

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE II

EDSON RICARDO SALEME

FLAVIA PIVA ALMEIDA LEITE

LILIAN REGINA GABRIEL MOREIRA PIRES

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 - Profa. Dra. Samyra Haydée Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

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 - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Ednilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

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

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

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

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

Relações Internacionais para o Continente Americano:

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

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

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

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

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

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

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

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

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

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

Coordenadores: Edson Ricardo Saleme, Flavia Piva Almeida Leite, Lilian Regina Gabriel Moreira Pires – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-311-4

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito urbanístico. 3. Cidade e alteridade. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE II

Apresentação

Os trabalhos apresentados nesta coletânea integram o Grupo de Trabalho Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade II, realizado durante o XXXII Congresso Nacional do CONPEDI – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, ocorrido na cidade de São Paulo, entre os dias 26 e 28 de novembro de 2025. O Grupo de Trabalho constituiu um espaço qualificado para o debate acadêmico e para o intercâmbio científico entre pesquisadoras, pesquisadores, docentes e discentes dedicados às temáticas contemporâneas que permeiam o Direito Urbanístico e as transformações socioespaciais das cidades brasileiras.

A diversidade temática dos estudos apresentados reflete a amplitude e a complexidade dos desafios urbanos no cenário atual. Foram debatidas, entre outras questões relevantes: a governança colaborativa aplicada às "smart cities"; os direitos dos animais no espaço urbano; as novas funções e exigências do Plano Diretor diante das mudanças climáticas e dos desastres socioambientais; o planejamento urbano como dimensão estrutural da democracia; a inovação institucional e os processos de regionalização no saneamento básico; bem como os impactos das plataformas digitais de locação na crise habitacional. A riqueza dos debates também abrangeu temas como justiça socioespacial, mobilidade sustentável, inclusão e tutela de grupos vulnerabilizados, traduzindo o compromisso do Grupo de Trabalho com a reflexão crítica e interdisciplinar.

Espera-se que esta coletânea contribua para o fortalecimento da pesquisa jurídica, incentivando novas abordagens teóricas e práticas voltadas à construção de cidades mais democráticas, inclusivas e ambientalmente sustentáveis.

Por fim, os organizadores e coordenadores do Grupo de Trabalho URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE II parabenizam e agradecem aos autores dos trabalhos que compõem esta obra pela valiosa contribuição científica de cada um, o que por certo será uma leitura interessante e útil à comunidade acadêmica. Reiteramos a satisfação em participar da apresentação desta obra e do CONPEDI, que se constitui, atualmente, o mais importante fórum de discussão e socialização da pesquisa em Direito.

Prof. Dr. Edson Ricardo Saleme – UNISANTOS - SP

Profa. Dra. Flávia Piva Almeida Leite - UNESP – SP

Profa. Dra. Lilian Regina Gabriel Moreira Pires – MACKENZIE - SP

O IMPACTO DAS PLATAFORMAS DIGITAIS DE LOCAÇÃO NA CRISE HABITACIONAL NO BRASIL

THE IMPACT OF DIGITAL RENTAL PLATFORMS ON THE HOUSING CRISIS IN BRAZIL

Daniel Soares De Andrade ¹
Luciane Aparecida Filipini Stobe

Resumo

A Emenda Constitucional N° 26 de 2000 incorporou ao ordenamento jurídico brasileiro o direito social à moradia. No entanto, a implementação desse direito enfrenta entraves devido à falta de políticas públicas eficazes. Neste panorama, a crise habitacional brasileira é caracterizada por um déficit quantitativo e qualitativo, que afeta grande parte da população urbana. O cenário demonstra a necessidade de uma intervenção governamental eficaz para garantir o acesso a moradias dignas e, por conseguinte, a outros direitos fundamentais. Questiona-se a forma de reprodução do espaço urbano no mundo capitalista e a necessidade de consolidação da cidade como uma construção civilizatória, democratizando a forma de interação do ser humano com o espaço. O estudo aponta como um dos fatores causadores da crise habitacional a especulação imobiliária, a qual é intensificada por plataformas digitais de locação, como o AIRBNB. Busca-se estudar o impacto na crise habitacional da disponibilização de milhares de imóveis em plataformas digitais destinados à hospedagem de curta duração. E, assim, discutir formas de regulação estatal.

Palavras-chave: Direito à moradia, Políticas públicas, Déficit habitacional, Airbnb, Especulação imobiliária

Abstract/Resumen/Résumé

Constitutional Amendment N°. 26 of 2000 incorporated the social right to housing into the Brazilian legal framework. However, the implementation of this right faces obstacles due to the lack of effective public policies. Within this context, the Brazilian housing crisis is characterized by both quantitative and qualitative deficits, affecting a large portion of the urban population. The scenario highlights the need for effective government intervention to ensure access to adequate housing and, consequently, to other fundamental rights. It raises questions about the reproduction of urban space in the capitalist world and the need to consolidate the city as a civilizing construct, democratizing the way humans interact with space. The study identifies real estate speculation as one of the causes of the housing crisis, which is intensified by digital rental platforms such as Airbnb. The aim is to study the impact of the availability of thousands of properties on digital platforms for short-term accommodation on the housing crisis, and thus identify forms of state regulation.

