

# **VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

**DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE**

**DEISE MARCELINO DA SILVA**

**ROSÂNGELA LUNARDELLI CAVALLAZZI**

**VALMIR CÉSAR POZZETTI**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Diretora Executiva** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

**Representante Discente:** Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

**Comunicação:**

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

**Eventos:**

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

**Membro Nato** - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

D597

Direito urbanístico, cidade e alteridade [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Deise Marcelino Da Silva; Rosângela Lunardelli Cavallazzi; Valmir César Pozzetti – Florianópolis; CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-751-9

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Direito e Políticas Públicas na era digital

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito urbanístico. 3. Cidade e alteridade. VI Encontro Virtual do CONPEDI (1; 2023; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



## **VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

### **DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE**

---

#### **Apresentação**

A edição do VI Encontro Virtual do CONPEDI, nos ofereceu produções científicas inestimáveis, no âmbito do Direito Urbanístico, como área disciplinar na produção acadêmica com representatividade de diversos Programas de Pós-Graduação do país. Os trabalhos apresentados enriqueceram e trouxeram avanços tecnológicos e humanísticos no âmbito de novas possibilidades de acessibilidade do espaço urbano de forma mais justa e equitativa. Dentro deste contexto, no Grupo de Trabalho - Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade I, constatou-se qualificadas contribuições para o campo das Ciências Sociais Aplicadas; além de profícuo debate de todos os presentes na sala virtual.

O tema do VI Encontro Virtual do CONPEDI contou com apresentações que abordaram diferentes temáticas relativas a assuntos que apresentaram problemáticas e sugestões de crescimento humano, desenvolvimento sustentável e qualidade de vida no âmbito da promoção das cidades. Dentro deste contexto, o presente relatório faz destaque aos trabalhos apresentados no dia 24 de junho de 2023, no GT “Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade I”, coordenado pelos professores doutores Deise Marcelino da Silva (Escola de Direito da Faculdade Londrina), Rosângela Lunardelli Cavallazzi (UFRJ e PUC Rio) e Valmir César Pozzetti (UEA/UFAM). Assim, a obra que ora apresentamos reúne os artigos selecionados, pelo sistema de dupla revisão cega, por avaliadores ad hoc, para apresentação no evento. Os temas apresentados são instigantes e constituem significativas contribuições para as reflexões dos Programas de Pós-Graduação em Direito, reunidos no CONPEDI.

Apresentamos, assim, os trabalhos desta edição que compuseram o primeiro bloco de exposições. Os autores Bruno Soeiro Vieira, Larissa Lima Dias e Ozana Souza Moraes apresentaram o trabalho intitulado “A (IN) EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO POPULAR DO PLANEJAMENTO URBANO: UM ESTUDO DE CASO” fazendo uma análise da Gênese da Democracia participativa que foi abarcada pelo Estatuto da Cidade de Belém/PA, onde foram estabelecidos princípios, diretrizes e instrumentos a serem aplicados na política urbana, sobretudo, em relação aos instrumentos de participação popular, em processos como os de elaboração e revisão de planos diretores municipais. Já as autoras Celyne da Fonseca Soares e Daniella Maria Dos Santos Dias, apresentaram o trabalho intitulado “A (IN)VISIBILIDADE DO DIREITO QUILOMBOLA E A DEMOCRACIA”, destacando a necessidade de se garantir o direito dos povos quilombolas ao território, respeitando seus elementos étnico-raciais de forma a efetivar a justiça de reconhecimento e

redistribuição de terras, como mecanismo de tornar visível esse grupo vulnerabilizado. Já a pesquisa intitulada “A PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO FERRAMENTA NA CONSTRUÇÃO DE CIDADES INTELIGENTES NO BRASIL”, de autoria de Clovis Demarchi, Elaine Cristina Maieski, analisou em que medida a viabilização de cidades inteligentes alinhadas ao desenvolvimento urbano sustentável contribuem na redução da desigualdade, assegurando, a todas as pessoas, direitos e acesso igualitário aos benefícios e oportunidades que as cidades podem oferecer, tendo como ponto de partida a definição de Cidades inteligentes, definindo-as como meio para aprimorar a eficiência dos serviços urbanos, o seu aspecto colaborativo entre os múltiplos atores sociais na solução de problemas das cidades. Por outro lado, a autora Luiza Christina Mendo Schulz ao apresentar o trabalho intitulado “A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO FORMA DE ASSEGURAR O DIREITO À MORADIA E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE“, analisou a regularização fundiária como forma de se assegurar o direito à moradia e a função social da propriedade, destacando a necessidade de se cumprir as diretrizes do direito à propriedade privada estabelecido na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB /1988). Já na pesquisa científica “A SOCIEDADE GLOBAL E AS CIDADES INTELIGENTES: NOVOS PARADIGMAS ORGANIZACIONAIS PARA UMA DEMOCRACIA DIGITAL NO ESPAÇO URBANO” os autores Ana Maria Foguesatto, Rafael Soccol Sobreiro e Elenise Felzke Schonardie destacam a importância de se construir uma sociedade global através das cidades inteligentes como fenômeno social e urbanístico da atualidade, analisando o fenômeno da globalização, a reconfiguração de territórios urbanos, nos quais o desenvolvimento através do uso de tecnologias de informação e comunicação (TICs), passou a determinar novas formas de relações urbanas. Seguindo uma linha de raciocínio humanístico, o trabalho intitulado “ARRANJOS INSTITUCIONAIS DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL”, dos autores Paulo Afonso Cavichioli Carmona, Marcos André Alamy, analisaram a Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, chamada de Novo Marco Legal do Saneamento, que fixou meta de universalização do acesso à água potável e à coleta e tratamento de esgoto para o ano de 2033, e destacaram a importância primordial do envolvendo a participação dos entes federativos. Buscando integrar o espaço urbano a uma “vida feliz dos cidadãos”, os autores Émilien Vilas Boas Reis, Stephanie Rodrigues Venâncio e Edmilson de Jesus Ferreira defenderam o trabalho “CIDADE: ESPAÇO DE DIÁLOGO E DESENVOLVIMENTO HUMANO”, onde destacaram a necessidade de se construir uma sociedade integradora, na implantação de políticas públicas eficazes na garantia do bem-estar de todos, com a participação ativa e informada da população. Na continuidade de raciocínios conexos, a autora Luciana Cristina de Souza, apresentou seu trabalho intitulado “COMPROMISSO DOS GESTORES PÚBLICOS NA CONSTRUÇÃO DE CIDADES INTELIGENTES INCLUSIVAS”, onde faz destaques sobre os objetivos propostos pela NBR ISO nº 37.122, os quais devem ser cumpridos pelos Municípios brasileiros que

pretendam requerer a certificação de cidades inteligentes, considerando a necessidade de se realizar um planejamento urbano tecnológico, sem exclusão, com o objetivo de atender à normativa da ISO nº 37.122 e a certificação das cidades brasileiras, como smart city. Já os autores Valmir César Pozzetti, Samuel Hebron e Afrânio da Silva Ribeiro Junior defenderam o original trabalho com o título “DEMOCRATIZAÇÃO DO ESPAÇO URBANO: IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL DOS BENS PÚBLICOS NO MUNICÍPIO DE MANAUS/AM”, buscando investigar a contribuição do Programa de Regularização Fundiária de Interesse Social no Município de Manaus/AM (REURBS) - instituído pela Lei Municipal nº 2.492/19 - para a dinâmica de efetivação e melhoria dos núcleos urbanos consolidados nas áreas públicas no município, sob a ótica da sustentabilidade ambiental.

