

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**

ALEXANDRE SHIMIZU CLEMENTE

**POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS E OS DESAFIOS DA
CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À MORADIA URBANA NA NOVA ORDEM
CONSTITUCIONAL BRASILEIRA**

FRANCA

2011

ALEXANDRE SHIMIZU CLEMENTE

**POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS E OS DESAFIOS DA
CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À MORADIA URBANA NA NOVA ORDEM
CONSTITUCIONAL BRASILEIRA**

Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como pré-requisito para obtenção do Título de Mestre em Direito. Linha de Pesquisa: Direito, Sociedade e Políticas Públicas. Área de Concentração: Sistemas normativos e fundamentos da cidadania.

Orientadora: Prof^ª. Dra. Riva Sobrado de Freitas

FRANCA

2011

Clemente, Alexandre Shimizu

Políticas públicas habitacionais e os desafios da concretização do direito à moradia urbana na nova ordem constitucional brasileira / Alexandre Shimizu Clemente. –Franca : [s.n.], 2011
140 f.

Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências Humanas e Sociais.

Orientador: Riva Sobrado de Freitas

1. Direito constitucional e urbano – Brasil. 2. Direitos humanos – Política habitacional. 3. Moradia – Políticas públicas – Brasil.

I. Título

CDD – 341.374

ALEXANDRE SHIMIZU CLEMENTE

**POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS E OS DESAFIOS DA
CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À MORADIA URBANA NA NOVA ORDEM
CONSTITUCIONAL BRASILEIRA**

Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como pré-requisito para obtenção do Título de Mestre em Direito. Linha de Pesquisa: Direito, Sociedade e Políticas Públicas. Área de Concentração: Sistemas normativos e fundamentos da cidadania.

BANCA EXAMINADORA

Presidente: _____
Profª. Dra. Riva Sobrado de Freitas

1º Examinador: _____

2º Examinador: _____

Franca, _____ de _____ de 2011.

*À Daniele Maciel, razão dos meus dias mais felizes, e
Aos meus pais, como sempre.*

AGRADECIMENTOS

É tempo de encerrar mais uma etapa da minha vida acadêmica. E com ela, mais um trabalho de conclusão, que desta vez, veio sob forma de Dissertação, a qual somente foi possível levar a cabo com a ajuda imprescindível de muitas pessoas. É por esta razão que os “Agradecimentos” são, sempre, indispensáveis.

Em primeiro lugar, sem deixar a minha fé de lado agradeço a **Deus** – como sempre – por permitir a conclusão de mais esta etapa, na certeza de que trilho todos os dias os seus desígnios divinos.

Agradeço, igualmente, aos meus **pais** e aos meus irmãos, **Lucas** e **Matheus**, pelo incansável apoio, que me inspira e me dá forças para continuar seguindo sempre.

Necessito agradecer, também, a **Daniele Maciel** pelo auxílio inestimável que se traduziu na cuidadosa leitura e apontamentos da versão final deste trabalho. Sou grato, ainda, por todos os momentos inesquecíveis que passo ao seu lado, pelas demonstrações diuturnas de carinho e afeto. A você, dedico o meu incomensurável amor.

Não poderia olvidar de render minhas homenagens, novamente, a minha estimada, caríssima e amada Prof. Dra. **Riva Sobrado de Freitas**. Em outras oportunidades, já pude registrar que seus ensinamentos foram muito além do que a Ciência Jurídica, pois aprendi com esta profissional, exemplo de docência, valores que vou levar por toda minha vida. Por todos estes anos à fio de convivência, ensinamento, companheirismo e afeto maternal, à senhora, devoto todo meu respeito, carinho e gratidão.

Ao grande **Estêvão Luís Lemos Jorge**, pessoa cuja personalidade e caráter são dignos de nota. Verdadeiro amigo e companheiro de todas as aulas e atividades do Mestrado.

Agradeço, ainda, aos meus amigos de longa jornada, **Thiago Nogueira Xavier**, incansável presença em todos os momentos da minha vida; **Vinícius Parolin Wohnrath**, amigo inestimável cujo modelo me inspirou a ousar a vida acadêmica; **João Victor Rozatti Longhi**, Mestre, companheiro e amigo eterno; as meninas **Graziela Benedito** e **Laura J. Taveira**, pelo carinho das acolhidas e pela amizade devotada: a minha querida sócia **Flavia Longhi**, pela compreensão dos dias afastados do escritório para me dedicar ao Mestrado e por seu apoio que se tornou fundamental e indispensável e, por fim, mas não menos importante, a minha prima **Juliana Landim**, por todo o carinho dispensado nos últimos tempos.

Aos meus queridos e estimados **Guilherme Guerra Murat, Brenno Roberto Amorim Barcelos, Carlos Arthur Faustini e Paulo H. Cabrera** que muito me ajudaram ao longo desta experiência que foi o Mestrado. Não posso deixar de agradecer a vocês a hospitalidade que sempre me foi prontificada.

Agradeço de coração a toda ajuda, carinho, paciência e amizade que **Laura Odette Dorta Jardim**, Diretora Técnica do Serviço Técnico de Biblioteca e Documentação – da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais – Câmpus Franca, vem dedicando ao longo de sete anos de convivência.

Quero registrar, por fim, meus agradecimentos a **UNESP – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais** – Câmpus Franca, nas figuras dos **professores** e de todos os **servidores técnico-administrativos** que de uma forma ou de outra contribuíram para a realização de mais este sonho.

CLEMENTE, Alexandre Shimizu **Políticas públicas habitacionais e os desafios da concretização do direito à moradia urbana na nova ordem constitucional brasileira**. 2011. 140 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2011.

RESUMO

Desde os tempos mais remotos, o homem sempre buscou um espaço próprio, seja para se proteger das intempéries naturais, seja para abrigar seus pares ou sua prole. Esse espaço físico que surge inerente à condição humana é o que hodiernamente denominamos como **moradia**. E por se tratar de algo tão intrinsecamente ligado ao indivíduo, não se tardou por reconhecer o acesso ao lar como sendo um verdadeiro ***direito humano***. Assim, o que se assistiu no âmbito internacional foi o surgimento de diversos instrumentos de proteção e promoção deste direito. O presente estudo concentrará esta questão principalmente no Brasil, onde abordará o tratamento constitucional dispensado ao direito à moradia. Para alcançar tal desiderato, será necessário travar diálogos com a sociologia (no que tange ao aspecto sociológico da moradia), a arquitetura, o urbanismo e o Direito Urbanístico, pois não há como pensar na moradia dissociada de sua ambiência natural, ou seja, a cidade. Sendo certo de que não ficaremos adstritos aos conceitos ligados à moradia, bem como sua proteção jurídica, avançaremos em nossa pesquisa, com a análise das políticas públicas empreendidas pelo Estado brasileiro, especialmente no pós 88, ou seja, na nova ordem constitucional. Nosso objetivo será demonstrar que a maioria destas medidas políticas foram insuficientes para a resolução do *deficit* habitacional, especialmente na camada da população de baixa renda. À guisa de conclusão, demonstraremos as possíveis alternativas que o poder público pode empreender para reduzir esta gigantesca mazela social.

Palavras-chave: direitos humanos. direito à moradia. políticas públicas.

CLEMENTE, Alexandre Shimizu. **Public housing policies and the challenges of enacting the right to a home in urban areas according to the new brazilian constitution**. 2011. 140 p. Thesis (Master in Laws) □ Faculty of Humanities and Social Sciences, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2011.

ABSTRACT

Since very early, man has always searched for his own space; either to obtain protection from nature's rage or to shelter his match or offspring. This space is what we currently name **dwelling**. And because it is intrinsically connected with man, entitling him to a home, as a true **human right**, did come without delay. Thus, the coming of several instruments of protection and the promotion of this right was able to be observed internationally. This study will mostly focus on this question in Brazil, where the constitutional treatment toward the entitlement to housing will be approached. In order to do this, it will be necessary to talk to sociologists (on the subject of the sociological aspect of dwelling), architects, specialists on urban matters, and Urban Rights, for it is not possible to dissociate dwelling from its natural environment, i.e. the city. As it is certain that we will not be limited to housing only, as well as to its legal protection, we will go further into our research, analyzing the policies performed by the Brazilian Government, especially in the post-88, i.e. according to the new constitutional order. We aim to demonstrate that most of these political measures have not been satisfactory in order to solve housing deficit, especially in the low-income social layers. In conclusion, we will demonstrate that there are possible alternatives which public authorities can make use of in order to put an end to social blackspots.

Keywords: human rights. entitlement to housing. public policies.

CLEMENTE, Alexandre Shimizu. **Politiche pubbliche per la casa e le sfide della concretizzazione del diritto all'alloggio urbano nel nuovo ordine costituzionale brasiliano**. 2011. 140 f. Dissertazione (Maestrato in Diritto) – Facoltà di Scienze Umane e Sociali, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2011.

RIASSUNTO

Sin dai tempi immemorabili l'uomo ha sempre cercato il suo spazio, sia per proteggersi delle intemperie naturali sia per accogliere i suoi pari e prole. Questo spazio fisico che appare come inerente alla condizione umana è quello che si chiama odiernamente di alloggio. E perché si tratta di qualcosa intrinsecamente legato all'uomo non ci vuole molto a riconoscere l'accesso alla casa come un vero diritto umano. Quindi, ciò che si vede a livello internazionale è l'emergere di vari strumenti per proteggere e promuovere questo diritto. Questo studio si concentrerà a questo problema soprattutto in Brasile, il quale affronterà il trattamento riservato al diritto costituzionale alla casa in questo paese. Per raggiungere questo obiettivo è necessario impegnarsi in un dialogo con la sociologia (rispetto all'aspetto sociologico della casa), architettura, urbanistica e legge urbanistica, poiché non si può pensare alla casa separata dal suo ambiente naturale cioè la città. Oltre a ragionare sui concetti legati alla casa siccome la sua protezione legale, seguirà nella nostra ricerca l'analisi delle politiche pubbliche intraprese dal Brasile specialmente post 1988, cioè nel nuovo ordine costituzionale. Il nostro obiettivo è quello di dimostrare che la maggior parte di queste misure non è stata sufficiente a risolvere il deficit abitativo, soprattutto nello strato di popolazione di basso reddito. In conclusione, abbiamo dimostrato le alternative possibili che il governo potrebbe adottare per ridurre questa enorme malattia sociale.

Parole chiavi: diritti umani. diritto alla casa. politiche pubbliche.

