

DIREITO À MORADIA E VULNERABILIDADE SOCIAL: UMA ANÁLISE DOS REFLEXOS DA POLÍTICA ECONÔMICA NEOLIBERAL NA FINANCEIRIZAÇÃO HABITACIONAL A PARTIR DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 860.361/SP

Submetido em: 31/5/2024

Aceito em: 27/11/2024

Publicado em: 17/2/2025

Elenise Felzke Schonardie¹

Carina Lopes de Souza²

PRE-PROOF

(as accepted)

Esta é uma versão preliminar e não editada de um manuscrito que foi aceito para publicação na Revista Direitos Humanos e Democracia. Como um serviço aos nossos leitores, estamos disponibilizando esta versão inicial do manuscrito, conforme aceita. O manuscrito ainda passará por revisão, formatação e aprovação pelos autores antes de ser publicado em sua forma final.

<http://dx.doi.org/10.21527/2317-5389.2025.25.16052>

RESUMO

O artigo apresenta os contornos do direito humano e fundamental à moradia na era do capitalismo financeiro. Propõe-se uma reflexão acerca do posicionamento adotado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) ao apreciar o Recurso Extraordinário 860.631/SP, destacando as implicações sociais da decisão em um contexto marcado pela financeirização habitacional. Na primeira seção, realiza-se um exame sucinto do fenômeno da financeirização, enfatizando a sua influência direta na conformação do cenário de obstaculização do direito à moradia em escala global. Na segunda seção, analisa-se a decisão proferida pelo STF no Recurso Extraordinário 860.631/SP e suas repercussões sociais no cenário brasileiro em relação ao

¹ Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Ijuí/RS, Brasil.

<https://orcid.org/0000-0002-9240-5886>

² Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Ijuí/RS, Brasil.

<https://orcid.org/0000-0002-8770-3790>

**DIREITO À MORADIA E VULNERABILIDADE SOCIAL: UMA ANÁLISE DOS REFLEXOS DA
POLÍTICA ECONÔMICA NEOLIBERAL NA FINANCEIRIZAÇÃO HABITACIONAL
A PARTIR DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 860.361/SP**

direito à moradia. Com relação aos aspectos metodológicos, o trabalho de cunho teórico observou como método de abordagem o hipotético-dedutivo, por meio do procedimento de pesquisa bibliográfica e documental com coleta de dados indiretos e interpretação jurídica de cunho sociológico. Por fim, demonstra-se que a resposta jurisdicional exarada pelo Supremo Tribunal Federal produz sérios impactos sociais, sobretudo no que diz respeito à insegurança da posse, o que aprofunda o quadro de inefetividade do direito humano e fundamental à moradia.

Palavras-chave: Direito à Moradia; Direitos Humanos; Financeirização Habitacional; Neoliberalismo; Vulnerabilidades Sociais.

**RIGHT TO HOUSING AND SOCIAL VULNERABILITY: AN ANALYSIS OF THE
EFFECTS OF NEOLIBERAL ECONOMIC POLICY ON HOUSING
FINANCIALIZATION BASED ON EXTRAORDINARY APPEAL 860.361/SP**

ABSTRACT

The article presents the contours of the human and fundamental right to housing in the era of financial capitalism. A reflection is proposed on the position taken by the Federal Supreme Court (STF) when considering Extraordinary Appeal 860.631/SP, highlighting the social implications of the decision in a context marked by housing financialization. In the first section, a brief examination of the phenomenon of financialization is carried out, emphasizing its direct influence in shaping the scenario of obstacles to the right to housing on a global scale. In the second section, the decision handed down by the STF in Extraordinary Appeal 860.631/SP and its social repercussions in the Brazilian scenario in relation to the right to housing are analyzed. Regarding methodological aspects, the theoretical work observed the hypothetical-deductive method of approach, through the procedure of bibliographical and documentary research with indirect data collection and legal interpretation with a sociological bias. Finally, it is demonstrated that the jurisdictional response issued by the Federal Supreme Court produces

**DIREITO À MORADIA E VULNERABILIDADE SOCIAL: UMA ANÁLISE DOS REFLEXOS DA
POLÍTICA ECONÔMICA NEOLIBERAL NA FINANCEIRIZAÇÃO HABITACIONAL
A PARTIR DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 860.361/SP**

serious social impacts, especially with regard to insecurity of ownership, which deepens the ineffectiveness of the human and fundamental right to housing.

Keywords: Right to Housing; Human Rights; Housing Financialization; Neoliberalism; Social Vulnerabilities.

INTRODUÇÃO

A apropriação e o controle sistemáticos da moradia pelas finanças globais têm despertado preocupação, sobretudo em razão das implicações sociais que esse processo tem provocado. Nesse sentido, o presente artigo pretende explorar os contornos do direito humano e fundamental à moradia na era do capitalismo financeiro. Em particular, procura-se discutir o posicionamento recente exarado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), por ocasião do julgamento do Recurso Extraordinário 860.631/SP, destacando as repercussões sociais da decisão em um contexto marcado pela financeirização.

Nessa perspectiva, o problema de pesquisa que orienta a investigação proposta está alicerçado na seguinte pergunta: como a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF), ao apreciar o Recurso Extraordinário 860.631/SP, referenda e reforça o processo de financeirização da moradia em solo brasileiro e quais as repercussões sociais dessa resposta jurisdicional? Assim, a hipótese inicialmente levantada nesta pesquisa é de que o posicionamento adotado pelo Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento do Recurso Extraordinário 860.631/SP, referenda e reforça o processo de financeirização da moradia, produzindo sérios impactos sociais, em especial no que diz respeito à insegurança da posse, o que aprofunda o quadro de inefetividade desse direito.

Para responder adequadamente às questões levantadas, estruturou-se o texto em duas seções. Na primeira seção, propõe um exame breve e sucinto do fenômeno da financeirização habitacional, destacando a sua influência direta na conformação do cenário de inefetividade do direito à moradia em escala global. Na sequência, a segunda seção dedica especial atenção à

**DIREITO À MORADIA E VULNERABILIDADE SOCIAL: UMA ANÁLISE DOS REFLEXOS DA
POLÍTICA ECONÔMICA NEOLIBERAL NA FINANCEIRIZAÇÃO HABITACIONAL
A PARTIR DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 860.361/SP**

decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF), ao analisar o Recurso Extraordinário 860.631/SP, enfatizando as repercussões sociais dessa resposta jurisdicional.

No que diz respeito à metodologia empregada no processo de pesquisa, utilizar-se o método de abordagem hipotético-dedutivo. Quanto ao método de procedimento, emprega-se a pesquisa bibliográfica e documental com coleta de dados secundários e; quanto ao método de interpretação, adota-se a interpretação jurídica com viés sociológico, na medida em que considera-se os motivos e efeitos sociais da decisão em relação as dinâmicas sociais.

1 O DIREITO À MORADIA NA ERA DAS FINANÇAS GLOBAIS

O direito humano à moradia enfrenta, atualmente, um cenário de profunda inefetividade em todo o globo, diante do avanço das políticas econômicas neoliberais implementadas nas últimas quatro décadas. A previsão formal desse direito em um conjunto de documentos internacionais e nos textos constitucionais de inúmeros países parece não ser suficiente para que se assegure a moradia adequada para a população como um todo. Com efeito, a moradia tem permanecido adstrita ao campo da mera proclamação simbólica de declarações de direitos. E, investigar as razões pelas quais esse direito não se concretiza para um número expressivo de pessoas é uma tarefa complexa e desafiadora, que transcende as fronteiras deste artigo. Notadamente, o que se pretende aqui é realizar um exame sucinto do fenômeno da financeirização habitacional destacando a sua influência direta nas instituições de estado, na produção do direito e na conformação de um cenário marcado pela obstaculização do direito à moradia.

De início, cumpre destacar que a crise econômico-financeira vivenciada a partir da década de 1970, com a crise internacional do petróleo e o arrefecimento das proteções sociais com o declínio das políticas de bem-estar social, deixou marcas profundas no campo da habitação³. Diante do cenário de crise enfrentado por muitos Estados, operou-se uma verdadeira

³ Para uma melhor compreensão sobre a crise dos anos 70, a ruptura neoliberal e a remercadorização das sociedades capitalistas atuais, sugere-se o texto “A construção do estado de bem-estar social e o neoliberalismo: uma reflexão sobre a ruptura da evolução dos direitos humanos e do processo de (des)mercadorização das sociedades

**DIREITO À MORADIA E VULNERABILIDADE SOCIAL: UMA ANÁLISE DOS REFLEXOS DA
POLÍTICA ECONÔMICA NEOLIBERAL NA FINANCEIRIZAÇÃO HABITACIONAL
A PARTIR DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 860.361/SP**

inflexão substantiva na trajetória de reconhecimento de direitos e na oferta estatal de bens e serviços públicos. A política habitacional, como política pública voltada à efetivação do direito à moradia, também foi afetada por esse movimento. Inicialmente compreendida como uma política de bem-estar, a provisão habitacional migrou paulatinamente do discurso universalista dos direitos fundamentais para a lógica seletiva dos mercados, conectando-se, de forma ainda mais íntima, à arquitetura financeira de acumulação do capital (Royer, 2009).