No segundo bloco foram apresentados nove trabalhos, conforme se segue: “DESAFIOS DA GESTÃO URBANA PARTICIPATIVA PARA A EFICÁCIA SOCIOAMBIENTAL NA IMPLEMENTAÇÃO DE CIDADES SUSTENTÁVEIS”, das autoras Berenice Miranda Batista, Laíza Bezerra Maciel e Glaucia Maria de Araújo Ribeiro. Nessa apresentação, tratou-se da necessidade de utilização de instrumentos que possibilitem o acesso à informação para a construção de uma política urbana e o alcance do ambiente ecologicamente equilibrado; “DIREITO À CIDADE E A POLÍTICA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO URBANÍSTICO”, das autoras Laira Lobão Villas e Arianne Brito Cal Athias. O assunto desse trabalho é o direito fundamental humano ao desenvolvimento e a política pública regulatória urbanística como referenciais teórico-práticas para a recriação de cidades dirigidas às pessoas e com vistas à compatibilizar a atividade econômica e a inclusão social; “DIREITO À MORADIA E MUDANÇAS CLIMÁTICAS: O AGRAVAMENTO DO CENÁRIO HABITACIONAL BRASILEIRO A PARTIR DAS MUDANÇAS NO CLIMA E AS POSSÍVEIS ALTERNATIVAS A ESSA PROBLEMÁTICA”, das autoras Sabrina Lehnen Stoll, Carina Lopes de Souza e Elenise Felzke Schonardie. Analisou-se, nesse trabalho, o direito humano e fundamental à moradia a partir do recorte das mudanças climáticas e da situação de vulnerabilidade que o fenômeno gera à sociedade. “MULHERES NEGRAS, VIDA URBANA E A DISCRIMINAÇÃO SOCIOESPACIAL NA CIDADE DE BELÉM-PA”, das autoras Larissa Costa Oliveira Lima, Celyne da Fonseca Soares e Luanna Tomaz de Souza. O texto contempla o estudo que avaliou em que medida as mulheres negras da periferia de Belém/PA, acabam enfrentando um cenário de exclusão e violação de seus direitos de acesso à cidade. “DIREITO À MORADIA: ENTRE A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E O BIOCENTRISMO” da autora Kárisma Martins Araújo. Aqui, buscou-se compreender a relação dos direitos à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado a partir de sua incidência nos casos que envolvem áreas de proteção permanente, considerando ainda as decisões do judiciário quando do conflito desses direitos

fundamentais. “DIVERSIDADE E SMART CITIES: A NEURODIVERSIDADE SOB NOVAS PERSPECTIVAS”, autoria de Fabrício Diego Vieira. A pesquisa apresentada abordou a situação da neurodiversidade no contexto das cidades inteligentes, lançando luzes sobre a inserção de pessoas com neuroatipicidade e com diversidade física, considerando ainda, o uso de tais termos por serem mais apropriados para designar esse público. “ECO-APARTHEID: A SEGREGAÇÃO SOCIOAMBIENTAL NA ORLA ATLÂNTICA DA CIDADE DE SALVADOR-BAHIA” de Silviane Ferreira de Jesus e Tagore Trajano De Almeida Silva. Esse estudo foi delimitado no espaço e no tempo ao identificar a segregação socioambiental na capital baiana impondo as desigualdades que ora afetam o bem-estar de todos. Os dois últimos títulos são de autoria da Mayara Rayssa da Silva Rolim. “ENTENDENDO A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA À LUZ DA LEI FEDERAL N. 13.465/2017” e “ENTENDENDO A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: FERRAMENTA CHAVE PARA O ACESSO À CIDADE” contemplam um antigo problema no Brasil. A irregularidade fundiária precisa ser enfrentada para se pensar na construção de cidades justas e democráticas.

O terceiro bloco reuniu trabalhos com temas atuais e importantes estudo de casos-referência. O primeiro da autoria de Paulo Afonso Cavichioli Carmona com o título FUNDAMENTOS DO CONCEITO E DA AUTONOMIA DO DIREITO URBANÍSTICO BRASILEIRO destacou a natureza interdisciplinar da área a partir do art. 182 da Constituição Federal com o estudo de conceitos atinentes a matéria. A pesquisa sobre MULHERES NEGRAS, VIDA URBANA E A DISCRIMINAÇÃO SOCIOESPACIAL NA CIDADE DE BELÉM-PA, com a autoria de Larissa Costa Oliveira Lima , Celyne da Fonseca Soares , Luanna Tomaz de Souza visibiliza a discriminação socioespacial das mulheres negras na vida urbana a luz do direito fundamental, com recorte espacial da cidade de Belém do Para. Também com o recorte temático da discriminação no espaço urbano o trabalho de Warley França Santa Bárbara aborda O DIREITO À CIDADE E O PARADIGMA DA SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL ressaltando a acessibilidade em contextos de mobilidade urbana, comerciais e trabalhistas relacionando com a insegurança em regiões específicas da cidade. O título ORÇAMENTO PÚBLICO INSENSÍVEL À POLÍTICA DE TRANSPORTE COLETIVO URBANO EM BELÉM-PA: UM ESTUDO DE CASO registra o estudo dos pesquisadores Bruno Soeiro Vieira, Alfredo de Oliveira Almeida, Iracema De Lourdes Teixeira Vieira. Concentram no direito ao transporte público a observação da dinâmica da mobilidade urbana municipal. O Direito à Cidade é considerado um pressuposto político-filosófico importante para a garantia de cidadania e uma vivência digna e democrática na urbe. Juliana Coelho dos Santos, Daniella Maria Dos Santos Dias destacam o tema OS FINS JUSTIFICAM OS MEIOS (?): AS CRÍTICAS DE RAWLS AO UTILITARISMO NO CONTEXTO DA POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA. A questão central constitui