LISTA DE SIGLAS

BACEN	Banco Central do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional de Habitação
CEF	Caixa Econômica Federal
CG	Comentários Gerais
Comitê DESC	Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
CMN	Conselho Monetário Nacional
CF	Constituição Federal
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FGHab	Fundo Garantidor da Habitação Popular
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MDU	Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
ONU	Organização das Nações Unidas
PIDESC	Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNH	Política Nacional De Habitação
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PMCMV	Programa Minha Casa, Minha Vida
PNHU	Programa Nacional de Habitação Urbana
SFHU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
UNESCO	<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i>

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
PARTE 1 DIREITO À MORADIA: ASPECTOS SOCIOLÓGICOS E SEUS DESDOBRAMENTOS JURÍDICOS.....	19
CAPÍTULO 1 A DIMENSÃO HUMANA DO DIREITO À MORADIA.....	19
1.1 O conceito sociológico de “moradia” e sua importância na construção da personalidade humana	19
1.2 O reconhecimento internacional da moradia como um direito humano.....	29
1.3 Análise histórica: o direito à moradia sob a perspectiva do direito à propriedade no panorama constitucional brasileiro – do Império até a constituição de 1967.....	36
1.4 A nova ordem constitucional brasileira e o direito à moradia	40
1.4.1 A consolidação do direito à moradia pela EC 26/00.....	42
1.4.2 Os mecanismos infraconstitucionais de acesso à moradia na nova ordem constitucional.....	44
CAPÍTULO 2 A MORADIA COMO ELEMENTO DAS CIDADES: O DIÁLOGO COM O DIREITO URBANÍSTICO	51
2.1 Considerações iniciais	51
2.2 A cidade como um direito humano coletivo: a Carta Mundial pelo Direito à Cidade e a preocupação com a moradia	54
2.3 A Constituição Federal e o novo modelo de competências urbanísticas	61
2.3.1 Das competências urbanísticas no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01)	65
2.4 Os instrumentos legais do planejamento urbano: a Lei nº 10.257/01 – Estatuto da Cidade – e os Planos Diretores.....	67
2.4.1 Os princípios informadores do Estatuto da Cidade ligados a questão habitacional.....	69
2.4.2 O Estatuto da Cidade e os mecanismos de acesso à moradia	72
2.4.3 Os Planos Diretores como ferramentas para a solução local da questão habitacional urbana	78

PARTE 2 POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS: OS DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DO DIREITO HUMANO À MORADIA NO BRASIL	81
CAPÍTULO 1 A TRÁGICA REALIDADE BRASILEIRA: O SOLO E A MORADIA COMO INSTRUMENTOS DE ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA	81
1.1 Considerações Preliminares.....	81
1.2 As ocupações irregulares e informais do solo urbano como consequência da mercantilização das moradias.....	82
1.3 Os graves desafios da incipiente política habitacional brasileira: o <i>deficit</i> de unidades habitacionais e as submoradias	89
CAPÍTULO 2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS INTENTADAS ENTRE A DÉCADA DE 60 ATÉ A CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	95
2.1 Apontamentos preliminares.....	95
2.2 A instituição do Sistema Financeiro da Habitação em 1964.....	96
2.3 O surgimento do Banco Nacional da Habitação e os demais agentes do Sistema Financeiro da Habitação	101
CAPÍTULO 3 ANÁLISE DOS PROBLEMAS E SUPOSTAS MUDANÇAS: A POLÍTICA HABITACIONAL PÓS-88	109
3.1 A extinção do BNH e a crise do financiamento público para a aquisição da moradia	109
3.2 Políticas públicas hodiernas: do Ministério das Cidades ao Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV)	114
<i>3.2.1 A Lei nº 11.124/05 e a instituição do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)</i>	<i>116</i>
<i>3.2.2 O Programa Minha Casa, Minha Vida e a Lei Federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009 (já alterada pela Lei nº 12.424/11)</i>	<i>119</i>
CONCLUSÃO.....	125
REFERÊNCIAS	131

INTRODUÇÃO

O homem buscou, desde suas primeiras interações pessoais, constituir aquilo que contemporaneamente denominamos de *moradia*, na forma de primitivos abrigos (em cavernas, nas fendas rochosas, nas copas das grandes árvores, etc.) com o intento de se resguardar dos fenômenos naturais ou mesmo livrar-se de predadores. Ao longo da caminhada histórica, este asilo foi ganhando cada vez mais importância dentro de um círculo social que se formava e, aos poucos, deixou de ser um refúgio de salvação para tornar-se a base de sua individualidade.

Ante este caráter de essencialidade que a moradia representa para os seres humanos, isto é, em razão desta inegável importância sociológica, foi que esta “preocupação social” se legitimou e acabou se projetando para a esfera das Ciências Jurídicas, enquadrando-se como um direito social dos mais relevantes na categoria dos chamados direitos fundamentais ou humanos.

Destarte, as políticas públicas voltadas para a implementação do direito à moradia consistirão no cerne das futuras discussões do presente trabalho, impondo-se, para tanto, um diálogo multidisciplinar entre as ciências que se voltam para esta problemática, o que gerou, portanto, a divisão deste estudo em duas grandes partes.

A primeira delas – intitulada **Direito à moradia: aspectos sociológicos e seus desdobramentos jurídicos** – versará, como o próprio nome sugere, sobre a relevância sociológica do direito à moradia e o seu consequente desdobramento jurídico que levou também ao reconhecimento internacional desta garantia como sendo um direito humano fundamental. Esta primeira parte, encontra-se dividida em dois grandes capítulos, a saber: **Capítulo 1 A dimensão humana do direito à moradia** e o **Capítulo 2 A moradia como elemento das cidades: o diálogo com o direito urbanístico**.

Nesta esteira, veremos, no **Capítulo 1**, que, para a Sociologia Urbana, a *moradia* representa muito mais do que um “simples teto”, pois, como afirma Maria Magdalena Alves, “[...] quando moramos expressamos nossas identidades, construímos um modo de viver.”¹ Assim, podemos afirmar que, de longe, a função de uma residência (seja ela qual for, uma casa, um apartamento, uma submoradia) deixou de ser apenas uma esfera de proteção humana, passando a ser um traço daquilo que denominamos hoje *dignidade da pessoa humana*.

¹ ALVES, Maria Magdalena. Homens de rua: aqueles que não moram. **Tempo e Presença**, Rio de Janeiro, ano 15, n. 267, p. 14, jan./fev. 1993.

Apoiados sobre estas reflexões históricas (ainda que de maneira muito sucinta e apenas ilustrativa do papel central do lar para a configuração da personalidade do homem) e sociológicas podemos garantir que a moradia é, sem dúvida, um direito natural do indivíduo, essencialmente ligado à condição humana e indispensável à sobrevivência digna de qualquer pessoa.

Rui Geraldo Camargo Viana, ao discorrer sobre o assunto na aula inaugural da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo em 2000, foi peremptório quando se referiu ao tema, asseverando que o direito à moradia é um “[...] direito natural do indivíduo, indispensável à proteção da vida, da saúde, da liberdade [...].”²

Destarte, no plano jurídico, a preocupação, em um primeiro momento, foi a de *declarar tal direito*, reconhecendo-o como um Direito Humano, estampado nas principais cartas universais de direitos.

A exemplo disso, podemos citar o art. XXV da Declaração Universal dos Direitos Humanos proclamada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1948, o qual prevê, ainda que de maneira indireta, a garantia de uma moradia digna que atenda aos padrões mínimos de salubridade para o indivíduo e sua família.³ Neste mesmo diapasão, segue a dicção do art. 11 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Nesta convenção, todavia, a referência à moradia se deu de maneira muito mais enfática, como podemos depreender da leitura do dispositivo, o qual pedimos vênica para transcrever:

Art. 11 - 1. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.⁴

Os dispositivos legais internacionais citados servem para reforçar a ideia já difundida e pacífica de que o acesso a um lar constitui um verdadeiro Direito Humano, devendo constar em todas as cartas constitucionais daqueles países que adotam um regime democrático de

² VIANA, Rui Geraldo Camargo. Direito à moradia. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 95, p. 543, 2000.

³ Assegura o art. XXV da referida Declaração: 1- Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle.

⁴ BRASIL. Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 7 jul. 1992. p. 8713. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0591.htm>. Acesso em: ago. 2010.

direito. Assim, a materialização do direito à moradia é o segundo momento pelo qual passa a Ciência Jurídica.

Neste viés, o estudo se concentrará, igualmente, no tratamento constitucional dispensado ao ***direito de moradia*** no âmbito da nova Constituição Federal (CF) de 1988 e à maneira como o Estado Brasileiro tem procurado solucionar os graves problemas relacionados a esta necessidade de milhões de indivíduos.⁵

No que diz respeito à CF de 1988, novos e importantes mecanismos foram criados com o fito de dar cabo à situação desumana enfrentada por uma parcela expressiva da população brasileira. Em que pese no texto original o direito à moradia ter sido negligenciado, a atual Carta Política foi responsável por instituir uma divisão de competência urbanística, dando à União Federal a prerrogativa de instituir diretrizes para a habitação (art. 21, XX) e estatuiu a competência comum da União, Estados e Municípios para “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” em seu art. 23, IX. Contudo, no ano 2000, o Congresso brasileiro, com o intuito de redimir o crasso erro do constituinte, aprovou a Emenda Constitucional nº 26 e tornou expresso o direito à moradia, ainda que inserido no rol dos chamados direitos sociais do art. 6º.

No **Capítulo 2 (A moradia como elemento das cidades: o diálogo com o direito urbanístico)** da primeira parte, passamos a enfrentar a questão ligada à moradia, bem como os principais fenômenos intimamente atrelados à vida social, sob uma ***perspectiva multidisciplinar***, dividindo assim a busca de soluções e a abertura de diálogos com outras ciências humanas, tais como a Sociologia, Arquitetura, Urbanismo etc.

É exatamente neste momento que o direito à moradia se liga a um ramo que ganha cada vez mais destaque dentro da Ciência do Direito, o chamado ***Direito Urbanístico***. Não conseguiríamos conceber a ideia de moradia urbana sem necessariamente a ligarmos à cidade ou a um centro urbano.

Na melhor definição encontrada, o Direito Urbanístico para Ricardo Pereira Lira seria:

[...] o conjunto de normas destinadas a dispor sobre a ordenação da cidade, sobre a ocupação do espaço urbano de maneira justa e regular, procurando as condições melhores de edificação, habitação, trabalho, circulação e lazer. Tem por objetivo organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade.⁶

⁵ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: jan. 2010.

⁶ LIRA, Ricardo Pereira. A questão urbano-ambiental. In: TEPEDINO, Gustavo (Org.). **Direito civil contemporâneo: novos problemas à luz da legalidade constitucional**. São Paulo: Atlas, 2008. p. 162.

Surge ele então para atender as necessidades de regulamentação das cidades, dentro do processo de urbanização, recorrente em quase todo o mundo e no Brasil, especificamente entre as décadas de 40 e 60 até os dias de hoje, ainda que em menor marcha. Nas palavras de José Afonso da Silva, sua função seria a de “[...] oferecer instrumentos normativos ao Poder Público a fim de que possa, com respeito ao princípio da legalidade, atuar no meio social e no domínio privado, para ordenar a realidade no interesse da coletividade.”⁷

Invariavelmente, quando tratamos da realidade nacional (enfoque de nossa pesquisa), percebemos que a regulamentação nem sempre acompanha o desenrolar natural dos fatos, e na questão urbanística isto não é diferente. O atual quadro deficitário de moradias, a forma irregular e iníqua como se processa o assentamento das populações mais carentes, a marginalização decorrente do descaso do Poder Público, tem como causa, para Ricardo Pereira Lira, “[...] a inexistência de uma política habitacional que enfrente a questão urbana de maneira planejada e consistente.”⁸

Consoante o pensamento de Lira, percebemos que o Direito Urbanístico é apenas uma ferramenta (considerada, por nós, muito eficiente), que deve ser usada na tentativa de resolver as dificuldades encontradas pela população, sobretudo a mais carente, para tornar suas moradias mais dignas ou ainda fornecer mecanismos para a sua obtenção.

Desta feita, superadas as questões enfrentadas na primeira parte do nosso estudo, avançaremos em nossas investigações, passando a abordar agora as políticas públicas propriamente ditas na Parte 2, denominada **Políticas públicas habitacionais: os desafios da implementação do direito humano à moradia no Brasil**.

Esta segunda parte, divide-se em três capítulos, a saber: **Capítulo 1 A trágica realidade brasileira: o solo e a moradia como instrumentos de especulação imobiliária; Capítulo 2 As políticas públicas habitacionais intentadas entre a década de 60 até a Constituição de 1988** e, finalmente **Capítulo 3 Análise dos problemas e supostas mudanças: a política habitacional pós-88**.

O capítulo inaugural desta segunda parte volta-se para o fenômeno da mercantilização do solo urbano e as drásticas consequências para o acesso à moradia. Este ranço patrimonialista que marca a sociedade brasileira é fruto da concentração de renda e, conseqüentemente, da acumulação fundiária que priva a maior parte da população do acesso ao solo urbano. A especulação imobiliária, decorrente da concentração fundiária, é outro traço

⁷ SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 36.

⁸ LIRA, Ricardo Pereira. A questão urbano-ambiental. In: TEPEDINO, Gustavo (Org.). **Direito civil contemporâneo: novos problemas à luz da legalidade constitucional**. São Paulo: Atlas, 2008. p. 159.

característico da atual situação sociourbana em qualquer cidade brasileira, constituindo outro grande óbice para a concretização do direito à moradia.