Notadamente, a disseminação das finanças como matriz de organização da riqueza em escala global deslocou para o mercado o atendimento de muitas das necessidades básicas da população. Observou-se assim a partir da década de 1980 o desmonte das bases estruturais do Estado Social, por meio da implementação de políticas econômicas neoliberais. Assim como outras áreas, a habitação sofreu os reflexos do desmantelamento das instituições voltadas ao amparo social dos cidadãos, engendrado a partir de uma série de políticas voltadas à ampliação da disciplina do mercado, à competição e à mercantilização (Rolnik, 2019).

Em maior ou menor medida, percebe-se que a tomada da moradia pelas finanças tem se revelado como uma tendência massiva e hegemônica nas mais variadas regiões do mundo. O processo de desconstrução da moradia da condição de direito social e sua transformação em mercadoria e ativo financeiro alcançou dimensões globais numa escala exponencial. Esse fenômeno, centrado na conversão da economia política da habitação em elemento estruturador da ação capitalista tem sido comumente identificado pelo termo “financeirização”. Trata-se de uma expressão abrangente que diz respeito ao domínio crescente de práticas, narrativas e atores financeiros, em vários níveis (transnacional, nacional, regional e local), com o objetivo de transformar estruturalmente economias, empresas, Estados e grupos familiares (Rolnik, 2019).

Evidentemente, a financeirização tornou-se uma nova palavra-chave para descrever e analisar o desenvolvimento contemporâneo das economias em sua versão neoliberal avançada e da própria sociedade. Tornou-se também um conceito-chave na compreensão das tendências recentes nos mercados e políticas habitacionais (Aalbers; Rolnik; Krijnen, 2020). Cabe advertir que embora se trate de um termo largamente difundido, poucos que ouviram falar sobre a

capitalistas”, de autoria de Bedin e Schonardie, publicado na Revista de Direitos Humanos e Democracia, ano 12, nº 24, 2024.

**DIREITO À MORADIA E VULNERABILIDADE SOCIAL: UMA ANÁLISE DOS REFLEXOS DA
POLÍTICA ECONÔMICA NEOLIBERAL NA FINANCEIRIZAÇÃO HABITACIONAL
A PARTIR DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 860.361/SP**

chamada financeirização se dão conta da deformação generalizada dos processos econômicos e sociais que essa dinâmica acarreta (Dowbor, 2017). Em particular, no que toca ao direito à moradia, a financeirização produz efeitos extremamente nocivos à medida que amplia e intensifica a visão capitalista da moradia como um veículo de riqueza e investimento, um verdadeiro ativo financeiro. Em tempos de financeirização, é muito mais fácil perder de vista o fato de que a moradia é um direito, não uma mercadoria (Leijten; Bel, 2020).

A virada brusca na economia global que marca essa fase nova, complexa e mais brutal da acumulação capitalista coloca em cena os setores econômicos mais avançados. Nenhum outro setor ilustra isso tão bem e de forma tão dramática quanto as altas finanças, o setor avançado mais complexo e também mais predatório do sistema capitalista. Notadamente, as altas finanças impuseram sua lógica a todos os segmentos sociais e econômicos, alavancando um amplo processo de financeirização. Esse setor mobilizou, nas últimas décadas, uma série de instrumentos com o objetivo de extrair altos rendimentos de ativos modestos, como por exemplo a moradia (Sassen, 2014).

Necessário esclarecer que esse movimento de financeirização não está restrito àqueles países cujos mercados financeiros são extremamente desenvolvidos e sofisticados. Tal processo se faz presente em diferentes Estados-nação, com variadas estruturas de mercado financeiro e distintas economias políticas de habitação e urbanização. Em países periféricos como o Brasil, por exemplo, observa-se uma relação íntima entre os mercados habitacionais preexistentes, principalmente informais, e o processo de financeirização da moradia. A existência de modos de produção habitacional fora dos circuitos legais ou das regulamentações de planejamento foi um fator importante para o desenvolvimento da financeirização habitacional no país. Com efeito, a produção de moradias liderada pelas finanças tornou-se viável no Brasil em razão da inexistência de uma política habitacional coesa e bem articulada (Aalbers; Rolnik; Krijnen, 2020).

Claro que o surgimento de um mercado habitacional privado no Brasil (e em tantos outros países) não se deve exclusivamente ao recente movimento de financeirização habitacional, afinal, durante grande parte da história a moradia foi governada pela lógica capitalista. No entanto, nas últimas décadas, os atores financeiros globais tornaram-se cada vez

**DIREITO À MORADIA E VULNERABILIDADE SOCIAL: UMA ANÁLISE DOS REFLEXOS DA
POLÍTICA ECONÔMICA NEOLIBERAL NA FINANCEIRIZAÇÃO HABITACIONAL
A PARTIR DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 860.361/SP**

mais dominantes nesse mercado. Essa tendência faz parte de um fenômeno amplo de financeirização do capitalismo contemporâneo, em que o crescente setor financeiro passa a dominar a atividade econômica e a acumulação de riqueza (Leijten; Bel, 2020).

Nessa perspectiva, uma diferença fundamental que marca a dinâmica capitalista na era das finanças é o poder extremo conquistado por tipos particulares de atores privados e a ampla participação dos governos nacionais na construção desse espaço global privado (Sassen, 2014). Observar-se-á a seguir que o apoderamento do setor habitacional pelas finanças possibilitou a conexão de vários atores centrais do sistema financeiro global, como instituições de crédito, bancos de investimento e instituições públicas (Rolnik, 2019), cada um deles desempenhando uma função essencial para que a moradia continue a ser um investimento lucrativo, em especial, para os agentes financeiros transnacionais⁴.

Nesse sentido, cabe destacar que as políticas de organizações multinacionais como Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional tem grande parcela de responsabilidade no quadro de financeirização da moradia observado em muitos dos países ditos subdesenvolvidos ou emergentes. A partir da década de 1980, essas instituições assumiram um papel importante na disseminação de um modelo de política habitacional voltada ao mercado. Elas estabeleceram como prioridade a reforma fiscal e financeira dos Estados, em especial a redução de gastos orçamentários com moradia e a implementação de sistemas financeiros de habitação. Dessa forma, os empréstimos concedidos por essas instituições comumente eram acompanhados por um pacote de assistência técnica. Essa suposta assistência era realizada por técnicos e consultores com base em relatórios elaborados pelas instituições a partir de suas próprias diretrizes. Os técnicos e consultores também participavam de fóruns e eventos internacionais juntamente com ministros, prefeitos e gestores de programas de habitação. Assim, a ação dessas instituições financeiras transformou cada empréstimo em uma espécie de laboratório de experiências políticas (Rolnik, 2019).

Inegavelmente, os empréstimos integrados a planos de reajustes estruturais mais amplos

⁴ A respeito da atuação dos agentes financeiros transnacionais e suas estratégias corporativas de dominação, bem como, de influenciar a política e a produção do direito sugere-se a obra de Saskia Sassen intitulada *Territorio, autoridad y derechos: de los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*.

**DIREITO À MORADIA E VULNERABILIDADE SOCIAL: UMA ANÁLISE DOS REFLEXOS DA
POLÍTICA ECONÔMICA NEOLIBERAL NA FINANCEIRIZAÇÃO HABITACIONAL
A PARTIR DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 860.361/SP**

ganharam significativo espaço. Por meio da imposição de reformas nos mercados habitacionais internos, como condicionante para transferência de recursos, foram introduzidos diversos instrumentos e estratégias empregadas em prol da exploração financeira da habitação (Aalbers; Rolnik; Krijnen, 2020). Ampliou-se assim a participação da financeirização da moradia no total de empréstimos concedidos pelas principais instituições do globo. No que diz respeito ao Banco Mundial, essas operações financeiras saltaram da casa dos 4 bilhões de dólares, em 1980, para quase 7 bilhões de dólares, em 1990. Esse último montante chegou a representar, no período, mais da metade do total de empréstimos concedidos pela instituição (Rolnik, 2019).