o direito 'a moradia. Adotam as críticas de Rawls e defendem a locação social como política pública e importante instrumento capaz de tornar a política de habitação social no Brasil mais inclusiva. O importante tema do Planejamento Urbanos é tratado no texto dos autores Warley França Santa Bárbara e José Claudio Junqueira Ribeiro. PLANEJAMENTO URBANO E OCUPAÇÕES IRREGULARES NO CONTEXTO BRASILEIRO: A DEMARCAÇÃO DAS ZEIS COMO ALTERNATIVA À IRREGULARIDADE. A abordagem prioriza a adoção das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em especial aos assentamentos e ocupações irregulares. Nesse sentido, a utilização das ZEIS se trata de uma das principais ferramentas encontradas na legislação para a habitação digna seja garantida. A questão da imigração foi objeto de análise dos autores Claudia Marilia França Lima Marques, Marco Antonio Compassi Brun, Tamara Cossetim Cichorski. O trabalho com o título POLÍTICAS PÚBLICAS E O DIREITO À CIDADE: UMA ANÁLISE DA INTEGRAÇÃO DOS IMIGRANTES VENEZUELANOS NO BRASIL. O estudo percorre os conceitos que integram o direito à cidade e traz informações acerca da falta de acesso dos venezuelanos. Por fim, a pesquisa reflete acerca da necessidade de criação de políticas públicas para garantir o acesso à cidade aos venezuelanos. O Município de Parauapebas no Pará será o caso referência do trabalho de Ana Luísa Santos Rocha e Luly Rodrigues Da Cunha Fischer. REASSENTAMENTO INVOLUNTÁRIO DE OCUPANTES DE ÁREAS PÚBLICAS EM RAZÃO DE PROJETOS DE INFRAESTRUTURA FINANCIADOS PELO BID: SOLUÇÕES JURÍDICAS E A REGULAMENTAÇÃO DO MUNICÍPIO DE PARAUAPEBAS/PA PARA AS OBRAS DO PROSAP. Importante registrar a abordagem metodológica. Trata-se de uma pesquisa de vertente empírica, do tipo pesquisa-ação, com coleta de dados em fontes documentais descritos e analisados no âmbito de uma estratégia de revisão narrativa. As reflexões alcançam as soluções regulamentadas no Decreto Municipal nº. 1.416, de 18 de junho de 2021. TECNOLOGIAS NO ENTORNO DA SUSTENTABILIDADE, DA DIVERSIDADE E DO MELHOR USO E APROVEITAMENTO DE RECURSOS: POSSIBILIDADES EM SMART CITIES E CIDADES BRASILEIRAS, constituiu o título do trabalho de Fabrício Diego Vieira. Abraça as perspectivas em âmbito social, direito inclusão e diversidades humanas. Destaco entre as metas as perspectivas contemporâneas no entorno de inclusão de pessoas via contexto das cidades inteligentes, seja através da tecnologia, seja através do direito e acessibilidade a meios e recursos. Os autores Nelson Vicente Portela Pellegrino e Tagore Trajano De Almeida Silva fecham as apresentações com o tema UM ESTUDO DE CASO SOBRE O FUNDO DE INVESTIMENTO IMOBILIÁRIO PARA RECUPERAÇÃO E REVITALIZAÇÃO DO CENTRO ANTIGO DE SALVADOR E A POSSÍVEL GENTRIFICAÇÃO DO ESPAÇO URBANO (2012-2014). Importante destacar este outro caso referência que situa o estudo no recorte espacial do centro antigo de Salvador. Ressaltam a dimensão da função social da cidade e registram o risco de aprofundamento de

gentrificação no espaço urbano e de racismo ambiental com a população negra e mais pobre.

A compreensão dos trabalhos apresentados no GT denota que cidades sustentáveis, direito à cidade, direito à moradia, participação popular, vulnerabilidade e habitação irregular constituem algumas palavras-chave comuns aos trabalhos desenvolvidos. Nesse bloco, a coordenação do GT comentou sobre o papel de exercício da cidadania na sociedade da era digital. As apresentações abordaram temas atuais e a relação dos conceitos jurídicos com casos concretos vividos no ambiente das cidades brasileiras constituindo relevante contribuição para as reflexões acadêmicas.

Com a certeza de que esta publicação fornece importantes instrumentos para que pesquisadores e aplicadores do Direito somem aos seus conhecimentos conteúdos enriquecedores, os organizadores desta obra prestam sua homenagem e agradecimento a todos que contribuíram para esta louvável iniciativa do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI) e, em especial, a todos os autores que participaram da presente coletânea.

25 de junho de 2023.

Profa. Dra. Deise Marcelino da Silva - Escola de Direito da Faculdades Londrina

Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi -UFRJ / PUC -Rio

Prof. Dr. Valmir César Pozzetti - UFAM/UEA

# OS FINS JUSTIFICAM OS MEIOS (?): AS CRÍTICAS DE RAWLS AO UTILITARISMO NO CONTEXTO DA POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA

## THE ENDS JUSTIFIES THE MEANS (?): RAWLS'S CRITICS TO THE UTILITARIANISM IN THE CONTEXT OF BRAZILIAN HOUSING POLICY

Juliana Coelho dos Santos <sup>1</sup>  
Daniella Maria Dos Santos Dias <sup>2</sup>

### Resumo

O presente artigo objetiva analisar as principais críticas de John Rawls à teoria utilitarista, tendo como problemática de fundo o modelo de política habitacional vigente no Brasil, notadamente no que se refere às medidas adotadas pelo poder público para atender a demanda por moradia das camadas sociais mais necessitadas. Objetiva-se avaliar de que modo a política habitacional brasileira segue a lógica utilitarista. Para tanto, o artigo realiza um estudo acerca dos pressupostos centrais do Utilitarismo. Do mesmo modo, apresenta um breve histórico da política habitacional brasileira, destacando de que forma esta política se amolda à racionalidade utilitarista. Por fim, destaca as críticas de Rawls a essa teoria e defende a locação social como política pública e importante instrumento capaz de tornar a política de habitação social no Brasil mais inclusiva ao garantir o acesso da população de baixa renda à moradia digna. A metodologia utilizada baseia-se no método dedutivo e em pesquisa bibliográfica e documental.

**Palavras-chave:** John rawls, Utilitarismo, Política habitacional brasileira, Direito à moradia, Locação social

### Abstract/Resumen/Résumé

This article aims to analyze the main criticisms of John Rawls to the utilitarianism theory, having as a background problem the current housing policy model in Brazil, notably with regard to the measures adopted by the government to meet the demand for housing from the most needy social classes. The objective is to evaluate how the Brazilian housing policy follows the utilitarianism logic. To this end, the article conducts a study on the central budgets of Utilitarianism. Likewise, it presents a brief history of Brazilian housing policy, highlighting how this policy conforms to the utilitarianism rationality. Finally, it highlights Rawls's criticism of this theory and defends social leasing as a public policy and an important

---

<sup>1</sup> Doutoranda e Mestra em Direito pelo Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Pará (PPGD/UFPA). Graduada em Direito pelo Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA). Advogada.

<sup>2</sup> Pós-Doutora pela Universidade Carlos III de Madri/Espanha. Doutora em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Professora Titular da UFPA. Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado do Pará.

instrument capable of making social housing policy in Brazil more inclusive by guaranteeing access for the low-income population to decent housing. The methodology used is based on the deductive method and on bibliographical and documentary research.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** John rawls, Utilitarianism, Brazilian housing policy, Right to housing, Social leasing

## 1 INTRODUÇÃO

O Utilitarismo é uma teoria que concebe a noção de justiça e de moralidade social a partir de um recorte teleológico, ou seja, condiciona o valor de uma determinada ação às suas consequências, sendo considerada uma das correntes teóricas que mais influenciou – e ainda influencia – o pensamento moderno ocidental (NINO, 2010).

Ao longo dos anos, esta corrente teórica angariou tanto defensores quanto opositores, os quais protagonizaram importantes debates na história do pensamento ocidental. Nesse sentido, a obra “Uma Teoria da Justiça”, de John Rawls (1971), dedica-se a enfrentar os pressupostos do Utilitarismo, sendo considerada como “a mais bem conceituada crítica a essa tradição” (ESTEVES, 2002).