¹ Sou mestrando da UNOCHAPECÓ.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Right to housing, Public policies, Housing deficit, Airbnb, Real estate speculation

1. INTRODUÇÃO

Foi por meio da Emenda Constitucional N° 26 de 14 de fevereiro de 2000 que a Constituição Federal de 1988 incorporou ao ordenamento jurídico pátrio o direito social à moradia. Apesar de sua essencialidade à democracia, a sua incorporação foi tardia, não constando da redação original da Carta Cidadã (BRASIL, 1988).

No entanto, tal direito já era concebido como um direito fundamental. Vale mencionar que a Constituição prevê, em seu art. 23, inciso IX, que a promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico seria competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 1988).

A partir de sua incorporação como direito social, se consolidou o dever do Estado de promover a habitação por intermédio de políticas públicas que sejam efetivas, ou seja, que alcançam o objetivo constitucional de garantia do direito social, valendo-se do melhor caminho possível.

O direito social à moradia, como um direito de segunda geração, tem suas características próprias. Deve ser efetivado de maneira contínua, considerando o princípio da possibilidade (finitude de recursos) e da própria lógica de mercado, a qual o Estado não pode ignorar.

Isso não justifica, no entanto, a omissão do Estado na promoção do direito ou a insistência em políticas públicas ineficazes. Por isso que as políticas públicas devem ser avaliadas mediante o cumprimento de metas fixadas (hoje inexistentes).

O direito social à moradia deve ser tratado como um direito de acesso aos demais direitos fundamentais envolvidos. É através da moradia que as pessoas passam a ter um endereço fixo, acesso à infraestrutura urbana (transporte público, saneamento básico, eletricidade, internet, recolha de lixo, entre outros). Este conjunto de benefícios evidencia como a moradia é necessária para a concretização da dignidade da pessoa humana.

A partir desta concepção, é possível se falar em direito à moradia adequada, conceito que vai muito além da mera habitação (sua concepção materializada), e que se adota a que neste trabalho. A moradia adequada deve ser segura, salubre, higiênica, acessível, digna, ventilada, confortável etc. A presença destes adjetivos positivos constituem o conceito de moradia adequada.

É possível notar que a falta de políticas públicas habitacionais efetivas é um entrave ao desenvolvimento nacional. O déficit habitacional existente no Brasil revela que as políticas públicas não têm sido suficientes para a garantia plena do direito à moradia adequada. Por consequência, o Estado não garante o acesso aos demais direitos dele decorrentes.

A crise habitacional é complexa e suas formas de manifestação se alteram com as mudanças da sociedade.

O uso da plataforma digital *AIRBNB* se intensificou no Brasil após a Pandemia da Covid-19 (2020-2023). Estima-se que atualmente mais de 600 mil unidades habitacionais estão anunciadas na plataforma (isso sem considerar outras plataformas de mesma natureza, tais como o *BOOKING*, que também promovem a locação de imóveis particulares para hospedagem) (Imobi Report, 2024).

Os proprietários, buscando aumentar suas margens de lucros, veem a plataforma como um bom negócio. Assim, muitos passaram a destinar imóveis para a locação de hospedagem (que antes eram destinados à moradia), causando profundas modificações na lógica de mercado, principalmente nos grandes centros urbanos.

Além disso, novos empreendimentos atraem investidores que buscam adquirir novos imóveis para locação de hospedagem.

O objetivo é verificar se há impacto de plataformas globais, em especial do *AIRBNB*, na crise habitacional. Pretendemos aferir se a especulação imobiliária, intensificada pela *AIRBNB* com uso do capital global é ou não causa da acentuação dos problemas habitacionais no Brasil.

Para isso, o estudo buscará delinear a forma de reprodução do espaço urbano no sistema capitalista, evidenciando como atua o capital em prol da supervalorização da habitação.

O estudo adota o método qualitativo e pesquisa bibliográfica, com ênfase na descrição da problemática a partir da teoria adotada, realizando-se um diálogo com os dados disponíveis para consulta pública e análise reflexiva.

2. A REPRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO NO SISTEMA CAPITALISTA

A cidade, como centro da atividade humana, deve ser estudada a partir de suas diversas dimensões sociais e econômicas e não apenas como mero espaço físico. Discutir as contradições envolvendo o espaço urbano é um pontapé necessário para entendermos as dimensões do direito à moradia e os problemas em torno da crise habitacional.