A participação ativa do Banco Mundial nas reformas do setor habitacional em âmbito global e o enfoque financeiro introjetado pouco a pouco nas políticas internas de muitos países provocaram uma diminuição crescente dos projetos habitacionais destinados à população de baixa renda – habitação social. Em 1970, os recursos destinados à criação de moradias sociais representavam 90% do total de empréstimos do Banco relativos à área habitacional. A partir da metade dos anos 1990, esse percentual passou para menos de 10% (Rolnik, 2019). Resta evidente que as políticas de financeirização serviram muito mais para ampliar os próprios mercados financeiros habitacionais do que para aumentar, de fato, o acesso à moradia para os mais pobres e vulneráveis.

Para além da grande influência das instituições financeiras, é preciso reconhecer que nenhuma montagem de sistemas financeiros de habitação, mais ou menos conectados às finanças globais, dispensa a ação estatal, não apenas na regulação das finanças, mas também na construção da hegemonia política da concepção da casa como mercadoria e ativo financeiro. Dito de outra maneira, o papel do Estado e todo seu aparelhamento foram, e ainda o são, essenciais para que o sistema financeiro transnacional coloque em prática seus rentáveis planos e metas. Nesse contexto, propôs-se uma mudança substancial no papel desempenhado pelos governos: de provedores de habitação a “facilitadores”. A atuação dos Estados deveria estar concentrada em abrir espaço e apoiar a expansão dos mercados privados. Conforme observado, o próprio Banco Mundial reforçou esse pensamento ao encorajar os governos a adotar políticas voltadas ao fortalecimento dos mercados habitacionais. Dessa forma, o novo papel dos Estados resumia-se a criar condições, instituições e padrões de regulamentação destinados a alavancar

**DIREITO À MORADIA E VULNERABILIDADE SOCIAL: UMA ANÁLISE DOS REFLEXOS DA
POLÍTICA ECONÔMICA NEOLIBERAL NA FINANCEIRIZAÇÃO HABITACIONAL
A PARTIR DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 860.361/SP**

o desenvolvimento dos sistemas financeiros habitacionais como principal meio de acesso à moradia (Rolnik, 2019).

De fato, o que se sucedeu foi uma crescente financeirização da moradia, que passou a figurar cada vez mais como um ativo integrado ao mercado financeiro global. Tal movimento repercutiu profundamente no exercício de um direito à moradia. Pouco a pouco, a crença de que os mercados poderiam regular a alocação de moradias e desenvolver soluções “criativas” conduziu ao abandono de políticas públicas em que a habitação é considerada um bem social. A ideia da moradia enquanto bem comum que uma sociedade concorda em partilhar ou prover às camadas sociais economicamente mais vulneráveis – ou seja, um meio de redistribuição de riqueza – foi intencionalmente relegada. Na nova economia política centrada na habitação como um mecanismo de acesso à riqueza, a casa transforma-se de bem de uso em capital fixo – cujo valor é precisamente a expectativa de gerar rendimentos futuros (Sassen, 2014; Rolnik, 2019).

A imagem da moradia como ativo financeiro, esculpida pelos capitalistas, assumiu um semblante ainda mais perturbador com o avanço global do neoliberalismo⁵. Desde meados da década de 1980, a estratégia neoliberal mobilizou todo um leque de meios para alcançar seus objetivos, o principal deles, sem dúvida, tratava-se do desmantelamento do Estado Social. Observou-se assim uma alteração significativa no modo de exercício do poder governamental. Os governos passaram a exercer o papel de vigia das regras de concorrência no contexto de um conluio officioso com grandes oligopólios. Desse modo, fortaleceu-se a ideologia do *laissez-faire*, com o claro intuito de desencorajar os governos a implantar diretamente programas e políticas de cunho social (Dardot; Laval, 2016).

⁵ Na atualidade o termo “neoliberalismo” tem sido largamente empregado. Há, contudo, certa confusão acerca dessa expressão. Nesse sentido, mostra-se necessário esclarecer que “o neoliberalismo não é apenas um conjunto de teorias, uma coleção de obras, uma série de autores, mas um projeto político de neutralização do socialismo sob todas as suas formas e, mais ainda, de todas as formas de exigência de igualdade, um projeto conduzido por teóricos e ensaístas que são também, desde o início, empreendedores políticos” (Dardot et al., 2021, p.37). Além disso, Rolnik (2019, p.31) destaca que a influência da racionalidade neoliberal tem sido exercida de maneira extremamente desigual, tanto social quanto geograficamente, e suas formas institucionais e consequências sociopolíticas variaram significativamente em todo o globo, “dependendo de interações específicas em cada contexto entre paisagens regulatórias herdadas e projetos emergentes de reestruturação orientados ao mercado”.

**DIREITO À MORADIA E VULNERABILIDADE SOCIAL: UMA ANÁLISE DOS REFLEXOS DA
POLÍTICA ECONÔMICA NEOLIBERAL NA FINANCEIRIZAÇÃO HABITACIONAL
A PARTIR DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 860.361/SP**

Nesse contexto, a política urbana neoliberal pregou que a redistribuição da riqueza a bairros, cidades e regiões menos favorecidos era inútil, e que, em vez disso, os investimentos deveriam ser canalizados para os pólos de crescimento empresarial mais dinâmicos. Assim, todas as desagradáveis desigualdades regionais, espaciais e urbanas seriam resolvidas a longo prazo, por meio do efeito de transbordamento⁶. Na visão neoliberal, a entrega da cidade e da provisão habitacional aos empreiteiros e aos especuladores financeiros traria benefícios a todos (Harvey, 2014).

Muitos países, influenciados pelas políticas neoliberais, levaram a cabo cortes drásticos nos investimentos habitacionais, diminuíram os programas de bem-estar e os subsídios para aluguel e privatizaram os conjuntos habitacionais públicos. Faz-se necessário destacar que essa redução de recursos e programas relativos à provisão de moradias se pautou em dois pressupostos neoliberais: a suposta necessidade de redução do gasto público e a retirada do Estado de áreas em que aparentemente o mercado poderia atuar (Rolnik, 2019). Conforme apontam Dardot e Laval (2016), essa nova orientação tomou conta do cenário político e econômico. Passou-se a sustentar largamente que a livre ação dos atores privados, que conhecem melhor as condições do mercado, seria mais eficaz que qualquer intervenção direta ou a regulação pública. Com efeito, a razão neoliberal coloca o mercado como meio singular de provisão das necessidades humanas, demonizando o social (Brown, 2019). Com base nessa visão, promoveu-se assim a desregulação dos mercados financeiros enquanto uma nova política urbana e habitacional, voltada à mobilização do capital interno e à reciclagem do capital internacional era implementada (Rolnik, 2019; Sassen, 2014).

Na Europa e na América do Norte, a privatização do estoque público de moradias por meio da venda dos imóveis para os respectivos moradores ou através da transferência de propriedade para entidades sem fins lucrativos e, em alguns casos, para empreendimentos empresariais, foi largamente incentivada. Até os antigos países socialistas e comunistas também embarcaram em projetos neoliberais de privatização da habitação pública ao longo da década

⁶ O termo transbordamento se refere à “concepção de que investimentos ou incentivos fiscais conferidos a um setor produtivo, classe social ou região privilegiada ‘transbordaria’, beneficiando demais setores, classes ou regiões” (Harvey, 2014, p.70).

**DIREITO À MORADIA E VULNERABILIDADE SOCIAL: UMA ANÁLISE DOS REFLEXOS DA
POLÍTICA ECONÔMICA NEOLIBERAL NA FINANCEIRIZAÇÃO HABITACIONAL
A PARTIR DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 860.361/SP**

de 1990. Mesmo naqueles países onde a privatização do estoque público de moradias não ocorreu de forma drástica, a transferência ideológica da responsabilidade por prover habitação para o mercado foi hegemônica, e o paradigma da “casa própria” se afirmou como modelo praticamente único de política habitacional, conforme Rolnik (2019).

Na América Latina, o neoliberalismo se estabeleceu a partir de experiências localizadas no Chile, Argentina e Uruguai, ganhou impulso nos anos 1980 e atingiu o seu auge nos anos 1990. Se o desenvolvimento urbano vivenciado entre os anos 1950 e 1970 na América Latina trouxe a combinação de crescimento econômico com desigualdade, a imposição do neoliberalismo a partir 1980 desarticulou a arquitetura do crescimento e aprofundou a periferização e as disparidades sociais existentes (Martins, 2011). É indiscutível o fato de que as práticas neoliberais intensificaram as condições históricas de exclusão habitacional observadas no tecido urbano da maioria dos países latino-americanos (Fernandes, 2011).