Assim, o presente artigo analisa as principais críticas de Rawls à teoria utilitarista, tendo como problemática de fundo o modelo de política habitacional vigente no Brasil. Tal modelo privilegia a construção de moradias para atender às demandas das camadas sociais menos favorecidas, porém, em vez de garantir o efetivo acesso à moradia, esta política tem provocado a exclusão e segregação dessa população (SHIMBO, 2013).

Nesse contexto, objetiva-se enfrentar o seguinte questionamento: Em que medida a política habitacional brasileira segue a lógica utilitarista?

Desse modo, a primeira seção do presente artigo apresenta os principais pressupostos da teoria utilitarista, em especial o seu caráter consequencialista. Tendo em vista que não se tem a pretensão de esgotar o tema em estudo, este artigo indica tão somente algumas características pontuais acerca desta teoria.

Em seguida, na segunda seção, apresenta-se uma análise acerca do modelo vigente da política habitacional brasileira, com uma breve contextualização sobre a formação desta política ao longo dos anos, bem como observa-se de que modo a racionalidade utilitarista é aplicada a esta política habitacional.

Na terceira e última seção, destaca-se as críticas centrais de John Rawls à teoria utilitarista, para, por fim, analisar a política da locação social como instrumento de garantia do direito à moradia digna, sobretudo aos que mais necessitam.

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

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

## **2 O UTILITARISMO COMO UMA TEORIA MORAL CONSEQUENCIALISTA**

Busca-se analisar nesta seção as principais características relativas à teoria utilitarista, sem ter a intenção, entretanto, de esgotar o tema. O objetivo, portanto, é apresentar as linhas gerais desta teoria para, nas seções seguintes, identificar se os seus pressupostos são aplicáveis à política habitacional existente no Brasil e traçar as críticas de Rawls a esta teoria.

Inicialmente, faz-se necessário esclarecer que a vertente do Utilitarismo que será examinada neste artigo é a do Utilitarismo normativo ou filosófico, o qual classifica como justo aquilo que promove a maximização da felicidade de todos os indivíduos ou do maior número possível (CAILLÉ, 2001)<sup>1</sup>.

Segundo Nino (2010), o surgimento da teoria utilitarista remonta ao final do século XVIII e início do século XIX, a partir de dois grandes filósofos, a saber, Jeremy Bentham (1789) e John Stuart Mill (1863). Neste período, a difusão desta doutrina no pensamento ocidental foi facilitada pela influência de teorias econômicas que adotaram o utilitarismo como premissa moral (NINO, 2010).

Contudo, de acordo com Caillé (2001), a teoria utilitarista apenas passou a ocupar um espaço de destaque na história do pensamento ocidental por meio das críticas antiutilitaristas, ou seja, os fatores determinantes que propiciaram maior visibilidade e relevância ao Utilitarismo não foram propriamente os discursos em sua defesa, mas sim as diversas críticas e tentativas de refutação a esta teoria.

Interessante notar que a teoria em estudo é marcada por divergências. Do mesmo modo que os filósofos fundadores, Bentham e Mill, divergiam entre si em determinados aspectos centrais da teoria utilitarista, os seus filósofos seguidores também manifestavam desacordos em questões básicas relativas a esta doutrina, tanto entre si quanto em relação às ideias dos fundadores (NINO, 2010).

---

<sup>1</sup> Caillé (2001, p. 33) afirma que além do Utilitarismo normativo ou filosófico, ainda existem mais dois tipos, são eles: Utilitarismo prático, que designa, em geral, os indivíduos que possuem interesses calculistas e pode ser classificado como Utilitarismo prático sofisticado, vulgar e economicista; e o Utilitarismo teórico ou cognitivo, que considera a natureza humana essencialmente egoísta e calculista.

Tais divergências revelam a dificuldade de se estabelecer um panorama geral do Utilitarismo. Entretanto, Nino (2010) afirma que é possível identificar um ponto em comum em todas as variações da doutrina utilitarista, qual seja, o de que se trata de uma teoria consequencialista.

Por ser consequencialista, o Utilitarismo considera que as ações não possuem valor moral intrínseco, isto é, não há como considerar uma ação como boa ou má em si mesma, uma vez que o valor da ação depende das suas consequências (NINO, 2010). Assim sendo, é a bondade ou maldade dos efeitos das ações que determinará se tais ações são boas ou más.

Nesse ponto, Gargarella (2008, p. 4) assevera que este é um dos grandes desafios apresentados pelo Utilitarismo, pois todos os indivíduos tendem a pensar e agir de modo “consequencialista” diante de um conflito moral:

De fato, implícita ou explicitamente, muitos de nós tendemos a favorecer soluções utilitaristas quando temos dúvidas sobre como decidir algum dilema moral. [...] Agimos de modo “consequencialista” quando, com a finalidade de avaliar determinado curso de ação, examinamos o modo como tal ação contribui para a obtenção de um certo estado de coisas que consideramos intrinsecamente bom. E o utilitarismo representa uma espécie notável dentro desse gênero de soluções consequencialistas.

Desse modo, segundo o Utilitarismo, a bondade ou maldade de uma ação é calculada a partir de uma lógica consequencialista, de modo que para que esta ação seja considerada boa, os seus efeitos devem possibilitar o alcance de um determinado estado de coisas considerado bom por natureza. O contrário desse enunciado também é válido, eis que se a ação alcançar um estado de coisas tido como intrinsecamente mau, então será classificada como uma má ação.

No intuito de avaliar a moralidade de uma ação, seja esta praticada por um indivíduo (particular) ou pelo governo (público), Bentham preconiza o princípio da utilidade, designando-o como fundamento de sua obra “Uma introdução aos princípios da moral e da legislação” (1974), e cujo conceito é assim definido:

Por princípio de utilidade entende-se aquele princípio que aprova ou desaprova qualquer ação, segundo a tendência que tem a aumentar ou a diminuir a felicidade da pessoa cujo interesse está em jogo, ou, o que é a mesma coisa em outros termos, segundo a tendência a promover ou a comprometer a referida felicidade. (BENTHAM, 1974, p. 10).

A utilidade é o atributo que qualquer objeto tem de promover prazer, felicidade ou, ainda, de impedir a ocorrência de dor, sofrimento aos indivíduos cujos interesses estão em jogo

(BENTHAM, 1974). Importante destacar que a análise da dor e do prazer é central na obra de Bentham (1974, p. 9), pois, para o autor, todas as ações humanas são governadas por esses dois “senhores”.

Portanto, à luz do princípio da utilidade, uma ação será considerada boa se promover a maximização da felicidade ou prazer dos indivíduos cujos interesses estão em pauta ou, ainda, se impedir que aconteça dor ou sofrimento a estes indivíduos (BENTHAM, 1974).

Para identificar a diferença entre prazer e dor, Bentham propõe um cálculo utilitário, o qual realiza um balanço entre o prazer e a dor de cada indivíduo envolvido na análise (NEVES, 2010). Assim sendo, a ação será classificada como boa se o referido cálculo indicar que o prazer e a felicidade dela resultantes são superiores à dor do maior número de pessoas.