A consequência básica desse fenômeno, atrelado às opções da Política Nacional de Urbanização, que priorizou o atendimento do capital ao invés dos anseios da população mais necessitada, foi a causa da grande segregação socioespacial que vivemos hoje. O combate a este grande mal só será possível com a implementação de políticas públicas inclusivas, que visam melhorar e trazer para as áreas mais urbanizadas todos aqueles que de algum modo foram forçados a viver longe dos equipamentos públicos urbanos.

No capítulo subsequente, passaremos a discorrer sobre a criação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), em âmbito federal, na década de 60, que teve suas atividades capitaneadas pelo Banco Nacional de Habitação (BNH) e que por longos anos esteve à frente da Política Nacional de Urbanização no Brasil.

A instituição do SFH foi um grande marco na formulação de políticas públicas destinadas a resolução dos dois grandes problemas habitacionais no país: o *deficit* habitacional e as submoradias. Contudo, como veremos, sua atuação foi marcada por privilegiar uma parcela da população que auferia acima de cinco salários mínimos, negligenciado aquela vasta camada da população que possui rendimentos inferiores a este padrão e que nunca foi contemplado com nenhum tipo de financiamento estatal ou qualquer outro tipo de subsídio para a aquisição da casa própria (ou reforma/melhoria da habitação existente).

Com a extinção do BNH, passamos a adentrar no último capítulo, no qual voltaremos nossa atenção para as hodiernas políticas públicas editadas para combater o crescente *deficit* habitacional.

Assim, destacaremos a edição de duas importantes leis na última década, que visam, associadas aos demais instrumentos jurídico-urbanísticos presentes em nosso arcabouço, diminuir sensivelmente o *deficit* habitacional em todas as suas modalidades.

A Lei nº 11.124/05⁹, que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), foi a primeira iniciativa legislativa que prevê o acesso e a garantia de moradias às camadas mais pobres da população. Contudo, em que pese o pioneirismo de sua intenção, seu mecanismo é altamente burocrático, ficando à mercê da vontade política discricionária dos administradores públicos, além de ser um complicado emaranhado técnico

⁹ BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 jun. 2005. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm>. Acesso em: ago. 2011.

de elaboração de projetos e adequação aos planos diretores, além da adesão formal ao SNHIS para o recebimento de verbas federais destinadas a atender esta população.

Em face da recente edição, os resultados desta lei ainda não foram sentidos, pois o último levantamento do Censo Demográfico (realizado em 2010) não trouxe qualquer melhora nos índices que pudessem ser atribuídos ao SNHIS.

A outra lei que merece destaque é a Lei nº 11.977/09¹⁰, que implementou o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Este diploma legal nasceu com vistas a substituir a Lei nº 4.380/64¹¹ que instituiu o SFH, pois prevê uma atuação audaciosa do governo federal na construção de milhares de unidades habitacionais e o financiamento para a aquisição das mesmas, por intermédio da Caixa Econômica Federal (CEF).

Este programa é igualmente passível das mesmas críticas sofridas pelo SFH, pois não almeja combater o *deficit* habitacional onde ele é mais latente, ou seja, na camada da população mais pobre. Para ser beneficiária do PMCMV a família necessita ter uma renda mensal superior a três salários mínimos, do contrário não terá acesso ao financiamento habitacional concedido pela CEF. Este limite mínimo exclui muitas famílias da possibilidade de usufruir este empreendimento gigantesco do governo federal, que consumirá dos cofres públicos, algo estimado em quinze bilhões de reais.

Merece destaque, contudo, o instrumento de *legitimação da posse* que permitirá aos mais necessitados a possibilidade de acesso a um domicílio. Contudo, conforme ressaltaremos mais adiante, não se trata de um direito pronto e acabado, ou seja, de aplicabilidade imediata, pois ele deve estar previsto dentro dos projetos de regularização fundiária de interesse social que devem, necessariamente, serem aprovados pelos Municípios. Depende, mais uma vez, do rompimento da discricionariedade política para a completa realização desta garantia.

Finalmente, a conclusão faz a retomada de alguns conceitos-chaves abordados ao longo do trabalho e sintetiza quais as principais falhas cometidas, reiteradamente, pelas políticas públicas empreendidas até os dias atuais, destacando a falta de atenção dos

¹⁰ BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 jul. 2009. p. 2. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/L11977compilado.htm>. Acesso em: ago. 2011.

¹¹ Id. Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 set. 1964. p. 8.089 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4380.htm>. Acesso em: jun. 2010.

administradores públicos para a camada mais pobre da população, sempre negligenciada pela atuação federal no âmbito habitacional. Como resultado das nossas investigações, deixamos consignado uma forma pouquíssimo explorada pelos Municípios na tentativa de reduzir o *deficit* habitacional, que é a utilização de imóveis abandonados ou vagos nas regiões centrais das grandes cidades, ou mesmo em outras áreas, pois a utilização destes imóveis, conforme estudos realizados, poderia reduzir em quase 80% a necessidade de construção de novas moradias em determinados Municípios.

PARTE 1 DIREITO À MORADIA: ASPECTOS SOCIOLÓGICOS E SEUS DESDOBRAMENTOS JURÍDICOS

CAPÍTULO 1 A DIMENSÃO HUMANA DO DIREITO À MORADIA

1.1 O conceito sociológico de “moradia” e sua importância na construção da personalidade humana

Definir o termo moradia, à primeira vista, é uma tarefa fácil. Semanticamente o dicionário Houaiss¹ o conceitua como lugar onde se mora, estada habitual. Contudo, esta definição fica aquém do estudo aqui pretendido.

Em nossa investigação, neste momento inicial, buscaremos analisar a moradia em torno dos aspectos historiográficos e sociológicos que envolvem este espaço físico e as diversas implicações dele com o ser humano que vão se desdobrar nos fatores de ordem psicológica, física, moral e posteriormente jurídica.

Nesse esteio devemos, necessariamente, voltar nossos olhos ao passado. Sem embargos, um indivíduo deixa sua condição de sujeito singularmente considerado a partir do momento em que a coletividade em que habita ganha estruturas organizacionais capazes de garantir uma convivência pacífica e duradoura entre os seus componentes. É nesta ocasião, também, que ele deixa a condição de indivíduo, pois surge, concomitantemente a este rudimentar arcabouço social, as iniciais noções de cidadania, ou seja, ele passa a ser um cidadão, haja vista a formação de um vínculo pessoal entre ele e o que se constituirá em Estado. Um dos primeiros elementos que se estabelece nesta “organização”, sem dúvida, é o espaço próprio para aquele indivíduo e seus pares. Exsurge, então, a ideia de ***moradia***.

Sem a pretensão de levar este estudo às mais remotas origens da moradia, partiremos, em princípio, do legado deixado – especialmente para o Ocidente – das culturas romanas e gregas. Desta forma, amparados pelo ensinamento historiográfico de Fustel de Coulanges, em sua clássica obra ***A cidade antiga***, podemos visualizar o papel central que a casa exercia na vida daqueles primeiros grupamentos humanos e que influenciou decisivamente grande parte das culturas ocidentais até os dias de hoje.

Segundo Coulanges, se pudéssemos transportar nossa imaginação nas mais antigas gerações dos povos gregos e italianos, certamente encontraríamos em cada ***moradia***, um altar

¹ HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles; FRANCO, Francisco Manoel de Mello. **Minidicionário Houaiss da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2003. p. 358.

e em volta desse altar uma família reunida. Para ele, a casa era o templo natural de um dos três elementos mais importantes das sociedades daquele tempo. Coulanges preleciona:

Há três coisas que desde os tempos mais antigos se encontram conexas e firmemente estabelecidas nas sociedades grega e italiana: **a religião doméstica, a família e o direito de propriedade**; três coisas que mostram manifesta relação entre si em sua origem e que parece terem sido inseparáveis.²

Sem o direito de propriedade, uma família não teria o espaço físico necessário para desenvolver sua religião doméstica, na qual o próprio nome diz, tem sua sede e essência na própria casa. O culto aos antepassados só era viável se a combinação dos três fatores acima descritos estivessem em consonância. A moradia estava, então, indissociada da vida daquelas sociedades, que para manter sua cultura e modo de vida, dependiam desde espaço físico que ganhou contorno de sagrado. Nesse sentido, Coulanges assevera:

Por isso, a família que fica por dever e por religião agrupada em volta de seu altar, fixa-se ao solo tanto como o próprio altar. **Daí a ideia de domicílio surge espontaneamente.** A família está vinculada ao lar, e este, fortemente ligado à terra; estabeleceu, portanto, uma estreita relação entre o solo e a família. [...] **Assim como o lar, a família ocupará sempre esse lugar.** O lugar lhe pertence: é sua propriedade, e não de um só homem, mas de uma família, cujos diferentes membros devem, um após os outros, nascer e morrer ali.³

Este recorte histórico se prestou, principalmente, para evidenciar a remota importância que a moradia desempenha na vida humana, especialmente do ponto de vista da **Historiografia**. Se inicialmente a casa foi concebida para ser o espaço físico de reunião para a religião doméstica, com o galgar do tempo ela ganhou novas dimensões e importâncias que passaram a agregar intrinsecamente a formação do caráter humano. A relação estabelecida entre o culto doméstico e o direito de propriedade, consubstanciado na figura do lar, foi apenas a faceta inicial do que a moradia representa nos dias hodiernos.

Contudo, não foi apenas a Historiografia que se ateve ao estudo da moradia. Outros ramos das Ciências Humanas também se dedicaram ao aprofundamento desta questão, evidenciando, certamente, seus aspectos em função do objeto central de suas análises. Desta

² COULANGES, Fustel de. **A cidade antiga**. São Paulo: Martin Claret, 2004. p. 66. (grifo nosso).

³ Ibid., p. 67. (grifo nosso).

forma, torna-se imperioso ressaltar um importante ramo da Sociologia que se desenvolveu, especialmente, para cuidar da questão urbana. Trata-se da chamada ***Sociologia Urbana***⁴.

Assim, a moradia, na perspectiva da Sociologia Urbana, por seu turno, ganha novos contornos. A princípio, este ramo específico da sociologia encara a moradia unicamente como um abrigo, definindo-a apenas como local de proteção ou um refúgio, pois a considera como um reflexo instintivo do ser humano em buscar um espaço dotado de certa segurança para a manutenção da vida.

Este conceito de moradia modifica-se aos olhos da Sociologia Urbana, especialmente quando o fenômeno denominado urbanização passa a ser a pauta de muitos países, sejam eles desenvolvidos ou em desenvolvimento, tornando-se muito mais do que uma questão acadêmica, incluindo-se nos planos de governos que ditariam os rumos da formação das suas ambiências naturais, ou seja, das cidades.

Nesta esteira, o arquiteto e urbanista Jorge Wilheim⁵ ao definir o que representa uma moradia para os brasileiros e qual a função por ela exercida, retoma pontos essenciais do fenômeno de urbanização, que em nosso país, em determinada regiões, já se encontra saturado e em outros tantos pontos está em pleno desenvolvimento.

Segundo o urbanista, a moradia assume, em um primeiro momento, a função de abrigo, pois como dito alhures, oferece condições mínimas para a constituição de uma nova família ou para a chegada de um grupo migrante. Em suma, para este grupo social migrante,

⁴ Quando nos referimos a Sociologia Urbana estamos fazendo alusão a um ramo da Sociologia que tem como objetivo ocupar-se dos fenômenos ligados à urbanização e às constantes mudanças das relações sociais ambientizadas no espaço da urbe. Portanto, seu método de análise foca-se nas relações humanas, especialmente na dimensão espacial/territorial. Assim, o fato de pessoas viverem próximas umas às outras repercute nas modalidades de vínculos sociais e interfere nos processos de contínua mudança. Temos, portanto, nesta abordagem, a **variável espacial** tratada como elemento que se agrega aos valores econômicos e sócio-culturais nas modalidades de vida social, atuando inclusive na mentalidade daquele indivíduo urbano, diferente da de um indivíduo rural. A Sociologia Urbana teve grande influência da Escola de Chicago, em especial na figura de Robert Ezra Park. No Brasil, o destaque fica por conta do pensamento marxista de Paul Singer. Alfredo Costa-Filho, ao abordar o pensamento de Singer, assevera: “A avaliação das contribuições de Paul Singer à economia política e à análise econômica no Brasil fica dificultada pela extensão e diversidade da sua obra. Facilita-a seu sentido de coerência e alguma concentração em temas da economia marxista, da urbanização, do trabalho e emprego ou de demografia e saúde. Com exceção destes dois últimos, os demais estão considerados, embora com a certeza de que meticulosa análise de toda sua produção, teórica ou técnica, seria imprescindível para fazer-lhe melhor julgamento. Isto implicaria examinar perto de 170 títulos, distribuídos ao longo de aproximadamente 40 anos. [...] Preocupações dominantes com a práxis e com a pedagogia marcariam definitivamente seus aportes à análise econômica. Urbanização, população, desenvolvimento e formação do mercado interno, trabalho e emprego em economias capitalistas não-desenvolvidas, fixação de salários como função de movimentos do capital, estrutura de classes e modos de produção no Brasil, além de ciclos de conjuntura, foram alguns dos seus temas mais freqüentados.” (COSTA-FILHO, Alfredo. Paul Israel Singer. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 363-374, dec. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v15n43/v15n43a26.pdf>>. Acesso em: jan. 2010. DOI: 10.1590/S0103-40142001000300026).