Nessa linha, percebe-se que o papel dos Estados, de modo geral, ultrapassou o do mero “facilitador”, eles se tornaram elementos chave na criação de condições econômicas, regulatórias e sociais mais favoráveis à valorização do capital, contribuindo amplamente para o enfraquecimento dos mecanismos de solidariedade (Dardot; Laval, 2016). No campo da habitação, em particular, os Estados foram responsáveis por desconstruir muitas das políticas habitacionais e urbanas e promover ativamente a financeirização da moradia. Com efeito, diante do declínio do investimento estatal no setor de habitação e do crescente foco na propriedade privada da casa, o financiamento habitacional tornou-se o principal meio de acesso à moradia, especialmente para as famílias de baixa renda⁷. Segundo Raquel Rolnik (2019) a falta de opções fez com que esse público embarcasse em esquemas de crédito para a compra da casa própria, o que os colocou à mercê dos requisitos e condições pré-estabelecidos pelos mercados financeiro e imobiliário.

Nesse contexto, um exemplo-chave que explica com muita clareza a perversidade do processo de financeirização da moradia é o caso das chamadas hipotecas *subprime*, nos Estados

⁷ Para se ter ideia, entre 1997 e 2012, o preço médio dos imóveis na Inglaterra subiu cerca de 200%, enquanto o salário médio subiu apenas 55%. Essa situação dificultou a aquisição da moradia por meio da compra e sujeitou muitos trabalhadores à busca por financiamento habitacional (Rolnik, 2019, p. 44)

**DIREITO À MORADIA E VULNERABILIDADE SOCIAL: UMA ANÁLISE DOS REFLEXOS DA
POLÍTICA ECONÔMICA NEOLIBERAL NA FINANCEIRIZAÇÃO HABITACIONAL
A PARTIR DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 860.361/SP**

Unidos. No início dos anos 2000, um tipo específico de hipoteca foi desenvolvido para atender a demanda por moradia das famílias de baixa renda. Diante da possibilidade de adquirir a casa própria firmando um contrato sem pagamentos nos primeiros cinco anos, muitas famílias aderiram às hipotecas *subprime*. A aquisição dessas hipotecas não compreendia uma análise de crédito prévia, exigia-se apenas a assinatura do contrato por parte das famílias adquirentes. Dessa forma, a capacidade das famílias de pagar as hipotecas mensais era irrelevante. No mundo financeiro dominado pelo capital especulativo, tudo o que importava era o contrato que representava o bem material, a casa (Sassen, 2014).

Ao assinar o contrato, os adquirentes permitiam o desenvolvimento de um título lastreado em “ativo” que poderia gerar lucro para muitos investidores. Esses novos ativos passaram a ser negociados no circuito das altas finanças. A compra e venda acelerada possibilitou a obtenção de rendimentos muito lucrativos, ao mesmo tempo em que repassava o risco ao próximo comprador. Evidentemente, as consequências negativas dessa dinâmica foram sentidas mais tarde quando a crise financeira global de 2008 eclodiu. No momento em que a bolha estourou, milhões de famílias foram afetadas. Estima-se que no período de 2006 a 2010 mais de 13 milhões de execuções hipotecárias foram levadas a cabo, 9,3 milhões delas culminaram em despejos afetando mais de 30 milhões de indivíduos (Sassen, 2014).

Rolnik (2019) também destaca outros tantos exemplos capazes de evidenciar as consequências da tomada trágica da moradia pelas finanças globais. Segundo a autora, em 2009, Pacoima, localizada a poucos quilômetros de Los Angeles, na Califórnia, transformou-se em uma cidade fantasma. Placas de “*for sale*” e “*for rent*” dominavam a paisagem após dezenas de famílias abandonarem suas casas em virtude do inadimplemento de financiamentos habitacionais. No ano de 2010 a capital futurista do Cazaquistão, Astana, vivenciou um cenário habitacional caótico. Um barracão abrigava grevistas vítimas de construtoras que faliram e desapareceram deixando os esqueletos dos edifícios e inúmeras famílias sem moradia. Os grevistas de Astana eram apenas os mais corajosos entre cerca de 16 mil mutuários atingidos, até aquela data, pela falência de empresas de construção, que já haviam interrompido 450 projetos (Rolnik, 2019). Inúmeras outras situações de despejo por falta de pagamento e manifestações sociais em defesa ao direito à moradia e contra a alta lucratividades de agentes

**DIREITO À MORADIA E VULNERABILIDADE SOCIAL: UMA ANÁLISE DOS REFLEXOS DA
POLÍTICA ECONÔMICA NEOLIBERAL NA FINANCEIRIZAÇÃO HABITACIONAL
A PARTIR DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 860.361/SP**

financeiros surgiram em países como Israel, Espanha, Coréia do Sul e Inglaterra, por exemplo.

De modo geral, pode-se constatar que o processo de financeirização habitacional produziu impactos significativos na vida e, especialmente, nas condições de moradia da população mundial. Além disso, a financeirização também promoveu a reconfiguração espacial das cidades. Nas últimas décadas, os processos urbanos passaram por uma transformação sem precedentes, tornaram-se cada vez mais globais. Boa parte das cidades do mundo experimentaram a explosão imobiliária que favorecia os ricos em meio a uma imensidão de migrantes miseráveis⁸. Essa expansão imobiliária adquiriu grande visibilidade em toda a Europa e nas principais cidades capitalistas como Londres, Los Angeles, San Diego e Nova York. No Oriente Médio, em lugares como Dubai e Abu Dhabi, surgiram projetos urbanísticos assombrosos, espetaculares e criminosamente absurdos em certos aspectos, como meio de canalizar, de forma ostensiva, socialmente injusta e ambientalmente prejudicial, os excedentes de capital produzidos na região (Harvey, 2014).

Sem demora, a estrutura tradicional das cidades foi dizimada pelo sistema capitalista financeiro, vitimada por sua insaciável necessidade de acumulação de capital, fenômeno que naturalmente acarretou severas consequências sociais, especialmente no que diz respeito ao acesso à moradia. De fato, o recente e radical desenvolvimento capitalista do espaço urbano, alavancado sobretudo pelo cenário de financeirização da moradia, trouxe consigo intensas transformações no estilo de vida da população. A qualidade da vida urbana tornou-se uma mercadoria para os que têm dinheiro para pagar por ela. A tendência pós-moderna de estimular a formação de nichos de mercado, tanto nas escolhas de estilo de vida urbano quanto de hábitos de consumo e formas culturais, associa a experiência urbana contemporânea ao exercício da liberdade de escolha no mercado (Harvey, 2014). Nesse âmbito, a capacidade de cada indivíduo escolher onde e como morar depende, cada vez mais, do ponto em que ele se encontra na pirâmide social.

⁸ Nesse contexto, um reflexo marcante da financeirização da moradia se trata do processo de gentrificação, que, em apertada síntese, consiste em uma mudança espacial provocada pela tomada do solo urbano pela classe média/alta com a finalidade residencial ou comercial. Ao mesmo tempo, esse processo ocasiona a saída da população em situação econômica mais vulnerável do local que antes habitava (De Marco; Santos; Möller, 2020, p. 24).

**DIREITO À MORADIA E VULNERABILIDADE SOCIAL: UMA ANÁLISE DOS REFLEXOS DA
POLÍTICA ECONÔMICA NEOLIBERAL NA FINANCEIRIZAÇÃO HABITACIONAL
A PARTIR DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 860.361/SP**

A mudança no sentido e no papel econômico da moradia ganhou impulso. Como consequência da nova política financeira da habitação, a polarização na distribuição de riqueza e poder passou a estar indelevelmente inscrita na forma espacial das cidades. Os centros urbanos se transformam em ambientes fragmentados e fortificados. De um lado, pode-se enxergar alguns bairros ricos, que dispõem de uma ampla estrutura de serviços, como escolas exclusivas, quadras poliesportivas e policiamento privado ininterrupto nas ruas. Do outro, há uma imensidão de assentamentos irregulares sem qualquer infraestrutura urbana, abastecimento de água, saneamento básico ou eletricidade, onde o compartilhamento de uma mesma moradia por várias famílias é a norma (Harvey, 2014). Nesse cenário, para alguns a casa (moradia) representa uma fortaleza segura, para outros ela é um símbolo da luta cotidiana pela sobrevivência.

Notadamente, a crise habitacional vivenciada em escala global revela uma infinidade de paradoxos que retroalimentam um cenário de exclusão. Saskia Sassen (2016) afirma que tal cenário não é de mera exclusão, mas sim de expulsão daqueles sujeitos pobres considerados desinteressantes para o sistema global de reprodução do grande capital transnacional. De um lado, os preços dos imóveis não podem cair porque isso significa erodir a base político-econômica baseada em ativos financeiros. De outro, a moradia não pode ser promovida pelos Estados porque isso simbolizaria o retrocesso para uma situação de dependência. Assim, os segmentos sociais mais vulneráveis simplesmente permanecem sem ter acesso a condições dignas de moradia (Rolnik, 2019).