Nota-se, dessa forma, que o Utilitarismo atribui especial importância à condição e às preferências reais dos indivíduos que estão sob seu campo de análise. Tal fato representa um dos fatores que explicam o interesse despertado pela teoria utilitarista, uma vez que outras concepções teóricas privilegiam a aplicação de princípios abstratos, sem analisar os impactos de suas propostas sobre as pessoas que serão por elas afetadas (GARGARELLA, 2008).

Nessa senda, Gargarella (2008) ainda aponta outro fator que tornou o Utilitarismo interessante, qual seja: a ausência de julgamentos quanto aos desejos e preferências dos indivíduos. O autor elucida que o Utilitarismo acata tais preferências, sem realizar qualquer tipo de julgamento quanto ao seu conteúdo e sem excluir qualquer destas reivindicações (GARGARELLA, 2008).

Com efeito, Gargarella (2008) assevera que o Utilitarismo apresenta um caráter igualitário, eis que, na tentativa de maximizar a felicidade da coletividade, esta teoria leva em consideração todos os indivíduos e seus respectivos interesses, conferindo igual peso e medida a todas as preferências envolvidas no conflito objeto de análise.

Tendo em vista que se trata de interesses individuais, a teoria utilitarista reconhece que estes são naturalmente diferentes e podem ser conflitantes entre si, razão pela qual atribui igual consideração a tais interesses, de modo a garantir um tratamento igualitário a todas as pessoas (KYMLICKA, 2006).

Por fim, Gargarella (2008) cita um último fator de interesse pelo Utilitarismo, que consiste no fato de que o cálculo utilitário supracitado é um instrumento habitualmente utilizado não apenas pelos utilitaristas, mas também por toda a coletividade. Como já citado, todos os

indivíduos em geral tendem a agir de forma “consequencialista” diante da tomada de decisões, tal como preceitua a doutrina utilitarista (GARGARELLA, 2008, p. 4).

Do mesmo modo, Kymlicka (2006) elenca duas características que tornaram o Utilitarismo atraente no âmbito da moralidade política. A primeira refere-se ao objetivo almejado por esta teoria, a saber, a felicidade ou bem-estar geral, pois, assim como os utilitaristas visam alcançar este bem para todos indistintamente, as pessoas, a nível individual, também buscam alcançar este bem em suas vidas e nas vidas daqueles que amam (KYMLICKA, 2006).

A segunda característica é o consequencialismo. Conforme já explicitado, o Utilitarismo defende uma ética consequencialista, segundo a qual uma determinada ação só será considerada moralmente boa se for capaz de maximizar a felicidade ou bem-estar coletivo (KYMLICKA, 2006).

Em suma, nas palavras do autor:

Os dois atrativos do utilitarismo, então, são o fato de que ele se amolda à nossa intuição de que o bem-estar humano tem importância e à nossa intuição de que as regras morais devem ser testadas no que diz respeito a suas conseqüências para o bem-estar humano. (KYMLICKA, 2006, p. 14).

As ideias concebidas pela teoria utilitarista atraíram, ao longo do tempo, fiéis seguidores, assim como críticos ferrenhos (KYMLICKA, 2006). A importância do debate entre os defensores e os críticos dessa corrente teórica é notória, na medida em que, segundo Caillé (2001), o pensamento moderno é marcado pelo confronto entre a defesa do Utilitarismo e as diversas tentativas de refutação a esta teoria.

As críticas mais contundentes e conceituadas contra o Utilitarismo foram elaboradas por John Rawls (ESTEVEZ, 2002), as quais serão analisadas na terceira seção deste artigo. Contudo, inobstante as inúmeras críticas lançadas contra essa teoria, pode-se notar na atualidade que a maioria das escolhas dos indivíduos e dos governantes, diante das tomadas de decisão, tende a seguir a lógica utilitarista, ainda que de forma involuntária (GRAÇA; KOBUS, 2018).

Tal raciocínio também se aplica no âmbito da discricionariedade da Administração Pública, em especial nos casos que envolvem alocação de recursos públicos (GRAÇA; KOBUS, 2018). Partindo desta premissa, analisar-se-á na próxima seção em que medida a política habitacional existente no Brasil segue o pensamento utilitarista.

### **3 ANÁLISE DA POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA SOB O VIÉS UTILITARISTA**

Inicialmente, cumpre destacar um breve histórico acerca da política habitacional no Brasil, para fins de contextualização do tema, com destaque inicial para o período da Ditadura Militar, a partir da criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1964.

Logo após o golpe ocorrido em 1964, o governo militar estabeleceu o compromisso de implementar uma política habitacional no Brasil, razão pela qual uma das primeiras medidas adotadas nesse período foi a criação do BNH, banco público responsável pelo financiamento de habitações (ROLNIK, 2015). Carvalho (2010) explica que esta foi a resposta do governo militar às demandas populares por moradia, as quais antecederam o golpe de 1964, sendo, portanto, uma medida que visava a desmobilização dos movimentos sociais.

Bonduki (2008) afirma que a política habitacional se tornou um dos principais elementos estratégicos do governo militar, pois desempenhou um forte papel no desenvolvimento da economia, por meio da geração de emprego e do aquecimento do setor da construção civil. Destarte, muito embora o objetivo precípua da política habitacional capitaneada pelo BNH fosse a garantia da casa própria aos mais necessitados, o viés econômico dessa política prevaleceu em detrimento do viés social, prejudicando a parcela da população de menor renda.

Além disso, durante o período em que o BNH esteve em funcionamento (1964-1986), o governo financiou em torno de 25% (vinte e cinco por cento) das novas habitações que foram construídas no território nacional, o que, apesar de ser um montante significativo, não foi suficiente para enfrentar o déficit habitacional cada vez mais crescente no país (BONDUKI, 2008).

Após o período da Ditadura Militar, com a redemocratização do país, a questão habitacional passou a ganhar maior relevância, sobretudo a partir de 2003, com a criação do Ministério das Cidades, o qual se tornou responsável pela formulação da política urbana no Brasil (ROLNIK, 2015). Em 2009, o governo lançou o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), no intuito de articular a oferta de moradias, por ser objeto de forte demanda social, com o crescimento econômico do país (ROLNIK, 2015).

Entretanto, Rolnik (2015) destaca que a promoção dos empreendimentos habitacionais do PMCMV foi transferida para as empresas, na medida em que o governo atribuiu ao setor privado a escolha sobre a localização e a elaboração do projeto arquitetônico das moradias a

serem construídas. Com isso, o governo federal não enfrentou resistência por parte dos governos locais para a implementação do PMCMV, posto que a execução foi delegada aos agentes privados (ROLNIK, 2015).

A seu turno, os agentes privados adotam o critério da rentabilidade para tomar as referidas decisões, de modo que, no afã de maximizar a sua margem de lucro e minimizar os custos, estes agentes acabam por optar em construir os conjuntos habitacionais populares em locais periféricos, distantes dos centros das cidades, onde o valor do solo é reduzido (ROLNIK, 2015).