⁵ WILHEIM, Jorge. *O substantivo e o adjetivo*. São Paulo: Perspectiva, 1976.

normalmente vindo do campo, a moradia representa a possibilidade de se conseguir um emprego, o que vai proporcionar condições melhores de sobrevivência, agora, num ambiente urbano.

Vencida a questão da sobrevivência, a moradia entra em seu segundo estágio, ou seja, ela passa a representar a *garantia de fixação urbana*. Segundo Wilhelm:

Esta fixação urbana é ardentemente desejada; sua obtenção é uma conquista, uma vitória, para toda família que se urbaniza. Se, no começo, é o emprego que lhe garante a urbanização, logo percebe que este emprego é variável e inseguro. Variável no espaço e inseguro no tempo. A falta de especialização aumenta a insegurança e a frequência de mudança de emprego.⁶

É neste estágio que, segundo o urbanista, surge o popularmente conhecido “*Sonho da Casa Própria*”, pois, em um cenário de instabilidade promovido pelo mercado de trabalho, principalmente dos imigrantes que possuem baixa escolaridade e pouca especialização, a casa passa a representar uma garantia de não ser expulso do meio urbano, conquistando, assim, o status de cidadão da urbe.

Em uma terceira fase, a moradia passa a significar a obtenção de um endereço, de um domicílio definitivo, dando assim aos seus moradores a situação definitiva de residente urbano. É com a chegada desta fase que as relações interpessoais passam a ser mais estáveis, tornando igualmente fortes os laços do imigrante na comunidade local, inserindo-o definitivamente no ambiente da cidade.

Ainda segundo Wilhelm, o quarto estágio seria a conclusão do processo de urbanização, fazendo com que a casa própria, a moradia, abra as portas aos *crediários*, ou seja, o bem de raiz transcende aquela função meramente protetora e passa a ser um componente econômico definitivo na vida urbana de seus detentores. Para ele:

Conclui-se assim o processo de urbanização, de homogeneização do imigrante na sociedade urbana na qual ele ambiciona integrar-se. Em que pese sotaque regional e hábitos forasteiros, com casa e crédito ele passa a ser “igual aos outros” na faina competitiva imposta pela cidade grande e pela sociedade de consumo.⁷

Neste momento, a moradia passa a integrar sua esfera econômica, abrindo espaço para a garantia de crédito, tornando o imigrante, independente de suas idiossincrasias, um personagem muito semelhante aos outros ocupantes do meio urbano. Em resumo, ela permite a aquisição de novas posses e reduz a impressão de forasteiro, ou seja, daquele que não é um

⁶ WILHEIM, Jorge. *O substantivo e o adjetivo*. São Paulo: Perspectiva, 1976. p. 120.

⁷ Ibid., p. 121.

nativo, adaptando plenamente aquele indivíduo na sociedade consumerista que vem se instaurando nas últimas décadas.

Por fim, o urbanista afirma que em um ocasional último momento a moradia pode, ainda, afigurar-se como uma *fonte de renda adicional*, isso porque normalmente a construção da casa própria inicia-se com uma casinha (provisória) nos fundos do terreno, permitindo uma expansão e até mesmo a construção de uma nova residência na parte restante do terreno. Aquela edícula, inicialmente usada para a moradia dos proprietários, pode valer-se como fonte de aluguel para terceiros ou mesmo ser utilizada para um local de trabalho (um espaço para confecção de peças artesanais ou um pequeno comércio).

Em suma, o pensamento de Wilhelm representa, em linhas gerais, a análise que a Sociologia Urbana faz da realidade brasileira – tônica deste trabalho – o que acaba, de certo modo, refletindo a situação fática de muitos países em desenvolvimento, como, por exemplo, os nossos vizinhos sul-americanos. A perspectiva da moradia, enquanto elemento do fenômeno da urbanização, nos dá conta de outra dimensão deste direito (social) humano, pois revela, dentre outras coisas, a faceta econômica que gera, em diversas situações, grandes conflitos e cenários de injustiça.

Insta destacar, agora, a visão da moradia para a *Sociologia*. De uma maneira geral a moradia é percebida pelos cientistas sociais como um fato intrinsecamente ligado à formação do caráter humano, da personalidade do indivíduo. Trata-se, efetivamente, de um elemento decisivo na construção da individualidade humana, refletindo incisivamente nas relações de cidadania entre seus ocupantes e os demais atores sociais.

Para os sociólogos, em geral, a ideia de moradia não fica adstrita a recorrente noção da “casa própria” – sonho da grande maioria da população brasileira, conforme ressaltado pela Sociologia Urbana – pois, em razão da sua essencialidade e profunda influência na personalidade dos sujeitos, ela acaba se tornando um dos elementos daquele valor maior, admitido dentro da sistemática principiológica brasileira, chamado *dignidade da pessoa humana*.

Nesse sentido, uma casa, um lar, representa muito mais do que a simples acessão industrial erigida no solo. Inevitavelmente este espaço físico integra-se fortemente ao homem e passa a ser, com o vagar do tempo, um dos traços característicos da sua própria personalidade. Maria Magdalena Alves, ao discorrer sobre o assunto na Revista Tempo e Presença, foi incisiva ao afirmar que “Morar é instintivo. Todos os animais moram; *mas para*

o homem moradia é mais do que abrigo e proteção. Quando moramos, expressamos nossas identidades, construímos um modo de viver.”⁸

Um modo de vida só pode surgir se paralelamente a ele existir condições mínimas para tanto. Isso implica dizer que a vida, para que ela possa seguir com o seu curso natural, há a necessidade de um local intimamente ideal, que pode ser para nós traduzidos como a moradia. Pode-se assegurar, então, que ela é requisito indispensável para que a vida humana possa existir; e mais: são suas condições que vão determinar o bem-estar daquelas pessoas que ela garante, o que refletirá na formação de sua integridade física e moral.

Sem sombra de dúvidas, uma *casa condigna* – e com isso queremos dizer que seus habitantes possam encontrar água tratada, um sistema de coleta de esgoto, servida de rede elétrica, e que ela, por sua vez, faça parte de um espaço urbano que conte com pavimentação, transporte urbano, iluminação de ruas, escolas, serviços básicos de saúde e segurança pública – será, decididamente, um palco que reúne as condições essencialmente mínimas para que um indivíduo possa, então, *expressar sua identidade*, a qual neste ambiente se traduzirá em *cidadania*, pois trata com a dignidade necessária um porvir humano.

O ponto *estrutural*, ou seja, aqueles componentes básicos que devem, obrigatoriamente, cingir a moradia é tão latente que Luciano Marini, ao abordar os principais problemas ligados à habitação, relatou um caso envolvendo uma favela inteira que estava sendo ameaçada de despejo e que graças à ajuda de um advogado conseguiu a transferência de dez mil cidadãos para um conjunto habitacional recém-construído.

Contudo, grande parte daqueles “favelados” se opuseram à mudança para o novo local, pois, em razão dos baixos salários que auferiam, a mudança para a nova moradia representaria uma despesa com transporte público com a qual aquela parcela da população não poderia arcar, o que poderia comprometer, por exemplo, a fonte de renda destinada à alimentação. Sobre a decisão daquele grupo social arrematou o autor, afirmando:

O advogado lutava pelo direito à moradia dos favelados; estes, porém, lutavam pela vida e a moradia era só um meio. Os favelados não aceitavam a nova moradia nem de graça, porque tornava sua vida impossível para o futuro. O lugar da favela era próximo do trabalho e iam a pé. **Na nova moradia era impossível morar porque o que ganhavam no trabalho era insuficiente para pagar o ônibus.**⁹

⁸ ALVES, Maria Magdalena. Homens de rua: aqueles que não moram. **Tempo e Presença**, Rio de Janeiro, ano 15, n. 267, p. 14-16, jan./fev. 1993. (grifo nosso).

⁹ MARINI, Luciano. Dignidade de morar. **Tempo e Presença**, Rio de Janeiro, ano 15, n. 267, p. 9-10, jan./fev. 1993. (grifo nosso).

Este exemplo elucida uma dramática questão enfrentada por centena de milhares de cidadãos que vivem nos grandes centros urbanos brasileiros, ou seja, por razões que não se limitam apenas à moradia (mas uma trata-se de problemas macro socioeconômicos) muitos vivem em submoradias, pois a opção por outra unidade habitacional tornaria inviável a manutenção financeira de suas vidas. Nestes casos, os cidadãos se veem sem escolha, pois, com os baixos rendimentos auferidos – muitas vezes em função de uma baixíssima especialização laboral – não poderiam almejar viver em um lugar melhor em função das despesas decorrentes, por exemplo, do uso de transporte público, que em algumas regiões metropolitanas brasileiras consomem significativa parte do salário do trabalhador.¹⁰

Portanto, percebe-se que garantir ou conferir instrumentos hábeis para que um cidadão possa adquirir uma moradia é necessariamente promover o valor principiológico maior da *Dignidade da Pessoa Humana*, que em nosso ordenamento alcança o valor de Princípio Republicano, pois se encontra nos fundamentos do art. 1º de nossa Constituição Federal.

Sérgio Iglesias Nunes de Souza ao comentar sobre a essencialidade da moradia asseverou:

A moradia consiste em bem irrenunciável da pessoa natural indissociável de sua vontade e indisponível, a qual permite a sua fixação em lugar determinado, bem como a de seus interesses naturais na vida cotidiana, estes, sendo exercidos de forma definitiva pelo indivíduo, recaiando o seu exercício em qualquer pouso ou local, desde que objeto de direito juridicamente protegido. O bem da *moradia* é inerente à pessoa e independe de objeto físico para a sua existência e proteção jurídica. Para nós, a *moradia* é elemento essencial do ser humano e um bem extrapatrimonial. [...] ***Dessa forma, a moradia também é uma qualificação legal reconhecida como direito inerente a todo ser humano, notadamente em face da natureza de direito essencial referente à personalidade humana.***¹¹

Da leitura desta lição de Souza, podemos tirar duas grandes conclusões. A primeira delas diz respeito ao caráter *extrapatrimonial* da moradia, ou seja, seu significado transcende o objeto físico, a acessão industrial fundada no solo. Para Souza, ela se afigura como sendo um elemento social do ser humano, pois se encontra indissociável da própria personalidade

¹⁰ Dados de um recente estudo confeccionado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) revelam que os gastos com transporte público nos últimos anos apresentou um expressivo aumento. De acordo com o Instituto, no ano 2000, esse tipo de serviço abocanhava 18,7% das despesas de consumo do cidadão, em média. Em 2010, chegou a 20,1%, enquanto a alimentação caiu de 21,1% para 20,2% no mesmo período. (GASTO com transporte é igual a despesa com alimentação. 24 jan. 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=6934:gasto-com-transporte-e-igual-a-despesa-com-alimentacao&catid=4:presidencia&Itemid=2>. Acesso em: jan. 2011).