Em linhas gerais, verifica-se que o desmonte político, ideológico e econômico da habitação enquanto bem social e sua exportação para a esfera dos circuitos financeiros intensificou a dinâmica de exploração capitalista da moradia e reduziu, de forma significativa, a estrutura necessária à efetivação desse direito social. Por consequência, operou-se uma regressão substancial nas condições de moradia da população global (Rolnik, 2019). Certamente se está muito distante de superar por completo essas contradições sociais. No entanto, discutir as suas raízes é fundamental. Afinal, somente a partir dessa compreensão mais abrangente e aprofundada será possível definir como e onde atuar a fim de assegurar o pleno exercício do direito à moradia.

**DIREITO À MORADIA E VULNERABILIDADE SOCIAL: UMA ANÁLISE DOS REFLEXOS DA
POLÍTICA ECONÔMICA NEOLIBERAL NA FINANCEIRIZAÇÃO HABITACIONAL
A PARTIR DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 860.361/SP**

Examinado, de forma breve e sucinta, o quadro de financeirização da moradia e suas implicações sociais, pretende-se deslocar o olhar para o cenário brasileiro. Dessa forma, no tópico seguinte, realizar-se-á uma análise jurisprudencial, com ênfase no posicionamento recente exarado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) a respeito da temática.

**2 OS EFEITOS DA FINANCEIRIZAÇÃO HABITACIONAL A PARTIR DA ANÁLISE
DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 860.361/SP**

A análise proposta na primeira seção deste artigo permite constatar que o processo de financeirização da moradia é responsável por conformar um cenário urbano marcado pela desigualdade social. Com efeito, observou-se, em escala global, o endividamento massivo das populações de baixa e média rendas com a finalidade de adquirir a sonhada casa própria. Nesse processo, vidas foram alienadas⁹, hipotecadas e um número expressivo de pessoas passou a compor a parcela de pobres urbanos “sem lugar” (Rolnik, 2019).

O movimento de transformação da moradia de bem social, sob responsabilidade dos Estados, em produto disponibilizado pelo mercado se fez presente e manifestou seus efeitos em inúmeros países. O Brasil, por sua vez, não escapou ileso. No país, a introdução de uma agenda neoliberal¹⁰ aliada a ausência de iniciativas governamentais consistentes voltadas ao setor habitacional abriu portas para a financeirização da moradia.

Quando o Brasil parecia caminhar em direção ao progresso, diante da ordem constitucional inaugurada em 1988, a ascensão de um governo conservador e o fortalecimento

⁹ O termo aqui utilizado remete à alienação fiduciária, instituto jurídico de garantia dos contratos de financiamento habitacional, o qual oferece maior agilidade ao mercado financeiro diante da possibilidade do imóvel ser levado à hasta pública no prazo exíguo de 90 dias em caso de inadimplência de até três parcelas do financiamento.

¹⁰ Importa esclarecer que discorrer sobre a introdução de uma agenda neoliberal no Brasil não significa tratar do desmantelamento de uma série de direitos sociais já estabelecidos. Isso porque, diferentemente dos norte-americanos ou dos demais países europeus, o Brasil não implementou um sistema de bem-estar voltado à concretização dos direitos sociais ao longo de sua história. Por consequência, o país também não contou com uma política habitacional pública consistente, destinada a assegurar a fruição do direito social à moradia a todos os brasileiros (Rolnik, 2019). Assim, verifica-se que a imposição dos ideais neoliberais serviu mais como um pretexto para conter as aspirações transformadoras embutidas no reconhecimento dos direitos sociais do que qualquer outra coisa. Em razão disso, as chances de sucesso de um possível projeto nacional voltado à provisão de habitações foram reduzidas substancialmente (Royer, 2009).

**DIREITO À MORADIA E VULNERABILIDADE SOCIAL: UMA ANÁLISE DOS REFLEXOS DA
POLÍTICA ECONÔMICA NEOLIBERAL NA FINANCEIRIZAÇÃO HABITACIONAL
A PARTIR DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 860.361/SP**

do consenso neoliberal impuseram um conjunto de medidas fiscais ortodoxas, o que resultou em uma retração generalizada dos gastos públicos. Em decorrência disso, o desenvolvimento de uma política pública habitacional, em âmbito nacional, foi severamente comprometido. Essa conjuntura, somada a tantos outros fatores, sedimentou as bases de um processo massivo de financeirização da moradia em solo brasileiro. Estruturou-se assim um mercado privado da habitação marcado pela lógica segregacionista, responsável por deixar às margens da sua estrutura os extratos populacionais representativos da larga demanda por moradia no país (Rolnik, 2019).

Há de se reconhecer que a reconfiguração desse quadro exige um esforço conjunto por parte dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Em particular, o Judiciário desempenha um papel extremamente relevante nesse campo ao discutir questões ligadas à promoção e proteção do direito à moradia. Dessa forma, a pretensão nesta segunda seção é realizar uma análise jurisprudencial acerca da matéria, com foco na decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) ao apreciar o Recurso Extraordinário nº 860.631/SP.

O referido Recurso Extraordinário, sob relatoria do Ministro Luiz Fux, discutiu a constitucionalidade do procedimento de execução extrajudicial nos contratos de mútuo com alienação fiduciária de imóvel, previsto na Lei n. 9.514/1997. Nas razões recursais, a parte recorrente questiona a decisão prolatada pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF-3) que considerou constitucional a execução extrajudicial. O recorrente impugnou a constitucionalidade dos dispositivos da referida lei, aduzindo afronta a uma série de dispositivos da Constituição Federal. Nessa linha, requereu que as disposições da Lei nº 9.514/1997 fossem apreciadas à luz dos mandamentos constitucionais (Brasil, 2023).

Por maioria, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), ao analisar o recurso, reconheceu, em sede repercussão geral, a constitucionalidade do procedimento de execução extrajudicial estabelecido na Lei nº 9.514/1997. De acordo com a tese fixada pelo Supremo, a execução extrajudicial para satisfação de créditos decorrentes de alienação fiduciária não ofende quaisquer direitos ou garantias previstos na Constituição Federal (Brasil, 2023).

Inegavelmente, essa decisão apresenta sérias repercussões sociais. Em primeiro lugar, permitir que bancos e instituições financeiras retomem imóveis habitacionais em razão do

**DIREITO À MORADIA E VULNERABILIDADE SOCIAL: UMA ANÁLISE DOS REFLEXOS DA
POLÍTICA ECONÔMICA NEOLIBERAL NA FINANCEIRIZAÇÃO HABITACIONAL
A PARTIR DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 860.361/SP**

inadimplemento de parcelas, sem a necessidade de acionar a Justiça para tanto, representa uma flexibilização das salvaguardas constitucionais, sobretudo no que diz respeito ao direito à moradia. Para além disso, cancelar a execução extrajudicial consiste em uma medida que reforça e reafirma o modelo de financeirização habitacional estabelecido no país, modelo este responsável por conformar um cenário marcado pela desigualdade social, exclusão e inefetividade do direito à moradia.

Nessa perspectiva, vale lembrar que a Espanha vivenciou experiência semelhante entre os anos de 2007 e 2011. O *boom* de execuções hipotecárias¹¹, decorrente do processo intenso de financeirização habitacional levado a cabo no país, reconfigurou drasticamente o cenário urbano espanhol, ampliando a desigualdade no acesso à moradia. Com isso, os setores populacionais em situação de vulnerabilidade econômica foram os que mais sofreram os impactos da financeirização da moradia.

Conforme retrata Rolnik (2019), a euforia frente a expansão do crédito para aquisição da casa própria resultou em um *frenesi* imobiliário – o rápido e intenso crescimento da construção civil espanhola na primeira década do ano 2000 constituiu uma das espinhas dorsais da economia política do país ao longo de mais de uma década. Parte dessa riqueza foi produzida através do mercado imobiliário, que avançou sobre as terras do país, em várias regiões, oferecendo um produto – a casa própria – acessível para as classes média e trabalhadora a partir da facilitação do crédito.

As inúmeras moradias produzidas por esse sistema, em que pese tenham uma materialidade de cimento, tijolo e concreto, representam abstrações, frações de unidades de valor. Assim como outros bens sociais transformados em ativos financeiros, a moradia passou a transitar pelos circuitos do mercado global, conectando-se intimamente com a rede fictícia de circulação de valor via dívida. Toda a teia que se desenrola através dessas dívidas é marcada por uma relação polarizada. De um lado, há o investidor, as instituições bancárias e o mercado financeiro, para quem a moradia é apenas mais um investimento em meio a tantos outros, um objeto de especulação, dando azo ao surgimento dos chamados “Senhorios corporativos”. No

¹¹ De acordo com Rolnik (2019, p. 24), cerca de 350 mil execuções hipotecárias foram levadas a cabo na Espanha nesse período.