A partir da Revolução Industrial, o capitalismo concentrou-se na produção desigual do espaço urbano, com foco na centralidade de seu desenvolvimento. Mesmo os bens não produzidos, como o espaço físico, transformaram-se em mercadorias. O processo de urbanização intensificou-se, no decorrer do pós-guerra do século XX, com o surgimento da sociedade de produção e consumo de massas. O Estado, por sua vez, foi capaz de normatizar e dar segurança jurídica às novas formas de reprodução de espaço. Além disso, teve como papel indutor com políticas de crédito e de investimento em infraestrutura, com a finalidade de ampliar o alcance das grandes corporações (CARLOS; ALVES; PADUA, 2017).

Foi com a Lei Nº 601 de 1850, conhecida como Lei das Terras, definiu que o título de proprietário era devido apenas a quem por ele poderia pagar. Proibiu-se a compra de terra por outro meio que não a “compra e venda”. O capital evoluiu, impondo a necessidade do reconhecimento jurídico do poder de proprietário. A terra é uma espécie de capital em permanente valorização. No entanto, é uma falsa valorização, pois não está relacionada à atividade produtiva. A valorização da terra acompanha a valorização média do capital geral. No entanto, ela é um equivalente de capital, porque se valoriza sem o ingrediente trabalho, até mesmo sem o seu uso. A valorização decorre da monopolização do capital e dificuldade de seu acesso, mesmo sendo um bem necessário à sobrevivência (RODRIGUES, 2019).

A propriedade privada constitui fundamento da segregação espacial. A partir da Lei de Hipotecas, tornou-se possível a capitalização da renda. Com a especulação, o proprietário lucra com a produção e também com os ganhos derivados da própria propriedade (CARLOS; ALVES; PADUA, 2017).

Superado o contexto histórico do desenvolvimento do espaço urbano e a influência do capital sobre o direito à moradia, é necessário estudarmos como a limitação do espaço urbano se intensifica com o uso das plataformas digitais de locação. A especulação imobiliária ganhou novos contornos na era da globalização.

A doutrina diferencia os conceitos de habitat e habitar. A primeira concepção engloba a noção de participação na vida social, na comunidade, povoado ou cidade. A segunda se assemelha à compreensão de quais as condições necessárias para a ideal qualidade de vida, estando vinculada ao direito à moradia. No sistema capitalista, o habitat transmuta-se em mercadoria promovida pelo setor imobiliário. Incumbe ao Estado a função de promotor do acesso à mercancia. A consequência é a criação de uma cidade fragmentada, em que a necessidade construir um habitat se sobrepõe à capacidade de se criar condições para habitar (CARLOS; ALVES; PADUA, 2017).

Entretanto, no atual modelo de produção do espaço urbano, o habitat foi convertido em mercadoria, apropriada pelo mercado imobiliário. Isso resulta na fragmentação da cidade, onde o direito de construir prevalece sobre o direito de habitar, promovendo a lógica da segregação espacial. Tal processo desconsidera as necessidades humanas em nome do lucro, acentuando a exclusão de grupos vulneráveis.

Essa lógica se intensifica por meio da valorização artificial da terra e dos imóveis. A especulação imobiliária gera lucro não apenas com a construção e venda, mas também com a simples retenção de propriedades em áreas urbanas valorizadas.

Como destacam Carlos, Alves e Pádua (2017), o mercado transforma o espaço em instrumento de acumulação de capital, dissociando-o do valor social e relegando a população de baixa renda às margens da cidade.

Esse modelo de urbanização também criou centros de consumo que substituem o tempo de lazer e convivência pelo consumo mercantilizado dos espaços. A cidade passou a ser vivida de forma fragmentada: ruas se tornaram apenas vias de passagem e o espaço público, depreciado por insegurança e abandono, foi substituído pela valorização de espaços privados e excludentes, como condomínios fechados e shoppings centers (ROLNIK, 2009).

A consequência direta dessa mercantilização do espaço urbano é o colapso do pacto social que garantia a convivência entre diferentes grupos na cidade. A cidade tornou-se um território compartimentado, com guetos homogêneos, enquanto a diversidade social e cultural foi esvaziada. A fragmentação do espaço urbano, agravada por plataformas como o Airbnb, acentua ainda mais as desigualdades e dificulta o acesso universal ao direito à cidade e à moradia digna.

A cidade deve ser compreendida como obra civilizatória que se constitui com o passar do tempo, tornando-se um espaço comum de modo de vida e destino humano. No atual sistema capitalista, a cidade constitui-se como condição e também o próprio meio de sua realização. Se constitui e se mantém a partir da acumulação de capital. O direito à cidade surge de situações de conflitos causados pelo sistema de acumulação (CARLOS; ALVES; PADUA, 2017).

A noção de que a cidade é lugar de habitação, de vinculação do homem ao espaço, de mutação e transformação social não pode ser ignorada. O capitalismo ignora as idiossincrasias humanas, tratando todas as formas de o homem se relacionar com o espaço em que vive de modo padronizado, em busca do menor custo e maior lucratividade.