¹¹ SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. **Direito à moradia e de habitação**: análise comparativa e suas implicações teóricas e práticas com os direitos da personalidade. 2. ed. São Paulo: RT, 2008. p. 44. (grifo nosso).

humana. É certo que ela garante o pleno desenvolvimento físico do ser humano, porém, vai mais longe. Ela influencia diretamente na formação do caráter, da personalidade humana, fortalecendo, assim a dignidade humana, consubstanciando o princípio magno de mesmo nome.

Neste mesmo diapasão, segue o pensamento de Loreci Gottschalk Nolasco ao afirmar em sua obra que:

Dar ao indivíduo o direito de morar é promover-lhe ***o mínimo necessário a uma vida decente e humana***. É proporcionar-lhe condições mínimas de sobrevivência. A casa é o lugar de encontro de várias gerações que, reciprocamente, se ajudam a alcançar uma sabedoria mais plena e a conciliar os direitos pessoais com as outras exigências da vida social.¹²

A ideia transmitida por Nolasco corrobora as afirmações de Souza, assinalando que a garantia de um lar é a promoção de condições mínimas para uma vida decente e humana. A autora, ademais, ressalta que a moradia é o lugar em que os indivíduos aprendem as primeiras noções de direitos, base fundamental para a aplicação destes com as exigências da vida social, referindo-se, estreme de dúvida, sobre as primeiras noções de cidadania que surgem na convivência doméstica e familiar.

A segunda conclusão que se pode retirar da lição de Souza, destacada alhures, é que a moradia é um bem irrenunciável da pessoa natural e que deve, necessariamente, ser ***objeto de direito juridicamente protegido***. Quer com isto dizer que, toda pessoa humana tem o direito de possuir uma moradia, sendo esta a ambiência apropriada para a sua fixação e desenvolvimento da sua vida privada, que consequentemente, refletirá no modo de agir na esfera pública. Um indivíduo que nasceu em um lar, envolto da proteção de sua família, tem maiores chances de se desenvolver dignamente, respeitando os próximos, as instituições e mostrando-se verdadeiramente um cidadão repleto de valores (uma vez que desde criança aprendeu a conviver com eles). Valores estes que repercutirão no seu modo de agir com toda a coletividade. Por esta razão, a moradia deve, obrigatoriamente, ser objeto de direito juridicamente protegido.

Nesse sentido, além de constituir o berço das primeiras noções de cidadania, ao passo que indica um dos fatores determinantes na qualidade de vida de um indivíduo, a moradia vai representar, ainda, a esfera de proteção de sua intimidade. Segundo o sábio magistério de Rui Geraldo Camargo Viana, a moradia:

¹² NOLASCO, Loreci Gottschalk. **Direito fundamental à moradia**. São Paulo: Pillares, 2008. p. 88-89. (grifo nosso).

[...] traduz necessidade primária do homem, condição indispensável para uma vida digna, eis que a casa é o asilo inviolável do cidadão, a base da sua individualidade, cuja importância já foi realçada, já no século XVI, com a célebre frase de Edward Coke apregoando que “a casa de um homem é o seu castelo” (my home my castle).¹³

O ensinamento de Camargo Viana nos garante duas preciosas conclusões. A primeira delas é que no âmbito dos seus lares, os homens desenvolvem suas particularidades, seus hábitos, professam sua fé, em suma, reproduzem sua cotidiana *intimidade*. Como dito alhures, cria-se por meio desta extensão física uma ambiência de proteção ao que futuramente será chamado de *direito à intimidade*, o qual, em alguns países – assim como nosso – é alçado à condição de direito fundamental.

O segundo ensinamento deixado fica por conta da noção de *inviolabilidade do domicílio*, ou seja, a hodierna concepção de que a casa de uma pessoa está legalmente protegida de qualquer tipo de invasão ou violência, ficando estritamente permitido o contrário somente nos casos excepcionalíssimos em que a lei assim o permitir. No caso do Direito brasileiro, esta garantia foi novamente realçada pelo texto constitucional que o previu no inc. XI do art. 5º.

Desta feita, fica claro que aos poucos a moradia, por si só, foi ganhando elementos protetivos que desdobravam de sua simples existência, sem a necessidade de maiores ilações. É esta também a conclusão de Loreci Gottschalk Nolasco em sua obra, quando preleciona:

Nesse sentido, moradia é o lugar íntimo de sobrevivência do ser humano, é o local privilegiado que o homem normalmente escolhe para alimentar-se, descansar e perpetuar a espécie. Constituiu o abrigo e a proteção para si e os seus; daí nasce o direito a sua inviolabilidade e à constitucionalidade de sua proteção.¹⁴

Percebe-se assim que além da profunda importância que a moradia desempenha na formação do caráter humano ela ainda contribui para as primeiras noções de cidadania, influenciando decisivamente na construção da dignidade da pessoa humana de seus ocupantes, bem como cria um mecanismo de proteção ao seu redor com o intuito de manter sua integridade e a daqueles que dela depende. Elaine Adelina Pagani define de maneira precisa as diversas funções e representações da moradia ao afirmar que:

¹³ VIANA, Rui Geraldo Camargo. Direito à moradia. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 95, p. 543-552, 2000.

¹⁴ NOLASCO, Loreci Gottschalk. **Direito fundamental à moradia**. São Paulo: Pillares, 2008. p. 88.

A moradia, casa ou habitação, é o local de refúgio do homem, constituindo-se também, o seu espaço de integração com a família, com a vizinhança, com a cidade e com o País, de forma que o indivíduo possa encontrar condições concretas para realizar o exercício de sua cidadania, liberdades e dignidade.¹⁵

A conclusão a que podemos chegar nesta primeira parte do trabalho é a de que a moradia lança seus efeitos sobre inúmeros aspectos da vida humana. Sua importância inicial decorre da sua própria essência instintiva, ou seja, torna-se ambiente de proteção das adversidades externas e dos outros semelhantes. Após, ganha contorno de sagrado e depois, ainda, torna-se instrumento principal do fenômeno da urbanização e das questões ligadas à fixação dos homens à cidade.

É neste cenário de constante urbanização que a moradia vai se colocar em um papel central, pois suas condições mínimas serão absolutamente necessárias para garantir a formação de cidadãos em virtude do papel capital que ela exerce na formação do caráter humano.

Somente depois de instalado este cenário é que a moradia passa a ser objeto juridicamente relevante, ganhando com isso, a força coercitiva protetional do Estado por meio do Direito. Cria-se, portanto, mecanismos de defesa (próprios da Primeira Geração dos Direitos Humanos), ou seja, impõe-se ao Estado e aos particulares um dever de abstenção e só depois se dá início à efetiva proteção e *promoção* deste espaço físico, que se mostra vital para um bom e perfeito desenvolvimento humano.

Concluimos, assim, que é a própria essencialidade da moradia que garante a ela a legitimação de sua inclusão no rol dos Direitos Humanos, devendo, portanto, ser defendida e promovida pelos governos e também pela sociedade civil organizada, visando, com isto, a implantação de uma sociedade materialmente justa, fraterna e solidária (consoante nossos princípios republicanos insculpidos no art. 3º da nossa Constituição) sempre se balizando pelo valor da dignidade da pessoa humana¹⁶.

¹⁵ PAGANI, Elaine Adelina. **O direito de propriedade e o direito à moradia**: um diálogo comparativo entre o direito de propriedade urbana imóvel e o direito à moradia. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009. p. 122.

¹⁶ Sobre o princípio-valor dignidade da pessoa humana, não teceremos longas considerações sobre seu sentido e alcance, até porque fugiríamos do nosso propósito. Quando nos referimos a ele queremos dimensionar condições mínimas de salubridade, higiene e segurança no que tange à unidade habitacional. Morar dignamente compõe a própria noção de dignidade da pessoa humana. Só se alcança a cidadania mínima se o indivíduo tiver condições ínfimas para constituir uma família, em um ambiente seguro, e a ela proporcionar os ensinamentos básicos para tanto. Nas palavras de Ingo Wolfgang Sarlet: “Com efeito, sem um lugar adequado para proteger-se a si próprio e sua família contra as intempéries, sem um local para gozar de sua intimidade e privacidade, enfim, de um espaço essencial para viver com um mínimo de saúde e bem-estar, certamente a pessoa não terá assegurada a sua *dignidade*, aliás, por vezes não terá sequer assegurado o direito a própria existência física, o seu direito à vida” (SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia na constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Salvador, n. 20, dez./fev. 2009-2010. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-20-DEZEMBRO-2009-INGO-SARLET.pdf>>. Acesso em: jan. 2010).

1.2 O reconhecimento internacional da moradia como um direito humano

No tópico acima discorremos, em breve síntese, sobre o papel central da moradia enquanto elemento da dignidade da pessoa humana e a função por ela desempenhada nas primeiras noções de cidadania na formação do indivíduo. Ressaltamos, ainda, que da simples noção de moradia, alguns direitos a ela iminentes começam a surgir, dando início ao que podemos chamar de *Direito à moradia*.

Se voltarmos os olhos para o passado com o intento de acompanhar a caminhada dos Direitos Fundamentais (não devemos olvidar das Gerações de Direitos Humanos, consagrada pela doutrina), vamos encontrar o agora chamado direito à moradia no rol da *Segunda Geração* (ou seja, os chamados direitos sociais ou prestacionais). Nesse sentido, a própria Constituição brasileira em seu art. 6º, sob o Título II (Dos direitos e garantias fundamentais) e do Capítulo II – Dos Direitos Sociais – engendra o direito à moradia como sendo um direito social.

Sem maiores pretensões inovadoras no mundo jurídico, coadunamos com a maioria dos doutrinadores no que diz respeito ao caráter social desta prerrogativa habitacional, principalmente se nos depararmos com sua face prestacional, pois, nas palavras de José Afonso da Silva: “[...] legítima a pretensão do seu titular à realização do direito por via de ação positiva do Estado.”¹⁷ Contudo, a essencialidade deste direito pode ser comparada ao direito à vida, pois sem uma moradia digna a própria vida humana restará comprometida.

Assim, acreditamos que, sem fixar o direito à moradia a esta ou aquela categoria, devemos sempre levar em conta a fundamentalidade¹⁸ deste direito – principalmente pela íntima relação com o desenvolvimento da vida – pois, muitas vezes o seu caráter prestacional, associado a ideia de se tratar de uma norma constitucional de aplicabilidade mediata de

¹⁷ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 315.

¹⁸ Sobre a FUNDAMENTALIDADE dos direitos humanos, imperioso destacar o ensinamento de Canotilho. Para o professor português, “[...] os direitos fundamentais devem ser compreendidos, interpretados e aplicados como *normas jurídicas vinculativas* e não como trechos ostentatórios ao jeito das grandes “declarações de direitos.” Para ele, ainda, a fundamentalidade destes direitos se divide em dois sentidos, a saber: o material e o formal. O sentido formal diz respeito à forma daqueles direitos, ou seja, seu lugar topográfico no ordenamento jurídico e um processo mais solene de alteração. Por outro lado, a fundamentalidade material está ligada ao conteúdo dos direitos fundamentais e é decisivamente constitutiva das estruturas básicas do Estado e da sociedade. Para ele, ainda, este sentido fornece suporte para: a) a abertura da constituição a outros direitos, também fundamentais, mas não constitucionalizados; b) aplicação a estes direitos só materialmente constitucionais de alguns aspectos do regime jurídico inerente à fundamentalidade formal e finalmente c) a abertura a novos direitos fundamentais. (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 378-379).

eficácia limitada¹⁹, já proporcionou graves decisões injustas e verdadeiros cenários de iniquidades.