Nota-se que o critério da rentabilidade utilizado pelos agentes privados é essencialmente utilitarista, pois os únicos fatores que são considerados no momento da tomada de decisões são a margem de lucro a ser auferida pelo agente e, por via de consequência, a redução dos custos de produção. Não há, portanto, uma preocupação genuína em garantir o acesso à moradia digna aos que mais necessitam, eis que a prioridade é atender aos interesses do setor imobiliário, ainda que isto represente a supressão dos direitos dos indivíduos envolvidos.

Evidencia-se, assim, a racionalidade eminentemente econômica e utilitarista aplicada à política habitacional brasileira, pois esta política está mais comprometida com o fomento do mercado imobiliário do que com o efetivo acesso à moradia. Como resultado disso, a moradia deixou de ser vista como um direito e passou a ser tratada como uma verdadeira mercadoria, geradora de lucro para o setor privado da construção civil, em detrimento das camadas sociais menos favorecidas (MOREIRA, 2013).

Nesse sentido, Shimbo (2013) assevera que o objetivo primordial do PMCMV tem sido o de impulsionar o setor da construção civil e o mercado imobiliário, de modo que a produção da moradia, em larga escala, consolidou um verdadeiro mercado de habitação no Brasil. Portanto, a pretexto de resolver o problema do déficit habitacional, o governo brasileiro criou programas de provisão de moradias populares, os quais não alcançaram de modo satisfatório as camadas menos favorecidas e, ainda, permanecem beneficiando os setores da construção civil e a classe média (PEREIRA, 2019).

Por via de consequência, as políticas públicas adotadas no setor da habitação no Brasil não surtiram efeitos no tocante à redução da desigualdade e da segregação social. Em vez disso, apenas reforçaram esse cenário:

[...] o programa MCMV não impacta a segregação urbana existente. Pelo contrário, apenas a reforça, produzindo novas manchas urbanas monofuncionais ou aumentando a densidade populacional de zonas guetificadas já existentes. (ROLNIK, 2015, p. 314).

Como já delineado na primeira seção deste artigo, o Utilitarismo (normativo ou filosófico) é uma teoria moral de caráter consequencialista, que defende a maximização da felicidade e a redução da dor de todos os indivíduos ou do maior número possível. Assim, uma ação será considerada moralmente boa, à luz desta doutrina, se obtiver êxito em maximizar o nível de felicidade dos indivíduos envolvidos.

Entretanto, ao priorizar a maximização do bem-estar da maioria em detrimento da minoria, “o utilitarismo vem a ser perfeitamente compatível com a produção de certas violações de direitos (os direitos de uma minoria), em nome do bem-estar geral – em nome do bem-estar majoritário” (GARGARELLA, 2008, p. 11).

Nesse contexto, as políticas públicas voltadas à provisão de moradias populares, como o PMCMV, não lograram êxito em atender aos fins sociais a que se destinavam, pois, em verdade, tais políticas foram moldadas de acordo com a visão utilitarista dos interesses do mercado imobiliário.

#### **4 AS CRÍTICAS DE RAWLS AO UTILITARISMO: FUNDAMENTOS PARA UMA POLÍTICA HABITACIONAL MAIS JUSTA E IGUALITÁRIA NO BRASIL**

A presente seção elucidará, primeiramente, as principais críticas de John Rawls à teoria utilitarista, concatenando-as às ideias apresentadas na seção anterior, referente à política habitacional brasileira, para, ao fim, defender a adoção da locação social como forma de acesso à moradia digna e de efetivação de uma política de habitação social mais justa no país.

##### **4.1 A VISÃO CRÍTICA DE RAWLS EM FACE DA TEORIA UTILITARISTA**

Inspirada em Kant e na tradição contratualista, a obra de John Rawls, intitulada “Uma Teoria da Justiça” (1971), busca refutar outras concepções de justiça, em especial, a teoria utilitarista (NINO, 2010). Considerando que o estudo dos pressupostos da teoria de Rawls não é objeto do presente artigo, passa-se à análise das principais críticas elaboradas por este autor contra o Utilitarismo.

Inicialmente, Rawls critica o cálculo utilitário proposto por Bentham para medir o prazer e a dor de cada indivíduo cujos interesses estão em jogo (NEVES, 2010). O objetivo do referido cálculo é analisar se uma determinada ação é moralmente boa ou má, de acordo com um balanço entre o prazer e a dor dela decorrentes. (NEVES, 2010). Assim, a ação será considerada boa se proporcionar bem-estar ao maior número de pessoas possível, ainda que alguns indivíduos (minorias) sejam prejudicados por esta ação.

Destarte, segundo Rawls, esse tipo de cálculo poderia ser aceitável somente a nível individual, uma vez que é razoável que um indivíduo faça certos sacrifícios para obter um determinado benefício pessoal (GARGARELLA, 2008). Porém, a nível social, Rawls assevera que os cálculos utilitários devem ser rejeitados, porquanto tendem a causar benefícios a alguns indivíduos em detrimento dos demais (GARGARELLA, 2008).

A objeção de Rawls aos cálculos utilitários deve-se, portanto, ao fato de que estes levam em consideração apenas o bem-estar da coletividade, da maioria, sem se preocupar com os direitos dos demais, que representam a minoria da sociedade. Esse raciocínio utilitarista se contrapõe em grande medida à teoria de Rawls, posto que este autor afirma que cada indivíduo é um ser autônomo e independente, e deve ser respeitado como tal (GARGARELLA, 2008).

Para Rawls, o Utilitarismo se preocupa apenas com a maximização do bem-estar coletivo, sem observar se a distribuição deste bem-estar é justa ou injusta (ESTEVES, 2002). Segundo Bonella (1998), esta seria a maior fraqueza da teoria utilitarista, pois se atém apenas ao critério da utilidade e desconsidera o modo como é distribuído o bem-estar perante a sociedade.

Rawls, por outro lado, defende em sua teoria uma distribuição justa e igualitária dos chamados bens primários<sup>2</sup>, a fim de proporcionar maior liberdade aos indivíduos (QUINTANILHA, 2010).

Do mesmo modo que critica o cálculo utilitário, Rawls também se opõe ao princípio da utilidade, concebido por Bentham. Consoante já delineado, este princípio avalia se as consequências de uma determinada ação promovem o aumento ou a redução da felicidade do maior número de indivíduos. Assim, “para Rawls, o princípio da utilidade é incompatível com a ideia de reciprocidade: é injusto porque submete os direitos individuais ao cálculo do interesse social.” (THIRY-CHERQUES, 2011).

---

<sup>2</sup> De acordo com Gargarella (2008, p. 23), “os ‘bens primários’ seriam aqueles bens básicos indispensáveis para satisfazer qualquer plano de vida”. O autor destaca que, segundo Rawls, existem dois tipos de bens primários, a saber: bens primários de tipo social e bens primários de tipo natural (GARGARELLA, 2008).