Um consenso entre diversas correntes de pensamento é que apenas o trabalho cria o valor. No entanto, o preço dos imóveis para locação ou compra independe do valor de sua

produção. É considerada uma mercadoria sem valor, no sentido em que seu preço não é dado a partir do trabalho de sua produção. O que importa afinal é o valor que os adquirentes ou locatários estão dispostos a pagar (RODRIGUES, 2019).

O capitalismo cuidou de promover a habitação do seu modo, reproduzindo o espaço por intermédio da acumulação do capital. A partir da visão de casa como mercadoria, ou como meio de renda fixa, o sistema capitalista de reprodução do espaço segregou populações carentes em áreas de riscos e periféricas, locais em que não há equipamentos sociais básicos. A contradição do espaço urbano tornou a cidade um palco de lutas sociais.

Neste contexto, o surgimento do direito à cidade se dá em um momento histórico da redemocratização, na década de 1980. No Brasil, o movimento pela reforma urbana teve como conquista o Estatuto das Cidades em 2001, lei que regulamentou a política urbana (CARLOS; ALVES; PADUA, 2017).

A Justiça Espacial é um conceito que engloba os fatores de luta em torno do neocapitalismo. A evolução do neocapitalismo, que se baseia no crescimento econômico, firma-se em uma concepção empresarial da cidade. São as chamadas *smartcity* ou “cidades criativas”. No entanto, as desigualdades se intensificam na legitimação de um modelo urbano que se sustenta sobre a desigualdade (CARLOS; ALVES; PADUA, 2017).

A par da evolução, o controle do espaço público é cada vez maior. Deixa-se de lado o direito ao habitat, em prol de uma concepção privatista de que o espaço deve ser negociado. Tanto é que, recentemente, foi editada a Lei Padre Júlio Lancelotti (Lei 14.489/2022) para se evitar a presença de elementos físicos que impeçam as populações vulneráveis de ocuparem espaços públicos.

Proíbe-se a concepção de que o morador de rua não deve ser usuário da cidade. Neste sentido, caminhou bem o legislador federal em prol de uma compreensão social da cidade. Todos possuem direito ao espaço urbano e não apenas aqueles que por ele podem pagar.

É necessário se definir o espaço urbano como ambiente de relações sociais, e não como mera mercadoria. O vínculo entre o espaço urbano e o capital financeiro se fortaleceu em razão da lógica capitalista predominante (CARLOS; ALVES; PADUA, 2017).

O Estado se destacou como um dos agentes produtores do espaço urbano, tendo as funções de distribuição e gestão dos serviços públicos essenciais, os quais podem variar a depender do contexto histórico. Atualmente, destacam-se o abastecimento de água, luz, telefone, sistema viário, transporte coletivo, além dos espaços para esporte e lazer e os serviços de saúde e educação (RODRIGUES, 2019).

O espaço é marcado pela diferença decorrente da limitação de acesso. A cidade deixa de ser democraticamente distribuída. Linhas invisíveis ou não demarcam o uso do espaço urbano, diferenciando-o a partir do critério econômico:

Como consequência, o processo de reprodução do urbano revela sua contradição fundamental que reside na reprodução do espaço sob o capitalismo: sua produção é social enquanto sua aprovação é privada. Isso explicita, na escala do lugar, a justaposição entre morfologia social (de uma sociedade dividida em classes) e morfologia espacial (a cidade segregada pela existência da propriedade privada da riqueza que define acessos desiguais), como a expressão material dessa contradição. Nessa escala, o espaço urbano torna-se um meio e um poder nas mãos de uma classe dominante que, através das políticas públicas, direciona e regulariza os fluxos, centralizando, valorizando e desvalorizando os lugares da vida, e aprofundando as desigualdades (CARLOS; ALVES; PADUA, 2017, p. 37).

Neste aspecto, a cidade se torna fonte de privação. A desigualdade espaço-temporal se projeta na separação dos sujeitos no espaço. A noção de reprodução de espaço baseia-se em um processo de construção capitalista de concentração de poder (CARLOS; ALVES; PADUA, 2017).

O capital financeiro apropria-se do espaço para realização do investimento produtivo, enquanto o setor imobiliário reproduz o espaço como mercadoria consumível. Por isso a produção do espaço se traduz em uma visão cíclica, seja na produção do espaço ou na própria reprodução da cidade. O capital é transferido do setor industrial para o imobiliário (CARLOS; ALVES; PADUA, 2017, p. 37).

O relacionamento do indivíduo com a cidade é necessariamente uma relação entre o corpo e o espaço físico. As relações interpessoais, por mais singelas que sejam, se constituem em laços profundos entre o indivíduo e o espaço ocupado. Ocorre que as relações entre os seres humanos estão cada vez mais virtualizadas, ao passo que a relação entre o ser humano e o espaço mostra-se cada vez mais reduzida. De outra forma, as pessoas passaram a utilizar menos o espaço produzido, dada a teia de relacionamentos virtuais (CARLOS; ALVES; PADUA, 2017).