Superada esta discussão metodológica, insta realçar o surgimento da ideia de proteção e promoção do direito à moradia. A preocupação em tutelar a moradia no âmbito internacional²⁰ surge na ***Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948***²¹, adotada e proclamada pela Resolução 271A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas, sendo ratificada na mesma data de sua proclamação pelo Brasil, que em seu artigo XXV, estabelecia o direito à moradia, não obstante valer-se da expressão *habitação*, conforme a redação abaixo transcrita:

1. Toda pessoa tem **direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar**, alimentação, vestuário, **habitação**, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

O resultado daquela histórica e memorável Assembleia Geral da ONU foi a enunciação de inúmeros direitos, todos voltados para a tutela dos direitos ligados ao homem e à dignidade da pessoa humana, visando, com isto, criar mecanismos preventivos e repressivos, na tentativa de se evitar que as atrocidades perpetradas na última grande guerra mundial pudessem se repetir. A garantia da pessoa em ter um padrão de vida capaz de assegurar seu lugar próprio para viver não foi negligenciada por aqueles que estavam reunidos neste grande acordo internacional que tinha como objetivo maior definir direitos e traçar diretivas para paz e desenvolvimento social mundial. Souza, ao comentar sobre a positivação deste direito na Declaração, afirmou:

¹⁹ No que diz respeito à eficácia dos Direitos Sociais, Ingo Wolfgang Sarlet se destaca dentre os doutrinadores nacionais, pois combate veementemente a distorcida visão de que tais direitos possuem um âmbito de eficácia reduzida. Assevera o autor: “Os direitos fundamentais sociais de cunho prestacional, independentemente da forma de sua positivação (mesmo quando eminentemente programáticos ou impositivos), por menor que seja sua densidade normativa ao nível da Constituição, sempre estarão aptos a gerar um mínimo de efeitos jurídicos, já que não há mais praticamente quem sustente que existam normas constitucionais (ainda mais quando definidoras de direitos fundamentais) destituídas de eficácia e, portanto, de aplicabilidade” (SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos fundamentais sociais na Constituição de 1988. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, n. 10, jan. 2002. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: jan. 2010).

²⁰ Quando nos referimos ao âmbito internacional, não queremos abordar o surgimento do direito à moradia nos ordenamentos jurídicos dos demais países em específico, mas sim, analisarmos a proteção fomentada pela Organização das Nações Unidas, como resultado de um esforço conjunto dos povos para o progresso social da humanidade. Contudo, registra-se que o primeiro ordenamento a assegurar o direito à moradia digna, foi o México, no art. 4º de sua Lei Maior. A Constituição de Weimar de 1919, também relega especial proteção à moradia, nos termos do seu art. 155.

²¹ ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 10 dez. 1948. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm>. Acesso em: jan. 2010.

Foi reconhecido, taxativamente, o direito de *habitação*, como um dos elementos, entre outros, capaz de assegurar um padrão de vida concernente à própria dignidade de existência do ser humano, *daí por que foi elevado ao grau de direito humano*, e, mais do que isso, foi garantido ao indivíduo a segurança no exercício de tais direitos por motivos de situação de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora do seu controle.²²

Ainda que de forma superficial e enunciativa, este primeiro instrumento internacional foi decisivo para que a Organização das Nações Unidas voltasse atenção para esse inquestionável Direito Humano, o qual afeta, apenas em áreas urbanas, cerca de 1,1 bilhão de pessoas que atualmente vivem em condições inadequadas de moradia, segundo dados da Comissão das Nações Unidas para Assentamentos Humanos²³.

Contudo, o nascimento da Declaração Universal coincide com o início da bipolarização de forças na órbita internacional. Poucos anos após a sua proclamação, o mundo passou a viver sob a influência das duas grandes potências mundiais, antagônicas em suas ideologias. De um lado, os Estados Unidos impõem a grande parte do Ocidente as práticas do capitalismo e, de outro, a União Soviética estende ao Oriente, a alguns países da África e a Cuba a adoção do socialismo.

Essa bipolarização fez com que os capitalistas, liberais por essência, enxergassem com restrições os direitos sociais elencados na Declaração de 1948. Os comunistas, por seu turno, acreditavam que a Carta das Nações Unidas era essencialmente liberal, garantindo apenas formalmente os direitos nela enunciados.

Diante desse impasse, a Declaração de Direitos Humanos acabou por se desdobrar em dois grandes pactos adotados pela Assembleia Geral em dezembro de 1966: o **Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos**, o qual teve a adesão em massa pelos Estados Liberais, e o **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**, incorporado, inicialmente, por todos os Estados de inspiração socialista²⁴.

Segundo Fábio Konder Comparato, a formulação destes dois tratados serviu, também, como complemento do processo de institucionalização dos direitos do homem em âmbito universal e com isso criou condições suficientes para sistematizar a criação de

²² SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. **Direito à moradia e de habitação**: análise comparativa e suas implicações teóricas e práticas com os direitos da personalidade. 2.ed. São Paulo: RT, 2008. p. 63. (grifo nosso)

²³ SAULE JÚNIOR, Nelson; OSÓRIO, Letícia Marques. **Direito a moradia no Brasil**. Disponível em: <http://www.unhabitat.org/downloads/docs/2649_61742_03.05.20.Analisis%20Brasil%202003.doc>. Acesso em: jan. 2010.

²⁴ Os dois tratados foram ratificados pelo Brasil através do Decreto Legislativo nº 226, de 12 de dezembro de 1991, e promulgado pelo Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. (BRASIL. Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 7 jul. 1992. p. 8713. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0591.htm>. Acesso em: ago. 2010).

mecanismos de sanção e violação dos Direitos Humanos.²⁵ Nesse sentido, constitui-se o Comitê de Direitos Humanos, cuja atuação restringia-se aos direitos civis e políticos (instrumentalizando assim o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos). Todavia, ele não surge com poderes para punir ou formular juízo de condenação do Estado responsável acusado de violação desta categoria de direitos.

Por outro lado, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais deu um tratamento específico aos direitos sociais estampados na Declaração Universal de 1948. Entretanto, sua importância decorre não apenas de seu texto, mas do fato de que a partir de sua instituição houve um grande desenvolvimento do conteúdo do direito à moradia, mais especificamente em seu artigo 11, o qual contém o principal fundamento do reconhecimento do direito à moradia como um direito humano. Pedimos vênica para transcrever o referido dispositivo:

1. Os Estados-Partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família inclusive à alimentação, vestimenta e *moradia adequadas*, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.²⁶

Nesse sentido, os Estados-Partes signatários se comprometeram a promover e proteger este direito humano. Contudo, após dez anos da elaboração deste Pacto é que se viu, no âmbito da comunidade internacional, esforços concretos com o intuito de se discutir seriamente a questão. O Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, também denominado UN-Habitat, foi constituído em 1976 como resultado da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat I), realizada em Vancouver, neste mesmo ano. Este órgão tem sede em Nairobi, no Quênia, e é encarregado de coordenar e conciliar as atividades dos assentamentos humanos dentro do Sistema das Nações Unidas.

Em 1985, com o escopo de monitorar do cumprimento do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) pelos países signatários, a ONU criou o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Comitê DESC), cuja função precípua era supervisionar a implementação do Pacto. Assim, os Estados-Partes devem apresentar

²⁵ COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 279.

²⁶ BRASIL. Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 7 jul. 1992. p. 8713. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0591.htm>. Acesso em: ago. 2010.

periodicamente a este Comitê informes sobre a forma como estão dirigindo as políticas públicas relacionadas aos direitos enunciados no Tratado Internacional.

Após analisar estes informes, o Comitê DESC deve emitir recomendações para que o Estado deixe de violar direitos ou realize ações mais efetivas para concretização desses. Ademais, já em sua segunda reunião, o Comitê DESC iniciou a “[...] prática de emitir Comentários Gerais (CG) que contribuam para delimitar o alcance dos artigos contidos no Pacto.”²⁷ Tais Comentários equivalem à jurisprudência deste Comitê em relação ao estabelecido no Acordo Internacional e passaram a servir como fonte de interpretação autorizada para a aplicação dos artigos do PIDESC pelos Estados signatários.

Dos Comentários emitidos até hoje, dois são fundamentais para o estabelecimento do conteúdo e dos elementos do direito à moradia: os Comentários Gerais nº 4, sobre o direito a uma moradia adequada, e nº 7, sobre despejos forçados. Sem embargos, o Comentário Geral nº 4 foi o documento internacional que teve maior precisão na delimitação do conteúdo do direito à moradia. Em linhas gerais, o Comitê definiu quais seriam os componentes indispensáveis que uma moradia deve necessariamente apresentar para ser considerada digna. De maneira sucinta, seriam eles:

a) Segurança Jurídica da posse;

Independente do tipo da situação de domínio, o que se busca com este requisito é dar segurança de posse ao detentor das unidades habitacionais. Almeja-se com isso garantir proteção legal contra despejos forçados, perturbação ou qualquer outro tipo de ameaça. Este é, sem sombra de dúvida, um mecanismo voltado para os Estados, que devem implementar medidas suficientes para garantir esse instrumento de defesa.

b) Disponibilidade de serviços, materiais, benefícios e infraestrutura;

O escopo desta recomendação é garantir as moradias, os serviços públicos mínimos necessários para uma vida digna, ou seja, prestações básicas de saúde e segurança, ruas pavimentadas com galerias pluviais, rede de esgoto, energia elétrica e acesso a instituições de ensino.

c) Gastos suportáveis;

Quer-se com isso dizer que os custos financeiros habitacionais devem ser condizentes com a condição financeira daqueles cidadãos, não permitindo que a satisfação de outras necessidades sejam comprometidas. Busca-se evitar aqui que toda a renda do indivíduo seja drenada para os custos habitacionais, além disso, é uma diretiva para que os Estados não

²⁷ PISARELLO, Gerardo. **Vivienda para todos: un derecho en (de) construcción: el derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible**. Barcelona: Icaria, 2003. p. 66.

permitam os intermináveis financiamentos, os quais, em muitas ocasiões, fazem com que o cidadão pague infinitas vezes o valor do bem imóvel, esta situação sempre foi muito frequente nos financiamentos habitacionais brasileiros.

d) Habitabilidade;

As residências devem ser habitáveis, ou seja, precisam oferecer aos seus ocupantes espaço adequado e proteção contra as intempéries naturais. O Comitê incentiva os Estados a aplicarem os princípios da Higiene da Moradia elaborados pela Organização Mundial da Saúde.

e) Acessibilidade;

A recomendação aqui é o acesso universal da moradia a todos os titulares de direito. Deve-se pensar em políticas públicas para aquisição prioritária de grupos mais desfavorecidos, mas a intenção é que todos tenham um lar.

f) Localização;

Muito semelhante ao item “b”, este tópico sugere que os lares fiquem em locais que se permita, principalmente, um bom acesso aos locais de trabalho e que tenha uma boa infraestrutura básica.

g) Adequação cultural.

A expressão da identidade e a diversidade cultural inscritas nas moradias devem ser preservadas. Até mesmo as atividades vinculadas ao desenvolvimento ou modernização deverão respeitar as dimensões culturais daqueles lugares.

Por fim, em 1996, a ONU promoveu em Istambul a Habitat II, a qual reafirmou como objetivos universais a garantia de uma habitação adequada para todos e o estabelecimento de núcleos de povoamento mais seguros, saudáveis, equitativos, sustentáveis e produtivos²⁸. O resultado deste encontro, também conhecido como “Cimeira das Cidades”, foi a chamada **Agenda Habitat**. Este documento aprovado pelos Estados-Membros no qual eles se comprometeram, dentre outras coisas, a promover um ambiente urbano adequado para todos, assentamentos humanos sustentáveis, participação efetiva da cidadania e igualdade de gênero, entre outros aspectos. A Agenda foi, ainda, confeccionada como um guia de ação e monitoramento da qualidade de vida das cidades.

Nelson Saule Júnior, comentando a Agenda Habitat, discorreu sobre seu § 43 acentuando que para este instrumento internacional, uma unidade habitacional adequada deveria apresentar os seguintes requisitos:

²⁸ COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 338.