**DIREITO À MORADIA E VULNERABILIDADE SOCIAL: UMA ANÁLISE DOS REFLEXOS DA
POLÍTICA ECONÔMICA NEOLIBERAL NA FINANCEIRIZAÇÃO HABITACIONAL
A PARTIR DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 860.361/SP**

outro lado dessa relação, há a pessoa ou família que nela habita, para quem a moradia tem outras dimensões e significados. Em particular, para aqueles que se endividaram muito além de suas possibilidades materiais, a moradia representa uma expectativa de aumento de renda prometida pela valorização do imóvel. Mas essa expectativa se dissipa quando não é mais possível participar desse jogo financeiro cujas regras são ditadas unilateralmente pelo mercado, com a anuência das instituições estatais.

No final das contas, a dívida, moeda abstrata que circula pelo mundo, é responsabilidade de quem se comprometeu a pagá-la. E, no caso da Espanha, as perdas não se resumem à moradia que é cooptada pelas instituições bancárias, desvalorizada após o estouro da bolha, envolvem também o compromisso de pagamento integral de seu valor. Na crise financeira de 2007, após a *frenesi* da casa própria, sobraram imóveis vazios e pessoas sem-teto e endividadas, abusadas pelos mecanismos especulativos do mercado financeiro global. Essa crise da moradia pressionou o mercado de alugueis, provocando uma explosão nos valores, que foi ainda mais tensionada pelos interesses de plataformas de alugueis de curta temporada como o Airbnb. Mais de um década de discussões e reivindicações resultaram na aprovação pelo Congresso Nacional da Espanha da “Lei de Moradia”, em abril de 2023, que representa um importante “marco na política habitacional espanhola e europeia, na medida em que vai consolidando um novo entendimento sobre a relação estado/privado no campo da moradia, depois de décadas de hegemonia de uma visão que delegou totalmente ao mercado os sistemas de moradia locais.” (Rolnik, 2023).

Com base na experiência espanhola, é possível evidenciar como o processo de apropriação e controle da moradia pelas finanças globais acarreta efeitos sociais perversos. No Brasil, esse processo tem provocado repercussões preocupantes, sobretudo porque produz e amplia as desigualdades no que diz respeito ao acesso à moradia adequada. Nesse contexto, alerta-se aqui que a recente decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) pode conferir contornos ainda mais críticos a esse quadro.

Nesse sentido, com o intuito de compreender, de modo mais aprofundado, as principais implicações desta decisão, examinar-se-ão a seguir alguns dos argumentos ventilados pelo Ministro Luiz Fux, relator do Recurso Extraordinário nº 860.631. Cabe destacar que o foco da

**DIREITO À MORADIA E VULNERABILIDADE SOCIAL: UMA ANÁLISE DOS REFLEXOS DA
POLÍTICA ECONÔMICA NEOLIBERAL NA FINANCEIRIZAÇÃO HABITACIONAL
A PARTIR DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 860.361/SP**

análise aqui proposta está em evidenciar os efeitos prospectivos da decisão, considerando o cenário de financeirização da moradia posto.

Dito isso, passa-se à análise da decisão. De início, é preciso destacar que o Ministro Fux, na fundamentação de seu voto, contextualiza o surgimento do instituto da alienação fiduciária de bens imóveis, garantia prevista no inciso IV do artigo 17 da Lei nº 9.514/1997. Refere que o cenário de sucessivas crises financeiras, de planos monetários não exitosos e o crescente processo inflacionário vivenciado no país gerou um desequilíbrio do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), prejudicando o acesso a financiamentos para aquisição de casa própria. Paralelamente, o Ministro pontua que a garantia da hipoteca se mostrava inadequada diante das novas necessidades de circulação do crédito¹². Somado a isso, Fux menciona também que a profunda mudança sofrida pelo quadro institucional e político do país, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, demandou um novo arranjo jurídico para o sistema. Segundo o Ministro, esse cenário conduziu o legislador à edição da Lei nº 9.514, em 1997, que passou a dispor sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI), instituindo a alienação fiduciária de coisa imóvel como marca do início de um novo modelo regulatório (Brasil, 2023).

Necessário esclarecer que a alienação fiduciária de coisa imóvel trata-se de um negócio jurídico por meio do qual o devedor, com o escopo de garantia, transfere a propriedade resolúvel de um bem imóvel ao credor. O estabelecimento de garantia por meio da alienação fiduciária gera situação *sui generis* de desdobramento da posse, tornando-se o fiduciante possuidor direto e o fiduciário possuidor indireto do imóvel. Diante do adimplemento da dívida, resolve-se a propriedade fiduciária, extinguindo-se a garantia real e operando-se a transferência da propriedade plena ao adquirente (Brasil, 1997).

De acordo com o Ministro Luiz Fux, a referida legislação destinava-se a estabelecer condições mínimas indispensáveis ao desenvolvimento do mercado imobiliário no país, a partir de novos instrumentos e mecanismos:

[...] conforme se depreende da Exposição de Motivos Interministerial nº 032/MPO/MF, de 9 de junho de 1997, anexa à Mensagem nº 670 do Poder Executivo,

¹² A velocidade de circulação dos créditos e ativos financeiros criados pelo mercado fazem parte do modelo econômico capitalista em sua versão neoliberal.

**DIREITO À MORADIA E VULNERABILIDADE SOCIAL: UMA ANÁLISE DOS REFLEXOS DA
POLÍTICA ECONÔMICA NEOLIBERAL NA FINANCEIRIZAÇÃO HABITACIONAL
A PARTIR DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 860.361/SP**

de 10 de junho de 1997, extraída do Projeto de Lei nº 3242/1997 da Câmara dos Deputados, posteriormente transformado na Lei nº 9.514/1997, objetivava-se o estabelecimento de condições mínimas necessárias ao desenvolvimento sustentável do mercado de financiamento imobiliário, com a criação de novos instrumentos e mecanismos que possibilitassem a livre operação do crédito para o setor e a mobilização dos capitais necessários à sua dinamização (Brasil, 2023, p. 4).

Esse excerto, extraído do voto proferido por Fux, retrata com precisão a incorporação e difusão do receituário neoliberal que alicerça a financeirização habitacional. Notadamente, verifica-se que a preocupação central da legislação em comento não está em garantir o acesso à moradia adequada aos segmentos populacionais mais vulneráveis a partir da concessão de crédito facilitado por meio da garantia fiduciária. Longe disso, a finalidade precípua da referida lei é viabilizar as operações do mercado habitacional no país, garantindo maior rentabilidade ao setor.

Na sequência, Fux ainda argumenta que “o sistema regulado pela Lei nº 9.514/1997 surgiu como importante alavanca ao setor imobiliário, tornando-o mais dinâmico e atraente a investimentos, sobretudo pela celeridade e efetividade na recuperação do crédito objeto de financiamento imobiliário” (Brasil, 2023, p. 7). Mais uma vez, a disciplina do mercado, a racionalidade neoliberal e o incentivo à financeirização se fazem presentes nas razões invocadas pelo relator.

Notadamente, a linha argumentativa delineada por Fux se distancia – e muito - da perspectiva que encara a moradia como um bem social, um direito humano e fundamental a ser efetivado para todos os brasileiros. Há uma verdadeira substituição de um modelo garantidor do direito à moradia por um modelo centrado única e exclusivamente no fortalecimento e crescimento do mercado. De fato, o capitalismo contemporâneo sob dominância financeira transforma a moradia em uma mercadoria e busca estabelecer um regime jurídico que a tutele como tal (Alfonsin; Lanfredi, 2021).

Nesse sentido, destaca-se que o Poder Judiciário deveria proteger e efetivar esse direito, reequilibrando as desigualdades perpetradas pelo sistema capitalista financeiro. Na contramão desse dever, o Judiciário reverbera, a partir da decisão ora analisada, a ideia de que o fortalecimento do mercado e a facilitação do crédito são os únicos caminhos capazes de conduzir à concretização plena do direito à moradia. Essa perspectiva extremamente limitada

**DIREITO À MORADIA E VULNERABILIDADE SOCIAL: UMA ANÁLISE DOS REFLEXOS DA
POLÍTICA ECONÔMICA NEOLIBERAL NA FINANCEIRIZAÇÃO HABITACIONAL
A PARTIR DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 860.361/SP**

faz com que qualquer outra alternativa não seja pensada ou considerada (Alfonsin; Lanfredi, 2021).