Outro aspecto do Utilitarismo que Rawls visa refutar refere-se ao bem-estar humano como objeto normativo (GARGARELLA, 2008). O autor elabora esta crítica com base em duas razões. A primeira está relacionada aos gostos dos indivíduos, pois o bem-estar de uma determinada pessoa pode estar vinculado a gostos mais sofisticados, enquanto que outro indivíduo pode contentar o seu bem-estar a gostos mais modestos. Destarte, para garantir o mesmo nível de satisfação para ambos, o Utilitarismo teria que promover mais recursos à primeira pessoa, o que é injusto de acordo com Rawls (GARGARELLA, 2008).

Nesse sentido, Rawls critica o modo como o Utilitarismo sugere que os recursos públicos sejam distribuídos, por isso o autor apresenta o conceito de bens primários, conforme supracitado, como uma forma justa de distribuição destes recursos (GARGARELLA, 2008).

A segunda razão apresentada por Rawls consiste no fato de que, como o Utilitarismo não prejudica o conteúdo das preferências de cada indivíduo, este poderia vir a legitimar preferências discriminatórias ou violadoras de direitos (GARGARELLA, 2008).

Por derradeiro, Rawls contesta o Utilitarismo por ser uma teoria incompatível com uma situação contratual hipotética e por não ter capacidade de se autossustentar, pois, considerando que essa teoria prioriza a maximização do bem-estar majoritário, é de se esperar que ocorram casos em que os direitos da minoria sejam suprimidos em prol da maioria, o que comprometeria a estabilidade do sistema (GARGARELLA, 2008).

Nesse ínterim, conforme destacado na seção anterior, a política habitacional adotada no Brasil é marcada por uma racionalidade utilitarista, na medida em que os programas de provisão de moradias vigentes no país foram moldados para atender aos interesses do setor privado responsável pela implementação desses programas, em detrimento dos interesses das camadas sociais menos favorecidas.

Assim, as críticas de Rawls ao Utilitarismo também se aplicam ao modelo de política habitacional brasileiro, sobretudo no tocante à ausência de uma preocupação quanto à justa distribuição do bem primário (de tipo social) objeto desta política, qual seja, o direito à moradia (GARGARELLA, 2008). Isto porque o principal objetivo da política habitacional no Brasil foi o de fomentar o mercado imobiliário, não propriamente o de garantir moradia aos mais necessitados, de modo que o acesso a esse direito, através do PMCMV, se deu de forma deficitária e insuficiente.

Diante desse panorama, dada a insuficiência do modelo utilitarista atualmente adotado pela política habitacional brasileira, a locação social surge como um instrumento de efetivo acesso à moradia digna, conforme será delineado a seguir.

#### 4.2 LOCAÇÃO SOCIAL: POLÍTICA PÚBLICA DE ACESSO À MORADIA DIGNA

Conforme destacado no tópico anterior, a política habitacional brasileira é regida, historicamente, pelo paradigma da casa própria, pois a principal política pública adotada para garantir o acesso à moradia é baseada na oferta da casa própria, na construção de moradias. Contudo, considerando que a parcela que mais necessita do acesso à moradia tem sido pouco contemplada por estes programas habitacionais (ANDRADE, 2014), faz-se necessário diversificar tais políticas, através da implementação de medidas dissociadas do referido paradigma.

Nesse cenário, o presente artigo defende a adoção da locação social no Brasil enquanto política pública de acesso à moradia digna. A locação social consiste em um programa habitacional em que o poder público promove o acesso à moradia, especialmente para famílias de baixa renda, por meio da disponibilização de habitações em imóveis públicos ou privados, e, em contrapartida, os beneficiários realizam o pagamento de uma taxa mensal, a título de locação, em valor compatível com a sua renda familiar (BALBIM, 2015).

Coêlho (2020) elucida que a locação social não se confunde com a política do aluguel social, pois, enquanto a locação social visa a permanência duradoura e por tempo indeterminado dos beneficiários do programa nas habitações locadas, o aluguel social é um benefício pecuniário temporário concedido às pessoas que são afetadas por desastres ambientais ou pela execução de obras públicas, e que precisam ser deslocadas de suas moradias. Assim, tais famílias recebem o auxílio moradia, ou aluguel social, enquanto perdurar a situação ensejadora do deslocamento.

A locação social, portanto, tem como objetivo primordial a garantia do direito à moradia digna, sem implicar a transferência da propriedade, o que evita o endividamento dos beneficiários do programa (BALBIM, 2015). Trata-se de importante instrumento para atender a demanda por moradia digna das famílias de baixa renda, parcela da população que tem sido excluída das políticas habitacionais baseadas na oferta da casa própria, pois a maioria dessas famílias não consegue arcar com o pagamento do financiamento habitacional de programas como o PMCMV (CARVALHO, 2010).

Apesar de a locação social ser pouco aplicada no Brasil, é possível citar o exemplo paradigmático da implementação do Programa de Locação Social existente na cidade de São Paulo. Conforme informações extraídas do site da Prefeitura de São Paulo (2019):

O programa de Locação Social oferta unidades habitacionais a valores acessíveis de aluguel para o atendimento prioritário e da população de baixa renda. Atualmente, o parque público de Locação Social existente conta com 903 unidades habitacionais distribuídas entre 6 empreendimentos, todos localizados em áreas próximas a região central da cidade.

Em 2019, a referida Prefeitura também inaugurou o Conjunto Habitacional Asdrúbal do Nascimento II/Edifício Mário de Andrade, situado no centro da cidade de São Paulo, o qual abriga diversas unidades habitacionais destinadas para as pessoas que vivem em situação de rua (PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, 2019). A iniciativa do poder público municipal é de suma importância para o combate ao déficit habitacional existente nessa região e serve de exemplo para as demais cidades brasileiras, que também sofrem com os altos índices de escassez na oferta de moradias.

Cumprido destacar que a capital do estado do Mato Grosso do Sul, município de Campo Grande, lançou em 2023 o programa “Locação Social”, instituído pela Lei Municipal nº 6.592, de 6 de julho de 2021, e regulamentado pelo Decreto nº 15.167, de 24 de março de 2022 (PREFEITURA DE CAMPO GRANDE, 2023). De acordo com o artigo 1º do referido Decreto:

Art. 1º O Programa de Locação Social (PLS) tem como objetivo geral ampliar e diversificar as formas de acesso à moradia urbana, economicamente acessível a segmentos de interesse social, por meio da oferta direta de unidades habitacionais e, também, do subsídio para locação de unidades privadas.

Como se extrai do referido dispositivo, o programa de Locação Social implementado naquele município tem a finalidade precípua de “ampliar e diversificar as formas de acesso à moradia urbana”, ou seja, é uma medida que busca tornar a moradia acessível sem se pautar no modelo atual de oferta da casa própria, visando, assim, a inclusão da população de baixa renda como principal beneficiária do programa.

Com efeito, o objetivo da locação social é tornar a política habitacional brasileira mais justa e igualitária, através do acesso das famílias de baixa renda ao direito à moradia digna e ao direito à cidade, em contraposição aos programas de provisão habitacionais essencialmente marcados por um viés utilitarista, desigual e excludente.

No contexto atual, a garantia da habitação adequada desponta como um dos maiores desafios da urbanização, notadamente no que tange às classes sociais de menor poder aquisitivo e aos vulneráveis (ONU, 2015), de modo que é necessário formular políticas habitacionais que atendam às necessidades desses grupos sociais. A locação social é uma medida capaz de atender a essas demandas e, além disso, está em consonância com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU), especificamente o ODS nº 11, o qual visa: “Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015).