1. Adequada privacidade, adequado espaço, acesso físico, adequada segurança incluindo a garantia de posse, durabilidade e estabilidade da estrutura física, adequada iluminação, aquecimento e ventilação;
2. Adequada infraestrutura básica, fornecimento de água, saneamento e tratamento de resíduos, apropriada qualidade ambiental e de saúde, adequada localização com relação ao trabalho e serviços básicos;
3. Que esses componentes tenham um custo acessível para todos.²⁹

Nota-se que o Comentário Geral nº 4 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas influenciou decisivamente o § 43 da Agenda Habitat que hoje se presta como um eficiente guia no monitoramento da qualidade de vida urbana. Seu dispositivo reúne todas as recomendações do Comentário Geral e delineia claramente o padrão mínimo de moradia que deve ser alcançado por todos os países, com o escopo, ainda que utópico, de fornecer verdadeira dignidade ao instintivo hábito humano de morar.³⁰

Dentre todos estes instrumentos internacionais citados como fonte de proteção e promoção do Direito humano à moradia, devemos, ainda, ressaltar que sua preocupação se faz presente em diversos outros documentos internacionais, como por exemplo: Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial de 1965, Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher de 1965, Pacto San José da Costa Rica (assinada em 22 de novembro de 1969), Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986 e a Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989. Ainda que o direito à moradia não seja o objeto principal destes documentos, a simples alusão em seus textos dá conta de que este assunto não deixa jamais de ser pauta das preocupações da comunidade internacional, que sempre retoma as discussões e o insere nos mais diversos ramos de proteção à pessoa humana.

Portanto, não há como deixar de concluir que o direito à moradia é reconhecidamente um direito humano, assim tido pelo Direito Internacional e pelos órgãos internacionais que foram estruturados em função dele (como por exemplo a ONU-Habitat).

Nesse sentido, assim como os demais direitos humanos, ele tem como características principais a fundamentalidade, a universalidade, a indivisibilidade, a irrenunciabilidade, a interdependência e a inter-relação, conforme dispõe o art. 5º, Parte I, da Declaração e

²⁹ SAULE JÚNIOR, Nelson. Instrumentos de monitoramento do direito humano à moradia adequada. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. (Org.). **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 220.

³⁰ Entre nós, José Afonso da Silva, em seu Curso de Direito Constitucional Positivo, dá a sua definição de moradia adequada: “O conteúdo do direito à moradia envolve não só a faculdade de ocupar uma habitação. Exige-se que seja uma habitação de dimensões adequadas, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar, como se prevê na Constituição portuguesa (art. 65). Em suma, que seja uma habitação digna e adequada, como quer a Constituição espanhola (art. 47).” (SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 314).

Programa de Ação de Viena, de 1993, devendo ser obrigação do Estado, no que diz respeito à moradia, com fundamento no PIDESC, constituir legislação, instrumentos, programa e plano de ação sobre políticas públicas habitacionais, de modo a garantir, progressivamente, a todos os cidadãos, a efetivação deste direito humano.

O Brasil, por ser parte signatária destes tratados e por força do § 2º do art. 5º e do inc. II do art. 4º da CF, fica obrigado a atender e garantir o direito à moradia, sob pena de deslegitimar-se diante de sua sociedade e, ainda, diante de toda a comunidade internacional e dos órgãos ligados à questão da moradia.

1.3 Análise histórica: o direito à moradia sob a perspectiva do direito à propriedade no panorama constitucional brasileiro – do Império até a constituição de 1967

Para compreendermos melhor como o ordenamento jurídico tratou o direito à moradia, mister se faz a análise histórica do trato constitucional relegado à matéria, objeto de nossa investigação. Contudo, imperioso destacar que somente o texto constitucional vigente trouxe, *expressamente*, a garantia do direito à moradia (art. 6º, *caput*), ao passo que, as demais constituições garantiam a prerrogativa habitacional através de uma interpretação sistemática de seus dispositivos à luz da função social da propriedade.

Neste diapasão, daremos início ao nosso exame voltando nossa atenção ao Brasil Império e ao ordenamento jurídico privatista que reinava naquela época. A ideia de constituição era algo novo naquela sociedade que vivia regida pelas leis civis, cujo marco regulatório (as Ordenações) vinha desde a época da Colônia. Contudo, a Constituição Imperial de 1824 disciplinou a propriedade privada nos moldes de como era concebida à época, ou seja, como sendo um direito absoluto, ausente de qualquer preocupação social.

Luiz Claudio Romanelli, ao comentar o panorama jurídico privatista da época, asseverou:

Até a Constituição brasileira de 1824, a sociedade era totalmente regulada pelo regime privado, sendo o princípio da função social da propriedade inexistente, ou seja, o direito à propriedade era tido como absoluto, e seu dono poderia fazer dela o que bem entendesse.³¹

E de fato, a Constituição Imperial, ao disciplinar os direitos e garantias individuais, consagrou o direito à propriedade desvinculado de qualquer função social. Preconizava o art. 179:

³¹ ROMANELLI, Luiz Claudio. **Direito à moradia à luz da gestão democrática**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2007. p. 47.

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.

[...]

XXII. **E'garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude.** Se o bem publico legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será elle previamente indenmisado do valor della. A Lei marcará os casos, em que terá logar esta unica excepção, e dará as regras para se determinar a indemnisação.³²

O texto imperial assegurava o direito absoluto da propriedade, evidenciando o caráter privatista da época e a ausência do interesse social. Não subjaz a esta Constituição nenhuma noção de função social ligada à propriedade que pudesse ensejar, assim, uma proteção – ainda que indireta – do direito à moradia.

A Constituição Republicana de 1891, por seu turno, manteve o mesmo posicionamento da Carta Política imperial e não trouxe consigo qualquer consideração ao princípio da função social da propriedade nem tão pouco ao interesse social. O constituinte republicano cuidou do assunto no art. 72, o qual pedimos vênica para transcrever:

Art. 72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

§ 17 - O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salva a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia.³³

Nota-se que o dispositivo republicano tem uma forte inspiração ideológica liberal – influenciada especificamente pelo constitucionalismo norte-americano – deixando claro que o direito de propriedade era visto sob a ênfase do direito individual, sem a mínima preocupação social. Sérgio Iglesias Nunes de Souza chega a afirmar que a Constituição Republicana de 1891 trouxe uma ampliação do liberalismo e, conseqüentemente, ocorreu uma diminuição da limitação do direito à propriedade.³⁴

³² BRASIL. Constituição Política do Imperio do Brazil (de 25 de março de 1824). Constituição Política do Imperio do Brazil de 1824. **Coleção das Leis do Império do Brasil de 1824**, Rio de Janeiro. p. 7 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm>. Acesso em: jan. 2010. (grifo nosso).

³³ Id. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891). Constituição da Republica dos Estados Unidos do Brazil de 1891. **Diário Oficial**, Rio de Janeiro, 24 fev. 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm>. Acesso em: jan. 2010.

³⁴ SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. **Direito à moradia e de habitação**: análise comparativa e suas implicações teóricas e práticas com os direitos da personalidade. 2. ed. São Paulo: RT, 2008. p. 106.

Contudo, foi com a superação desta primeira fase republicana que a descentralização começa a ganhar força – tendo por base a forma federativa assumida com a Proclamação da República –, associada com a sedimentação do princípio constitucional de estruturação do Estado e, ainda, com os direitos e garantias fundamentais efetivamente assegurados por meio do regime político, a Constituição de 1934 deu início a um novo processo de conceituação da propriedade. Ocorreu pela primeira vez na história constitucional brasileira a alteração do foco da propriedade do indivíduo para a coletividade.

O art. 113 da Carta de 1934 foi o responsável por esta mudança. Vejamos:

Art 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

17) **É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar.** A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior.³⁵

O constituinte de 1934 assegurou a todos o direito de propriedade, mas a ressalva contida no § 17, deixou claro a opção pela função social que ela deveria exercer. A propriedade não podia mais ser considerada um direito absoluto, pois, com o advento deste texto constitucional ela ganhou limites. O seu exercício, agora, só poderá ocorrer se não colidir com o interesse social ou coletivo.

Sérgio Iglesias Nunes de Souza, ao analisar a Constituição de 1934, asseverou:

Mas foi a partir da Constituição de 1934 que teve início um processo de nova conceituação do direito de propriedade, que – em razão da evolução ocorrida com os institutos jurídicos que contribuíram para o conjunto de edificação do modelo de Estado Social aqui surgido a partir de 1930 – passou a dar uma razão do “sentido social do direito” na conformação do seu conteúdo, como esclareceram autores da época. **O interesse passou, então, a ser transferido do indivíduo como centro para o coletivo, buscando-se uma reflexão na produção de um benefício social.**³⁶

³⁵ BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. **Diário Oficial**, Rio de Janeiro, 17 jul. 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm>. Acesso em: jan. 2010. (grifo nosso).

³⁶ SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. **Direito à moradia e de habitação**: análise comparativa e suas implicações teóricas e práticas com os direitos da personalidade. 2. ed. São Paulo: RT, 2008. p. 107. (grifo nosso).

A grande contribuição desta Constituição foi a inserção definitiva do mencionado princípio em todas as outras Constituições que a sucederam. Em algumas o enfoque foi alterado, mas a essência é a mesma. A partir da Carta de 1934, os textos constitucionais passaram a prever que a propriedade deve, obrigatoriamente, cumprir sua função social.

A Constituição de 1937, em seu art. 122³⁷, trazia que o direito à propriedade ficava assegurado desde que exercido dentro dos limites do bem público, a ser definido por lei.

O Texto Constitucional de 1946, por seu turno, trazia a expressa previsão da função social da propriedade no art. 147:

Art 147 - O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos.³⁸

Esta constituição previa a garantia do direito de propriedade em seu art. 141, § 16. Porém, ficou consignado no art. 147 a sua função social, sob a rubrica do “uso condicionado ao bem-estar social”. Esta ressalva constitucional era a garantia de que não havia um esquecimento da preocupação social relativa ao exercício da propriedade, pelo contrário, ela estava associada à principiologia da justiça social daquela Constituição e, portanto, o direito à propriedade estava sob os ditames dos direitos individuais e também dos direitos econômicos ali preconizados.

A Carta de 1967, por fim, evidenciou o direito de propriedade em duas frentes: nos direitos individuais e nos direitos sociais. Isso porque, no Capítulo alusivo aos direitos e garantias individuais (Capítulo IV), a Constituição deixou assegurado no art. 150 o direito a propriedade; em seu § 22, estabelece o desempenho de sua função social nos seguintes termos:

É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, ressalvado o disposto no art. 157, § 1º. Em caso de perigo público iminente, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior.

³⁷ Preconizava o art. 122: “A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...] 14) o direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. O seu conteúdo e os seus limites serão os definidos nas leis que lhe regularem o exercício; [...].” (BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 10 de novembro de 1937). Constituição da Republica dos Estados Unidos do Brasil de 1937. **Diário Oficial**, Rio de Janeiro, 10 nov. 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm>. Acesso em: jan. 2010).

³⁸ Id. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946. **Diário Oficial**, Rio de Janeiro, 19 set. 1946. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.htm>. Acesso em: jan. 2010.

No que diz respeito à Ordem Econômica e Social (Título III – Da ordem econômica e social), no art. 157, §§ 1º e 6º, ficou estabelecido que o interesse social gravitasse em torno da propriedade. Arrematando esta conjugação sistemática de dispositivos constitucionais, Sérgio Iglesias Nunes de Souza, preleciona:

O encontro desses interesses (individual e social) não se deu, tão somente, sob o enfoque constitucional, pois o mesmo ocorreu, v.g., com a regulamentação do Estatuto da Terra, por meio da Lei 4.504, de 30.11.1964, que exerceu, como lei ordinária, papel fundamental de integrar a eficácia da norma constitucional com relação ao conteúdo positivo do direito de propriedade, notadamente quanto à sua função social.³⁹

Esta Constituição representou, em razão de trazer consigo o princípio da função social da propriedade, um verdadeiro avanço no que diz respeito ao direito à moradia. Foi sob sua vigência que surgiu a Lei nº 4.380/64⁴⁰ que instituiu em seu Capítulo III o *Sistema Financeiro da Habitação de Interesse Social*, afigurando-se como o primeiro instrumento legislativo apto a promover, através de políticas públicas, a tutela e promoção deste direito humano social.

Portanto, até aqui, desenvolvemos a ideia de que o princípio da função social da propriedade consagra muito mais do que a noção de que a propriedade deve desempenhar um papel coletivo, de uso para todos, valendo-se como mecanismo de justiça social, pois, ele também é fundamento de validade constitucional para a tutela e promoção do direito à moradia.