Durante o período de Pandemia da COVID-19, foi possível sentir como a restrição ao uso do espaço é prejudicial à qualidade de vida. Com a virtualização dos relacionamentos, ocorre uma disruptão entre ser humano e espaço.

O modernismo cuidou de garantir condições de racionalidade, eficiência, satisfação e beleza da sociedade de consumo. Privilegiou-se as vias para circulação de automóveis. A mercantilização e padronização dos conjuntos habitacionais expressam estas ideias racionais próprias da modernidade (CARLOS; ALVES; PADUA, 2017).

A diferença de preço devido à localização do imóvel em áreas beneficiadas por obras públicas e privadas decorre da produção social da moradia, e não na alteração do bem em si mesmo. Não se exige nenhuma ação do proprietário, apenas sua inanição. Em outras palavras, a cidade é produzida socialmente, enquanto o lucro é apropriado individualmente (RODRIGUES, 2019).

A especulação imobiliária se dá de várias formas. A mais recorrente, ocorre quando um incorporador retém deliberadamente os lotes de determinada área. Em geral, aliena-se os lotes de pior localização em relação aos equipamentos públicos e serviços para, na sequência, na medida em que as casas são edificadas, se vender os lotes mais bem localizados. Com o avanço das obras, há valorização dos lotes não edificados (RODRIGUES, 2019).

O espaço urbano passa a ser hostil. O espaço público passa a ser desvalorizado, reconhecido pela insegurança, violência e sujeira. As formas de moradias negam o espaço público com os condomínios fechados. Os espaços urbanos são vividos em pedaços e as ruas são apenas lugar de passagem. A maior parcela da população vive uma cidade de privações, com longos trajetos entre casa e trabalho e dupla jornada dos serviços domésticos (CARLOS; ALVES; PADUA, 2017).

Henri Lefebvre cunhou o conceito de direito à cidade, na década de 1960. A compreensão, no entanto, parte da concepção da produção social do espaço. No ambiente urbano o trabalho é que produz o espaço, sendo mediador entre o homem e a natureza. A produção do espaço seria condição para reprodução da vida e também do capital. O conceito é necessário para percepção dos fenômenos envolvidos, a exemplo da segregação, crescimento desenfreado, especulação urbana, problemas de mobilidade e outros. No entanto, no capitalismo há uma separação da força de trabalho e os meios de produção (CARLOS; ALVES; PADUA, 2017).

A partir da Teoria de LEFEBVRE, Autores entendem que não existiria cidade sem mais-valia, sendo esta pressuposto para urbanização (reprodução do espaço urbano). Ocorre que a diferença entre as classes sociais é resultado automático para manutenção do sistema (CARLOS; ALVES; PADUA, 2017, pág. 105).

São inúmeras as estratégias de apropriação da habitação pelo capital no mundo globalizado. Com o surgimento das plataformas digitais para locação de imóveis, as formas de relacionamento entre locadores e locatários se alteram, ingressando um novo *player* no mercado de locação. Com isso, a limitação dos usos dos espaços se intensifica.

3. A CRISE HABITACIONAL

A situação aqui declarada como uma crise habitacional, não decorre apenas do fator aumento populacional. O déficit deve ser analisado em aspectos quantitativo (falta de unidades habitacionais) e qualitativo (fatores que tornam a moradia inviável a partir da concepção de moradia adequada). Com isso, a ausência de uma unidade habitacional não é o único ponto de partida.

Primeiramente, quanto ao déficit quantitativo, temos uma falta de 6.215.313 de residências no Brasil, de acordo com a Fundação João Pinheiro. Faltam 737.626 habitações somente na região Sul e, em Santa Catarina, o déficit é de 190.025 residências (Fundação João Pinheiro, 2024).

Mas o problema está muito longe de ser meramente quantitativo. A crise habitacional envolve espaços urbano e rural. A habitação precária atinge 1.682.654 de domicílios (Fundação João Pinheiro, 2024).

Outro problema é o ônus excessivo de aluguel urbano (famílias que comprometem mais de 30% da renda para custeio da habitação). Nesta situação estão 3.242.780 domicílios. Ressalta-se que o ônus afeta mais às mulheres, as quais são responsáveis pela casa na maioria dos lares. Portanto, a crise habitacional envolve também uma questão de gênero, pois são as mulheres as mais afetadas (Fundação João Pinheiro, 2024).

Ainda sobre o déficit qualitativo, outro problema é a coabitação, reflexo do ônus excessivo. Quando uma família, ou núcleo familiar, não dispõe de dinheiro suficiente para pagar o aluguel, forma-se um agrupamento de indivíduos, nem sempre de maneira consensual, para locar uma única residência (Fundação João Pinheiro, 2024).

As famílias resolvem se ajudar, formando agrupamentos de indivíduos não conectados por elos afetivos, para conseguir ter uma casa para morar. Esta realidade revela que o problema deve ser analisado a partir de vários critérios, e não simplesmente de falta de unidades habitacionais.