A adoção da locação social também é uma forma de cumprir os objetivos fundamentais da República Federativa brasileira, sobretudo a erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais, conforme artigo 3º, III da Constituição Federal de 1988.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente artigo teve como escopo analisar as principais críticas elaboradas por John Rawls em face do Utilitarismo, contextualizando o debate à luz da política habitacional brasileira. Buscou-se responder à pergunta central desta pesquisa, consubstanciada na seguinte indagação: Em que medida a política habitacional brasileira segue a lógica utilitarista?

Destacou-se que o Utilitarismo é uma teoria moral de cunho consequencialista, segundo a qual nenhuma ação possui valor intrínseco, de modo que para ser considerada moralmente boa, a ação deve atender à finalidade precípua de maximizar o bem-estar majoritário. Apesar das inúmeras críticas lançadas contra esta teoria, observou-se que a maioria das pessoas, incluindo os governantes, ainda pensa e age de acordo com a racionalidade utilitarista em situações que demandam a tomada de decisões.

Destarte, pontuou-se no presente artigo que a política habitacional brasileira é um exemplo prático dessa realidade, pois os programas de provisão de moradias populares, sobretudo o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), foram moldados de acordo com a lógica utilitarista do mercado imobiliário, e, assim, não atendem aos interesses das camadas sociais mais necessitadas.

Como resultado disso, a moradia tornou-se uma mercadoria rentável para os agentes privados responsáveis pela implementação dessas políticas públicas e, ademais, a realidade social no Brasil permanece fortemente marcada pelas desigualdades socioespaciais.

Nesse sentido, foram apresentadas as principais críticas de John Rawls à teoria utilitarista, como forma de subsidiar fundamentos para a construção de uma política habitacional mais inclusiva no Brasil.

A partir dessas constatações, o presente trabalho defendeu a implementação da locação social como possível medida de transformação da atual situação de desigualdade e segregação socioespacial, citando, inclusive, que tal política foi adotada no Brasil, nas cidades de São Paulo/SP e de Campo Grande/MS.

Diante da problemática do déficit habitacional e da insuficiência dos programas sociais de provisão da casa própria, é dever do Estado brasileiro promover políticas públicas inclusivas, como a locação social, a fim de tornar a política de habitação social mais justa, promovendo, assim, os objetivos fundamentais insculpidos na Constituição Federal de 1988, tais como a erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Vanilza da Costa. **Programa Minha Casa, Minha Vida no contexto da mundialização do capital.** 2014. Disponível em: <[http://www.cbg2014.agb.org.br/resources/anais/1/1404136927\\_ARQUIVO\\_CBG-VANILZAANDRADE.pdf](http://www.cbg2014.agb.org.br/resources/anais/1/1404136927_ARQUIVO_CBG-VANILZAANDRADE.pdf)>. Acesso em: 02 abr. 2023.

BALBIM, Renato. **Serviço de moradia social ou locação social:** alternativas à política habitacional. Brasília: IPEA, 2015. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5787/1/td\\_2134.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5787/1/td_2134.pdf)>. Acesso em: 10 abr. 2023.

BALTRUSIS, Nelson; MOURAD, Laila Nazem. Política habitacional, regulação do solo e aluguel social no Brasil. **Cad. CRH**, Salvador, v. 27, n. 71, p. 231-233, ago./2014. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-49792014000200001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792014000200001&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 10 abr. 2023.

BENTHAM, Jeremy. **Uma introdução aos princípios da moral e da legislação.** São Paulo: Abril S/A, 1974.

BONELLA, Alcino Eduardo. Justiça como equidade e utilitarismo. **Educação e Filosofia**, 12 (23), jan.-jun./1998, pp. 129-140.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 11 abr. 2023.

CAILLÉ, Alain. O princípio de razão, o utilitarismo e o antiutilitarismo. **Soc. estado**. Brasília, v. 16, n. 1-2, pp. 26-56, dez./2001. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69922001000100003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922001000100003&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 05 abr. 2023.

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

COELHO, Ana Carolina Guilherme. **Morar por direito: locação social no Brasil**. Tese de doutorado. Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal/RN, 196 f, 2020. Disponível em: [https://repositorio.ufrn.br/bitstream/123456789/31520/1/MorarporDireito\\_Coelho\\_2020.pdf](https://repositorio.ufrn.br/bitstream/123456789/31520/1/MorarporDireito_Coelho_2020.pdf). Acesso em: 10 abr. 2023.

ESTEVES, Júlio. As críticas ao utilitarismo por Rawls. **Etich@**, Florianópolis, v. 1, n. 1, jun. 2002.

GARGARELLA, Roberto. **As teorias da justiça depois de Rawls: um breve manual de filosofia política**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2008.

GRAÇA, Aulus; KOBUS, Renata Carvalho. Utilitarismo: alguns apontamentos a partir de Jeremy Bentham, John Stuart Mill e Michael Sandel. **RJLB**, ano 4, n. 5, 2018. Disponível em: [http://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2018/5/2018\\_05\\_0479\\_0500.pdf](http://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2018/5/2018_05_0479_0500.pdf). Acesso em: 05 abr. 2023.

KYMLICKA, Will. **Filosofia política contemporânea: uma introdução**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

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

NEVES, Dalva Alves das. O critério utilitarista será adequado para situação de risco? **Rev. Bras. Saúde Mater. Infant.**, Recife, n. 10, dez./2010. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1519-38292010000600012&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1519-38292010000600012&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 05 abr. 2023.

NINO, Carlos Santiago. **Introdução à análise do Direito**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/11>. Acesso em: 05 abr. 2023.

PEREIRA, Carla Maria Peixoto. **Direito à moradia adequada na cidade na floresta: a geografia do capitalismo em Barcarena/PA**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **Locação Social**. 08 mar. 2019. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/programas/index.php?p=243291>. Acesso em: 12 abr. 2023.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPO GRANDE. **Prefeitura abre inscrições para o Programa de Locação Social da AMHASF**. 03 mar. 2023. Disponível em: <https://www.campogrande.ms.gov.br/cgnoticias/noticias/prefeitura-abre-inscricoes-para-o-programa-de-locacao-social-da-amhasf/>. Acesso em: 10 abr. 2023.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

SHIMBO, Lucia Zanin. Os mercados da habitação social no Brasil: articulando política habitacional, setor imobiliário e construção civil. In: **XV Encontro Nacional da ANPUR**, 2013, Recife-PE. Disponível em: <http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/4524>>. Acesso em: 09 abr. 2023.

THIRY-CHERQUES, Hermano Roberto. John Rawls: a economia moral da justiça. **Soc. estado**, Brasília, v. 26, n. 3, pp. 551-564, dez./2011. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69922011000300007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922011000300007&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 10 abr. 2023.

QUINTANILHA, Flavia Renata. A concepção de justiça de John Rawls. **Intuitio**, Porto Alegre, vol. 3, n. 1, jun./2010. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/intuitio/article/view/6107>>. Acesso em: 10 abr. 2023.