Além dos aspectos mencionados, vale ressaltar que o próprio relator reconhece que a execução extrajudicial levada a cabo pelo credor fiduciário é uma questão complexa, sobretudo “por se referir ao destacado e indisponível direito social à moradia, além de envolver relação jurídica estabelecida entre contratantes que assumem, em geral, flagrante assimetria de poder econômico” (Brasil, 2023, p. 20). O Ministro destaca ainda que:

[...] o tema apreciado veicula questão não apenas economicamente relevante, mas que também envolve aspectos sociais de alta monta. Deveras, ao reconhecer a repercussão geral do tema ora analisado, destacou-se a relevância não só jurídica, mas econômica e social da questão, haja vista a possibilidade de afetar significativa parcela da população, mutuários do Sistema Financeiro Imobiliário, além de impactar diretamente no estabelecimento das taxas de juros desses contratos, as quais se relacionam diretamente com os riscos decorrentes da inadimplência e o tempo estimado com a execução das garantias (Brasil, 2023, p. 25).

Muito embora reconheça a natureza complexa da questão e a extensão de seus efeitos diante da possibilidade de afetar um número expressivo de mutuários do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), Fux advoga a tese da constitucionalidade da execução extrajudicial, referindo, inclusive, que “o arcabouço legislativo em torno do instrumento atribui tratamento regulatório adequado à controvérsia” (Brasil, 2023, p. 20).

Em linhas gerais, o Ministro sustenta que a legislação vigente é capaz de disciplinar a problemática de modo adequado. No entanto, sabe-se que o fiel cumprimento da referida lei chancelará a remoção forçada e sistemática de pessoas em situação de vulnerabilidade econômica de seus lares, em um prazo extremamente exíguo. Isso coloca em xeque a segurança da posse, elemento fundamental para o exercício de um direito à moradia adequada.

Sobre esse ponto, vale lembrar que o Comentário Geral nº 4 ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, editado em 1991, sustenta que o direito à moradia não deve ser interpretado em sentido estrito ou restritivo, que o reduz a um local de abrigo provido meramente de um teto e quatro paredes ou que o considere exclusivamente como uma mercadoria. Diferente disso, a moradia deve ser compreendida como um direito a viver, de tal modo que a sua fruição pressupõe a presença de alguns elementos e condições essenciais

**DIREITO À MORADIA E VULNERABILIDADE SOCIAL: UMA ANÁLISE DOS REFLEXOS DA
POLÍTICA ECONÔMICA NEOLIBERAL NA FINANCEIRIZAÇÃO HABITACIONAL
A PARTIR DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 860.361/SP**

(ONU, 1991). Em particular, a segurança da posse é um desses elementos responsáveis por caracterizar determinada moradia como adequada.

De acordo com o Comentário, a moradia não será considerada adequada se os seus ocupantes não desfrutarem de um grau de segurança de posse que garanta a proteção legal contra despejos forçados, perseguição e outras ameaças (ONU, 1991). A segurança da posse, portanto, está intimamente conectada à proteção da vida e da dignidade dos moradores. Ao revés, o que se tem evidenciado no cenário global é justamente uma crise de insegurança com relação à posse. Rolnik (2019) destaca que esse fenômeno tem marcado a experiência de vida de milhões de habitantes em todo o planeta. Tratam-se de indivíduos e famílias que tiveram suas vidas hipotecadas ou que perderam a possibilidade de permanecer nos bairros onde viviam, em função dos *booms* de preços nos mercados internacionais.

Não há dúvida que “a insegurança da posse é uma questão de economia política – leis, instituições e processos de tomada de decisão relacionados ao acesso e ao uso da moradia e da terra são atravessados pelas estruturas de poder existentes na sociedade” (Rolnik, 2019, p.151). Com efeito, é no interior desta trama jurídico-administrativa que se tecem os mecanismos de inclusão e exclusão com relação à moradia. O papel do Judiciário, nesse campo, consistiria em equalizar as forças do mercado diante dos interesses sociais, mas a decisão proferida pelo Supremo revela uma postura muito mais comprometida com o estímulo à expansão do capitalismo financeirizado. O que demonstra o quanto a doutrina econômica neoliberal tem se apropriado das estruturas e instituições de Estado para produzir e dizer o direito (Sassen, 2013).

Outro ponto da decisão que merece análise diz respeito ao parecer econômico apresentado pela Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN). O Ministro Fux, invoca os apontamentos constantes no documento em sua fundamentação a fim de chancelar a constitucionalidade da execução extrajudicial. No documento, a entidade de representação do setor bancário brasileiro sinaliza as potenciais consequências para o mercado de crédito brasileiro diante do reconhecimento da inconstitucionalidade da execução extrajudicial na alienação fiduciária de bens imóveis. Também, destaca que ao reduzir tanto o custo quanto a incerteza da possibilidade de obtenção das garantias imobiliárias, a alienação fiduciária possibilitou uma verdadeira transformação no mercado de crédito imobiliário brasileiro. “De

**DIREITO À MORADIA E VULNERABILIDADE SOCIAL: UMA ANÁLISE DOS REFLEXOS DA
POLÍTICA ECONÔMICA NEOLIBERAL NA FINANCEIRIZAÇÃO HABITACIONAL
A PARTIR DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 860.361/SP**

2007 até 2017, o volume de crédito imobiliário cresceu de forma expressiva, saltando do patamar de 2% do PIB para um valor próximo de 10% do PIB” (Brasil, 2023, p. 26).

Em que pese a suposta contribuição do instituto da alienação fiduciária para o crescimento econômico do mercado imobiliário, é preciso lembrar que essa iniciativa não democratizou o acesso à moradia no país. Não só isso, salienta-se que o Brasil apresenta um déficit habitacional significativo que atinge, de modo mais incisivo, as camadas sociais em situação de vulnerabilidade social¹³. Conforme aponta a Fundação João Pinheiro (2021), no período de 2016 a 2019, o déficit habitacional¹⁴ médio observado no país foi de aproximadamente 5,7 milhões de domicílios. Nitidamente, esse mercado imobiliário em franca expansão no país não está beneficiando a larga parcela de brasileiros que carece de moradia adequada. Essa é a realidade perpetrada pela financeirização. Nesse contexto, o lucro e o crescimento estão a serviço de poucos, enquanto a desigualdade social e inefetividade do direito à moradia atingem muitos.

Diante de tudo, pode-se inferir que, em um contexto marcado pela financeirização da moradia, a resposta jurisdicional exarada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) tem sérios impactos sociais. Apontou-se, de forma breve e sucinta, alguns desses impactos, responsáveis por aprofundar o quadro de inefetividade do direito humano e fundamental à moradia instaurado no país.

Notadamente, pode-se perceber que apesar do significativo avanço no que toca à tutela jurisdicional do direito à moradia, a concretização plena desse direito ainda permanece em um horizonte longínquo. Desse modo, discutir com seriedade os contornos da atividade jurisdicional nesse campo talvez consista em um importante passo na longa caminhada que se tem a percorrer para reconfigurar o cenário habitacional brasileiro.

¹³ A noção conceitual de vulnerabilidade social a qual o texto filia-se é a apresentada por Robet Castel (1998), a qual se constitui num espaço social de instabilidade, de turbulências, povoado de indivíduos que encontram-se em situação precariedade em sua relação com o trabalho e fragilizados em sua inserção relacional; ou seja, são indivíduos desamparados na medida em que suas relações de proximidade são fracas e não possuem vínculos formais em relação ao trabalho, que é precarizado.

¹⁴ O conceito de déficit habitacional não se resume à ideia imediata e intuitiva da necessidade de construção de novas moradias. Esse indicador compreende três variáveis: a) o ônus excessivo com aluguel, b) a coabitação familiar e c) as habitações precárias (Fundação João Pinheiro, 2021, p.113).

**DIREITO À MORADIA E VULNERABILIDADE SOCIAL: UMA ANÁLISE DOS REFLEXOS DA
POLÍTICA ECONÔMICA NEOLIBERAL NA FINANCEIRIZAÇÃO HABITACIONAL
A PARTIR DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 860.361/SP**

CONCLUSÃO

O presente artigo apresentou os contornos do direito humano e fundamental à moradia na era do capitalismo financeiro, temática esta que apresenta tamanha relevância social na atualidade. Nesse âmbito, procurou-se responder à questão central: como a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF), ao apreciar o Recurso Extraordinário 860.631/SP, referenda e reforça o processo de financeirização da moradia em solo brasileiro e quais as repercussões sociais dessa resposta jurisdicional? Para apresentar uma resposta ao problema de pesquisa estabelecido percorreu-se uma longa caminhada.

Inicialmente, contextualizou-se o processo de financeirização habitacional, levado a cabo a partir da tomada da moradia pelas finanças em variadas regiões do mundo. Destacou-se que esse processo tem acentuado as desigualdades no acesso à moradia adequada à medida que reproduz intensamente a imagem desse bem social como um veículo de riqueza e investimento. Apontou-se, ainda, que o apoderamento do setor habitacional pelas finanças possibilitou a conexão de vários atores centrais do sistema global em prol da exploração econômica da moradia.