O déficit habitacional atual é comprovado estatisticamente e é sentido na pele de todos aqueles que vivem este drama. Como possíveis causas dos problemas temos: a limitação de acesso à imóveis em razão da especulação; maior número de imóveis disponíveis em plataformas digitais de locação; ocupação de áreas de risco (como efeito do problema); modelos de construção de alto custo; tributação desajustada; alta taxa de concentração urbana

(decorrência do desemprego em certas regiões e desigualdades regionais); falta de planejamento urbano; falta de infraestrutura adequada (saneamento básico) e etc.

4. O IMPACTO DO AIRBNB

Além da financeirização do espaço urbano, a lógica de valorização da propriedade, mesmo sem uso direto ou função social, intensifica a especulação imobiliária. A valorização do solo urbano ocorre, muitas vezes, sem qualquer esforço produtivo por parte dos proprietários, sendo motivada por investimentos públicos em infraestrutura ou pela concentração fundiária.

Com isso, o imóvel deixa de ser um bem de uso para se tornar um ativo de rendimento, reforçando a ideia de que o lucro pode advir unicamente da posse e da espera. Esse mecanismo é intensificado por plataformas como o AIRBNB, que oferecem retorno financeiro imediato e superior ao aluguel tradicional, estimulando a retirada de imóveis do mercado residencial de longo prazo.

A proliferação de plataformas digitais de hospedagem insere uma nova dinâmica no mercado imobiliário, criando restrições reais ao direito de acesso à moradia nos centros urbanos. O capital global, amparado por tecnologias digitais, redefine os usos legítimos do espaço habitacional, voltando-o para o turismo e consumo, em detrimento das necessidades locais.

Isso gera um "efeito expulsão" das camadas populares para regiões periféricas, aprofundando desigualdades e comprometendo o equilíbrio das cidades. O uso massivo de imóveis para aluguel de curta duração compromete a função social da propriedade e desvirtua os princípios constitucionais.

Além do impacto direto sobre o mercado de aluguéis, há uma dimensão simbólica e estrutural: a moradia, que deveria ser tratada como bem essencial à dignidade humana, é convertida em mercadoria volátil, sujeita à lógica da oferta e demanda globalizada.

Como alerta Lefebvre (2011), o direito à cidade, que pressupõe o acesso democrático ao espaço urbano, é violado quando o habitat é reduzido a oportunidade de lucro.

No caso do AIRBNB, a habitação deixa de ser vista como estrutura de acolhimento social e passa a ser tratada como unidade de exploração financeira temporária, desvinculada da ideia de pertencimento, comunidade e estabilidade.

Buscamos aferir os impactos do *AIRBNB*, plataforma digital de locação de imóveis, no agravamento da crise habitacional brasileira. A escolha desta plataforma é devida a sua popularidade. No entanto, vale lembrar que há outras importantes empresas no mesmo segmento, tais como o *BOOKING*.

A especulação imobiliária impede o avanço de programas estatais, tais como o Minha Casa, Minha Vida, em regiões em que os imóveis se tornam supervalorizados. Isso porque não há recursos públicos suficientes para compra de áreas centrais.

É neste contexto de supervalorização do espaço urbano – já amplamente debatido no tópico anterior – que o *AIRBNB* surge como uma opção viável do ponto de vista mercadológico. Por meio da plataforma, os proprietários encontram facilidade em locar seus imóveis para pessoas que estão de passagem pela cidade e que muitas vezes não conhecem a região. Aumenta-se, assim, a locação de hospedagem. Prédios antes voltados à habitação tradicional se transformaram em verdadeiros hotéis. A nova realidade, assim, impõe ajustes necessários ao desenvolvimento urbano.

Segundo um artigo publicado no site Imobi Report, o *AIRBNB* já soma mais de 640 mil anúncios ativos no Brasil, o que demonstra o impacto significativo desta plataforma no mercado de aluguel de imóveis (Imobi Report, 2024).

São mais de meio milhão de residências que deixaram de ser locadas pelo modelo tradicional, e passaram a ser exploradas como hospedagem somente no *AIRBNB*. O número significativo de unidades retiradas do mercado do aluguel intensifica a crise habitacional em centros urbanos.

O grande capital global, utilizado pela plataforma *AIRBNB*, é usado para alavancar campanhas publicitárias e gerar confiança de que o sistema é íntegro. Além disso, cumpre lembrar que o *AIRBNB* atua em um mercado não regulado, e também não segue a Lei de Inquilinato (Lei N° 8.245, de 1991).

O poder da Plataforma atuante no mercado brasileiro deve ser avaliado do ponto de vista macroeconômico, pois é capaz de intensificar a crise habitacional. Mas não podemos deixar de notar que a magnitude da ação da *AIRBNB* interfere diretamente na vida social da comunidade.

Contudo, não há nenhuma contrapartida por parte da empresa, apesar da lucratividade de sua operação. O dano social, assim, deve ser mitigado mediante medidas regulatórias ou compensatórias. Isso porque toda vez que o agente econômico atua de maneira predatória,

interferindo e causando distorções em setores inteiros do mercado, é a sociedade que acaba arcando com o prejuízo (haja vista a lesão ao interesse da coletividade).

No direito ambiental, o princípio do poluidor-pagador prediz que aquele que causar um dano ambiental decorrente de sua atuação empresarial deve reparar o dano. A partir desta ideia, tem-se a compreensão que no Brasil o livre mercado tem possibilitado danos sociais irrecuperáveis às populações de baixa renda devido à maior restrição no acesso à moradia. Por ora, não há lei que obrigue a reparação dos danos.

Atualmente, um mercado não regulado tem gerado impactos também de ordem tributária, pois não há cobrança de ISSQN (Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza), como ocorre com os hotéis.

O imposto em questão é de competência municipal e teve profundas mudanças com a Reforma Tributária (Emenda Constitucional Nº 132, de 20 de dezembro de 2023). Com a alteração, o ISSQN se fundirá com o ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), de competência dos Estados, formando o IBS (Imposto sobre Bens e Serviços). No entanto, a alteração será testada apenas em 2026.

Dado a perspectiva de maior centralidade da competência tributária, há a oportunidade de tratamento igualitário em toda a Federação.

A falta de tributação das plataformas de locação tem sido motivo de grande insatisfação por parte do setor de hotelaria. Trata-se de uma distorção, em que uma grande corporação vem engolindo parcela significativa do mercado, sem que haja uma regulação ou limitação pelo Poder Público.

Recentemente, a 8^a Câmara de Direito Público do Tribunal do Rio de Janeiro (TJ-RJ) apreciou uma Ação Declaratória ajuizada pelo Município de Petrópolis, em que se questionou a incidência de ISS sobre a operação de locação de imóveis pela plataforma *AIRBNB*. Por unanimidade, os desembargadores cariocas decidiram que a situação não se assemelha à locação comum prevista no Código Civil.

No caso do Município de Petrópolis, o Código Tributário Municipal imputou às plataformas digitais a responsabilidade tributária, por substituição, de retenção dos valores pagos pelas locações (TJSP, 2025).

A decisão do TJ-RJ é inédita. Caso consolidado o entendimento firmado pela Corte Carioca, pelo menos uma distorção causada pelo uso massivo das plataformas digitais será resolvida. A respeito do Acórdão, destaca-se:

Verifica-se que empresa ré funciona como banco de dados voltado ao arredamento de imóveis mobiliados e com infraestrutura necessária - aparelhos eletroeletrônicos, roupa de cama e banho e utensílios domésticos, a ensejar hospedagem imediata de pessoas indeterminadas, por períodos, livremente, pactados entre as partes, com serviços de limpeza e conservação dos imóveis antes da ocupação e quando da desocupação destes imóveis, que algumas vezes são mantidos durante o prazo da estadia, mediante pagamento adicional. O objeto social da empresa se mostra híbrido e complexo - prestação de serviços tecnológicos consistente no desenvolvimento e licenciamento de software – plataforma localizada em sítio de internet, de livre acesso, sem pagamento de taxa de utilização, que fica condicionada ao pagamento de percentual sobre o lucro de cada negócio realizado pelo utente, através da plataforma, a atestar a existência de evidente serviço de intermediação. Esses negócios não se subsomem a típica locação prevista no Código Civil e sim serviço de hospedagem, previsto no artigo 182, incisos 9.1 e 9.2 do Código Tributário Municipal, já que como se asseverou acima, tratase ao arredamento de imóveis mobiliados e com infraestrutura necessária - aparelhos eletroeletrônicos, roupa de cama e banho e utensílios domésticos, a ensejar hospedagem imediata de pessoas indeterminadas, por períodos, livremente, pactados entre as partes, com serviços de limpeza e conservação dos imóveis antes da ocupação e quando da desocupação destes imóveis, que algumas vezes são mantidos durante o prazo da estadia, mediante pagamento adicional (TJSP, 2025).

Não há, pois, como se modificar esta realidade, sem que haja dispêndio de recursos públicos ou imposição de deveres às plataformas e proprietários (por meio regulação). A segunda opção nos parece a melhor saída para retomada do equilíbrio do mercado e atenuação da especulação imobiliária.

Entende-se que deve o Poder Público regular a atuação destas plataformas, seja limitando seu uso no espaço urbano, seja impondo aos proprietários de unidades destinadas à hospedagem um rigor tributário maior.

Além disso, eventual arrecadação poderá ser destinada à promoção da moradia social, requalificando a cidade e criando novas oportunidades para os excluídos do desenvolvimento.

5. CONCLUSÕES

O presente trabalho demonstra a relevância científica e prática da análise crítica das políticas públicas habitacionais no Brasil, as quais enfrentam sérios desafios para sua efetivação.