De fato, as políticas de organizações multinacionais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, por exemplo, desempenharam um papel significativo na articulação do quadro de financeirização da moradia em muitos dos países ditos subdesenvolvidos ou emergentes. Para além dessas instituições, os Estados colaboraram fortemente para a montagem de sistemas financeiros de habitação, mais ou menos conectados às finanças globais, consolidando assim a concepção da casa como mercadoria e ativo financeiro. Nesse contexto, os Estados deixaram de ser provedores de habitação para assumir o papel secundário de meros facilitadores, criando condições e regulamentações destinadas a alavancar o mercado. Paulatinamente, a ideia de que os mercados poderiam garantir a oferta de moradias à grande massa da população necessitada conduziu ao abandono de políticas públicas nesse campo.

Com a ascensão global do neoliberalismo, esse quadro ganhou contornos ainda mais críticos. Muitos países, influenciados pelas estratégias neoliberais, levaram a cabo cortes drásticos nos recursos destinados à provisão habitacional. Diante do declínio do investimento

**DIREITO À MORADIA E VULNERABILIDADE SOCIAL: UMA ANÁLISE DOS REFLEXOS DA
POLÍTICA ECONÔMICA NEOLIBERAL NA FINANCEIRIZAÇÃO HABITACIONAL
A PARTIR DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 860.361/SP**

público no setor e do crescente foco na propriedade privada da casa, o financiamento habitacional se tornou um dos principais meios de acesso à moradia. No Brasil, em especial, a introdução de uma agenda neoliberal aliada à ausência de iniciativas consistentes no setor habitacional abriu portas para a financeirização da moradia, aprofundando drasticamente as disparidades no acesso à moradia.

Nessa linha, destacou-se que o enfrentamento dessa problemática exige um esforço conjunto dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Em especial, ressaltou-se que o Judiciário, no exercício de suas funções, deve estar comprometido com a realização do bem-estar social e redução das desigualdades sociais e regionais a partir da concretização dos direitos constitucionalmente estabelecidos. No que toca ao direito à moradia, particularmente, evidenciou-se que o posicionamento adotado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) ao apreciar o Recurso Extraordinário nº 860.631/SP referenda e reforça o processo de financeirização da moradia, produzindo sérios impactos sociais, em especial no que diz respeito à insegurança da posse, o que aprofunda o quadro de inefetividade desse direito. A Corte, portanto, alinha a sua resposta jurisdicional à doutrina econômica neoliberal, seguindo uma direção diametralmente oposta à que deveria trilhar, qual seja, a de ampliar o escopo de proteção e efetivação do direito à moradia.

Diante de um agressivo e avançado processo de financeirização habitacional, portanto, não há como prescindir de uma atuação jurisdicional implicada com a realização do direito humano e fundamental à moradia, devendo ser motivo de alerta cada decisão que se distancie desse compromisso.

REFERÊNCIAS

AALBERS, Manuel B.; ROLNIK, Raquel; KRIJNEN, Marieke. The financialization of housing in capitalism's peripheries. *Housing Policy Debate*, v. 30, n. 4, p. 481-485, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/10511482.2020.1783812>. Acesso em: 03 nov. 2023.

ALFONSIN, Betânia de Moraes; LANFREDI, Eduarda Schilling. O direito à moradia digna: de direito fundamental à transformação em ativo financeiro. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico*, Belo Horizonte, ano 7, n. 12, p. 85-104, jan./jun., 2021. Disponível em:

**DIREITO À MORADIA E VULNERABILIDADE SOCIAL: UMA ANÁLISE DOS REFLEXOS DA
POLÍTICA ECONÔMICA NEOLIBERAL NA FINANCEIRIZAÇÃO HABITACIONAL
A PARTIR DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 860.361/SP**

https://journal.nuped.com.br/index.php/direitourbanistico/article/view/alfonsin_rbdu12.
Acesso em: 03 nov. 2023.

BEDIN, Gilmar A; SCHONARDIE, Elenise F. A construção do estado de bem-estar social e o neoliberalismo: Uma Reflexão Sobre a Ruptura da Evolução dos Direitos Humanos e do Processo de (Des)Mercadorização das Sociedades Capitalistas. *Revista da Direitos Humanos e Democracia*. Ano12, nº 23, Jan/Jun, 2024, p. e15869. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.21527/2317-5389.2024.23.15869>. Acesso em 26 mai. 2024.

BRASIL. *Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997*. Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências. Brasília, DF, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19514.htm. Acesso em: 03 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 860631*. Relator Ministro Luiz Fux. Brasília, 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 03 nov. 2023.

BROWN, Wendy. *Nas ruínas do neoliberalismo*. Tradução de Mario A. Marino e Eduardo Altheman C. Santos. São Paulo: Politeia, 2019.

CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social*. Petrópolis: Editora Vozes, 1998.

DARDOT, Pierre; GUÉGUEN, Haud; LAVAL, Christian; SAUVÊTRE Pierre. *A escolha da guerra civil: uma outra história do neoliberalismo*. Tradução de Márcia Pereira Cunha. São Paulo: Elefante, 2021.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. Tradução de Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016.

DE MARCO, Cristhian Magnus; SANTOS, Paulo Junior Trindade dos; MÖLLER, Gabriela Samrsla. *Direito à cidade e democracia: sociedade de consumo e contexto de pandemia (os desafios decorrentes do processo de gentrificação e as urgências do livre desenvolvimento da personalidade)*. Joaçaba: Editora Unoesc, 2020.

DOWBOR, Ladislau. *A era do capital improdutivo: porque oito famílias têm mais riqueza do que a metade da população do mundo*. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

FERNANDES, Edésio. *Regularização de Assentamentos Informais na América Latina*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2011.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit habitacional no Brasil 2016-2019*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2021. Disponível em: <http://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em: 03 nov. 2023.

**DIREITO À MORADIA E VULNERABILIDADE SOCIAL: UMA ANÁLISE DOS REFLEXOS DA
POLÍTICA ECONÔMICA NEOLIBERAL NA FINANCEIRIZAÇÃO HABITACIONAL
A PARTIR DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 860.361/SP**

HARVEY, David. *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

LEIJTEN, Ingrid; BEL, Kaisa de. Facing financialization in the housing sector: a human right to adequate housing for all. *Netherlands Quarterly of Human Rights*, v. 38, n. 2, p.94-114, 2020. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0924051920923855>. Acesso em: 03 nov. 2023.

MARTINS, Carlos Eduardo. *Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina*. São Paulo: Boitempo, 2011.

ONU. *Comentário Geral nº 4*. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, 1991. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br>. Acesso em: 03 nov. 2023.

ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

ROLNIK, Raquel. *Post de labcidade* (2023). Disponível em: <https://www.labcidade.fau.usp.br/espanha-aprova-lei-de-moradia-para-enfrentar-crise-habitacional-eu-sou-voce-amanha/>. Acesso em: 26 nov 2024.

ROYER, Luciana de Oliveira. *Financeirização da Política Habitacional: limites e perspectivas*. Tese (doutorado) – Universidade de São Paulo – USP. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Área de Concentração Habitat, 2009. p.194. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-19032010-114007/publico/Doutorado_LucianadeOliveiraRoyer.pdf. Acesso em 03 nov. 2023.

SASSEN, Saskia. Finance as capability: good, bad, dangerous. *Arcade*, 2014. Disponível em: <https://arcade.stanford.edu/occasion/finance-capability-good-bad-dangerous>. Acesso em: 03 nov. 2023.

SASSEN, Saskia. *Territorio, autoridad y derechos: de los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*. Buenos Aires: Katz Editores, 2013.

SASSEN, Saskia. *Expulsões: brutalidade e complexidade na economia global*. Tradução Angélica Freitas. Rio de Janeiro, 2016.

Artigo desenvolvido no âmbito do projeto “Direito à Moradia, Neoliberalismo e Vulnerabilidade: a violação de direitos humanos e as consequências ambientais” financiado pela CAPES.

**DIREITO À MORADIA E VULNERABILIDADE SOCIAL: UMA ANÁLISE DOS REFLEXOS DA
POLÍTICA ECONÔMICA NEOLIBERAL NA FINANCEIRIZAÇÃO HABITACIONAL
A PARTIR DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 860.361/SP**

Autor Correspondente:

Elenise Felzke Schonardie

Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul.

Rua do Comércio, nº 3000 – Bairro Universitário – CEP 98700-000. Ijuí/RS, Brasil.

elenise.schonardie@unijui.edu.br

Este é um artigo de acesso aberto distribuído sob os termos da licença Creative Commons.