Constatou-se que a crise habitacional transcende a mera ausência de unidades habitacionais, revelando-se também na inadequação qualitativa da moradia e em suas repercussões sobre direitos conexos, como saúde, segurança, dignidade e cidadania. Tal quadro aponta para a necessidade de atuação governamental mais incisiva, transparente e participativa, alinhada ao princípio da eficiência e ao respeito ao direito à cidade.

Além disso, ressalta como a cidade é formada a partir de um processo fundamentado em uma concepção desigual de sociedade.

O direito social à moradia é uma obrigação estatal, mas a efetivação desse direito ainda enfrenta grandes desafios. A falta de políticas públicas eficazes e o impacto da especulação imobiliária, exacerbado por plataformas como o *AIRBNB*, têm agravado o déficit habitacional no Brasil.

Para garantir o direito à moradia adequada e, consequentemente, o acesso a outros direitos fundamentais, é imprescindível que o Estado adote ações positivas e intervenha de maneira eficaz no mercado imobiliário, regulando e controlando práticas que prejudicam a população mais vulnerável, em especial o uso das plataformas digitais.

A tributação das plataformas é algo que merece atenção, em especial dos municípios brasileiros em que há um predomínio da locação de hospedagem, ressaltando a decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro.

6. REFERÊNCIAS

BRASIL. LEI No 601, DE 18 DE SETEMBRO DE 1850. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm. Acesso em: 27 jul. 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constiticao/constituicao.htm. Acesso em: 17 jun. 2024.

BRASIL. LEI Nº 14.489, DE 21 DE DEZEMBRO DE 2022. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/l14489.htm. Acesso em: 7 abr. 2025.

CARLOS, Ana Fani Alessandri; ALVES, Glória Anunciação; PÁDUA, Rafael Faleiros de. Justiça espacial e o direito à cidade. Editora Contexto, 2017.

CRESWELL, John W. Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto. 3^a ed. - Porto Alegre: Artmed, 2010.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit habitacional no Brasil. Disponível em:
<https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em: 17 jun. 2024.

HACHEM, Daniel Wunder. Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais. 2014. Tese (Doutorado em Direito) - Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba. Disponível em:
<file:///E:/mestrado/atividades%20de%20pesquisa/HACHEM,%20Daniel%20Wunder.%20Tutela%20administrativa%20efetiva%20dos%20direitos%20fundamentais%20sociais.%20Tese%20de%20Doutorado.%20UFPR,%20Setor%20de%20Ci%C3%A3ncias%20Jur%C3%A3icas,%202014.%20p.%20261-320.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2024.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico 2022: Panorama. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>. Acesso em: 10 jul. 2025.

O Direito Social De Moradia Viabilizado Pela Vinculação Da Receita Tributária. Disponível em:
https://www.academia.edu/82162908/O_Direito_Social_De_Moradia_Viabilizado_Pela_Vincula%C3%A7%C3%A3o_Da_Receita_Tribut%C3%A3ria. Acesso em: 17 jun. 2024.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. Tradução: Rubens Eduardo Frias. 5. ed. São Paulo: Centauro Editora, 2011.

RODRIGUES, Arlete Moysés. Moradia nas cidades brasileiras. Revisão de Rosa M. C. Cardoso e Cândida M. V. Pereira. 10. ed., 1^a reimpr. São Paulo: Contexto, 2019. (Repensando a Geografia). ISBN 978-85-7244-053-0.

ROLNIK, Raquel. Moradia como produto. Revista Pesquisa Fapesp. Disponível em: <https://revistapesquisa.fapesp.br/moradia-como-produto/>. Acesso em: 17 jun. 2024.

RAQUEL Rolnik: é preciso entender a moradia como direito. GZH. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2015/12/raquel-rolnik-e-preciso-entender-a-moradia-como-direito-4929291.html>. Acesso em: 17 jun. 2024.

SEN, Amartya. O desenvolvimento como liberdade. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça. Apelação Cível n. 0009610-89.2022.8.19.0042, Rel. Des. Flávio Marcello de Azevedo Horta Fernandes, julgado em 08 fev. 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/wp-content/uploads/2025/02/00096108920228190042.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2025.

ONU. Direito à moradia adequada: relatora da ONU apresenta primeiro estudo de segurança da posse. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/61717-direito-%C3%A0-moradia-adequada-relatora-da-onu-apresenta-primeiro-estudo-de-seguran%C3%A7a-da-posse>. Acesso em: 17 jun. 2024.

IMOBI REPORT. O Airbnb vai invadir a praia do seu aluguel. Disponível em: <https://imobireport.com.br/o-airbnb-vai-invadir-a-praia-do-seu-aluguel/#:~:text=Hoje%2C%20o%20Airbnb%20j%C3%A1%20soma,estavam%20deixando%20dinheiro%20na%20mesa>. Acesso em: 17 jun. 2024.