No próximo tópico, vamos retratar, em continuação a esta análise, o tratamento designado pela Constituição Federal de 1988 ao direito à moradia e seus reflexos na legislação infraconstitucional, especificamente os mecanismos de acesso e promoção desta prerrogativa.

1.4 A nova ordem constitucional brasileira e o direito à moradia

A Constituição Federal de 1988 inaugura no cenário político-jurídico brasileiro significativas e relevantes transformações, a começar pelo viés absolutamente garantista de seus dispositivos, alocados especialmente no Título II – sob o nome Direitos e Garantias

³⁹ SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. **Direito à moradia e de habitação**: análise comparativa e suas implicações teóricas e práticas com os direitos da personalidade. 2. ed. São Paulo: RT, 2008. p. 108.

⁴⁰ BRASIL. Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 set. 1964. p. 8.089. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4380.htm>. Acesso em: jun. 2010.

Fundamentais, reflexo de uma sociedade que acabava de deixar um longo período ditatorial – até os mais sofisticados mecanismos de tributação e organização previdenciária, encontrados em seus artigos finais.

Esta Carta Política é o resultado de longas lutas travadas no seio do regime autoritário iniciado em 1964, e que culminaram em uma sociedade civil organizada, consciente da supressão de direitos fundamentais e que ansiavam por uma nova era, ou seja, por um país onde a liberdade voltasse a ser a regra e que muitos direitos pudessem voltar à tona para serem usufruídos por todos novamente.

Para o Direito Constitucional, enquanto um ramo da Ciência Jurídica, nossa Lei Maior apresenta-se como um texto muito avançado, principalmente em face das inúmeras situações alcançadas por ele, além da ampliação significativa do rol de direitos, assim como a criação de mecanismos para a garantia dos mesmos. José Afonso da Silva corrobora este entendimento, afirmando que nossa Constituição “[...] é um texto moderno, com inovações de relevante importância para o constitucionalismo brasileiro e até mundial. Bem examinada, a *Constituição Federal*, de 1988, constitui, hoje, um documento de grande importância para o constitucionalismo em geral.”⁴¹

Há quem diga, dentre eles, Paulo Bonavides⁴², que muito mais do que promover novos direitos e instrumentalizar garantias, a Constituição “Cidadã” institucionalizou entre nós a base de um Estado Social. E sem dúvidas, da leitura sistemática do texto, não é difícil chegar a esta mesma conclusão.

Sabemos, entretanto, que o Brasil possui um imenso atraso social, econômico e político, se comparado a países com tradições constitucionais muito mais antigas, tais como alguns europeus e os Estados Unidos, e que nunca efetivamente implantou-se entre nós o Estado Social, nos moldes historicamente conhecidos. Talvez na história política do país a época que mais se assemelha ao Estado Social foi o período governado por Getúlio Vargas. Todavia, a implementação pontual de alguns direitos sociais, em especial os trabalhistas e um tímido início da legislação previdenciária, não se compara à atual estrutura trazida pela nova Constituição.

No entanto, mesmo vivenciando esta nova ambiência constitucional – com base de Estado Social, como outrora ressaltado – assistimos a promulgação de mais uma Carta Política que **não** traz em seu bojo uma tutela explícita do essencialíssimo direito à moradia.

⁴¹ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 89.

⁴² Para o emérito Professor cearense, “A Constituição de 1988 é basicamente em muitas de suas dimensões essenciais uma Constituição do Estado social.” BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 371.

A doutrina, por sua vez, na tentativa de amenizar o “esquecimento” do constituinte, afirma que este direito já era reconhecido como uma expressão dos direitos sociais, uma vez que o art. 23, IX, preconiza que é competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios “[...] promover programas de construção de *moradias* e a melhoria das *condições habitacionais* e de saneamento.” Nesse sentido, Patrícia Marques Gazola ao comentar o artigo em tela, asseverou:

Este artigo [art. 23, IX] interpretado de forma sistemática com os fundamentos e objetivos constitucionais de se assegurar a dignidade da pessoa humana com a diminuição das desigualdades e erradicação da pobreza, determina a implantação de programas habitacionais voltados para a população de baixa renda. Tais competências expressam deveres constitucionais e não faculdades.⁴³

Desta forma, era somente através de uma complexa exegese da Constituição que se podia depreender o direito à moradia. Tal garantia não se trata de uma mera faculdade, ao revés, vincula necessariamente o Poder Público à promoção desta prerrogativa. Contudo, não devemos deixar de reconhecer que pela primeira vez na história constitucional brasileira, ainda que de forma indireta, positivou-se a garantia do direito à moradia.

1.4.1 A consolidação do direito à moradia pela EC 26/00.

Como ficou evidenciado no tópico anterior, a Constituição Federal de 1988 não trouxe originalmente o direito à moradia em seu texto (não de maneira expressa, porque como vimos, sua inclusão indireta se faz sentir em diversos dispositivos espalhados pelo texto magno). Todavia no ano 2000, mais precisamente em 14 de fevereiro daquele ano, os congressistas brasileiros se redimem dessa falha ao aprovar a Emenda Constitucional nº 26, a qual inseriu no artigo 6º, o termo *moradia*, garantindo-a, desta vez, expressamente, como um direito social.

A inserção desta garantia veio justamente em um cenário social alarmante. Elaine Adelina Pagani relata com detalhes o panorama da época:

A Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000 foi promulgada em meio a um contexto social de aumento descontrolado da densidade demográfica nos grandes centros urbanos marcado pelo *deficit* habitacional,

⁴³ GAZOLA, Patrícia Marques. **Concretização do direito à moradia digna: teoria e prática**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 52.

falta de saneamento básico, inadequado sistema de educação e de saúde pública onde os personagens desse quadro são formados pelos cidadãos socialmente excluídos.⁴⁴

Neste palco de contrastes, a proteção constitucional *expressa* ao direito à moradia veio fortalecer e reforçar as bases democráticas e sociais preconizadas não somente na Constituição, mas no íntimo de todos os brasileiros. Além disso, confere mecanismos aptos a exigir a ação positiva estatal por meio de políticas públicas habitacionais, com o intuito de fornecer este direito básico a uma vasta gama da população, em especial à faixa mais carente.⁴⁵

O advento da Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, trouxe, ainda, um importante aspecto para o Brasil no cenário internacional, conforme preleciona Loreci Gottschalk Nolasco:

Com a inclusão do direito à moradia no texto constitucional, no campo dos direitos sociais, o Brasil resgata o compromisso firmado com a comunidade das nações, na Assembleia Geral de ONU, de 10 de dezembro de 1948, em que estava previsto o direito à moradia como inerente à dignidade humana, que requer e impõe a toda pessoa a faculdade de assegurar a si e a sua família, dentre outros, o direito à habitação.[...] Ademais, é na Declaração Universal dos Direitos do Homem, assinada em 10 de dezembro de 1948, e no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais que estão presentes os fundamentos do reconhecimento do direito à moradia, como um direito humano e que deve ser promovido e protegido pelo Brasil.⁴⁶

Desta feita, em razão da dupla tutela, abre-se a possibilidade dos cidadãos brasileiros (enquanto sujeitos de direito internacional) pleitearem processualmente junto aos organismos internacionais sua promoção e implementação. Essa relação entre indivíduos, Estados Nacionais e Organismos Internacionais decorre da adoção pelas Nações Unidas dos Pactos

⁴⁴ PAGANI, Elaine Adelina. **O direito de propriedade e o direito à moradia**: um diálogo comparativo entre o direito de propriedade urbana imóvel e o direito à moradia. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009. p. 122.

⁴⁵ Insta destacar que além do art. 6º, que traduz explicitamente o direito à moradia, existe em nossa Constituição outros dispositivos que também fazem alusão a este direito. Nesse sentido, merece destaque o já citado art. 23, IX (art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] IX - promover programas de *construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais* e de saneamento básico;), art.7º, IV (Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: [...] IV - *salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia*, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;), art. 24, I (Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;) e por fim art. 183 (Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural).

⁴⁶ NOLASCO, Loreci Gottschalk. **Direito fundamental à moradia**. São Paulo: Pillares, 2008. p. 33.

Internacionais de Direitos Civis e Políticos e de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais (1966), cujo fundamento é a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Contudo, o principal efeito desta clara positivação no texto constitucional do direito à moradia é, sem dúvida, a obrigatória e necessária vinculação dos Poderes Públicos (em todas as suas esferas, em virtude do disposto no art. 23, IX) na questão da efetivação da prerrogativa habitacional.

Com a consolidação do direito à moradia na Constituição Federal, o poder público incorpora, definitivamente, a legitimidade para a concretização deste direito. Concretização esta que se dá seja pelo viés administrativo, através do planejamento e execução de políticas públicas voltadas à temática, seja, ainda, pelo viés legislativo, por meio da edição de instrumentos normativos capazes de assegurar o acesso e a promoção deste direito (conforme veremos mais detalhadamente alhures), ou mesmo, através do Judiciário, que com base no material legislativo poderá conceder decisões favoráveis aos mais necessitados, especialmente, quando se encontram em estado de sujeição de seus lares (nas ações forçadas de despejo ou reintegração de posse).

Em suma, tendo sido a Lei Maior complementada no que diz respeito ao direito à moradia, está nosso ordenamento apto a garantir a todos o acesso a um lar, um domicílio, posto que, seu fundamento de validade está absolutamente completo, e os caminhos e mecanismos para a efetiva concretização deste direito humano à moradia.

1.4.2 Os mecanismos infraconstitucionais de acesso à moradia na nova ordem constitucional

O novo paradigma trazido pela Constituição de 1988, complementado no ano 2000 pela promulgação da Emenda Constitucional nº 26, inaugurou uma série de novas possibilidades legislativas no tocante à proteção e promoção do direito à moradia.

O texto constitucional alterado permitiu a expansão dos instrumentos jurídicos do arcabouço existente em nosso ordenamento jurídico no que diz respeito ao direito à moradia. Destas inovações, a mais significativa delas pode ser considerada a Lei nº 10.257/2001⁴⁷, o chamado Estatuto da Cidade, que encontra fundamento nos arts. 182 e 183 da Constituição Federal (o qual será analisado oportunamente, mas em especial no Capítulo 2 desta Parte 1).

⁴⁷ BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial Eletrônico**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 jul. 2011. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: jan. 2011.

Contudo, insta destacar alguns diplomas legais que fazem parte do rol de instrumentos de defesa e promoção deste direito, mas que foram editados anteriormente a nossa atual Carta Magna, numa perspectiva cronológica, visando facilitar a compreensão do nosso estudo.

Neste sentido, insta ressaltar a Lei nº 4.380/64⁴⁸ que, ineditamente, instituiu em seu Capítulo III o *Sistema Financeiro da Habitação de Interesse Social*, afigurando-se como o primeiro instrumento legislativo apto a promover, através de políticas públicas, a tutela e promoção deste direito humano social. Ainda no panorama anterior à nova Constituição, devemos ressaltar a Lei nº 6.766/79⁴⁹, a qual dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, tornando-se uma importante ferramenta na defesa do direito à moradia, especialmente no tocante à posse daquelas pessoas que adquiriram de boa-fé imóveis em loteamentos clandestinos e irregulares, feitos ao arrepio da Lei. Este diploma traz a possibilidade dos municípios e do Distrito Federal em assumirem a regularização fundiária destes imóveis clandestinos em favor dos adquirentes de boa-fé.

Não devemos olvidar que um dos objetivos da nossa legislação, no que diz respeito ao direito à moradia, é proporcionar ao cidadão viver com dignidade, paz e tranquilidade. Em outras palavras, deve-se observar o Comentário Geral nº 4 do Comitê DESC, que pressupõe a segurança jurídica da posse, disponibilidade de serviços de infraestrutura e equipamentos urbanos, transporte público, acessibilidade, condições mínimas de habitabilidade e custo acessível.

Assim, a Lei nº 8.245/91⁵⁰, que dispõe sobre a *Locação de imóveis urbanos e os procedimentos a ela inerentes*, protege o direito à moradia, especialmente daqueles que vivem na condição de sublocatários de habitações unifamiliares e coletivas multifamiliares – conhecidos popularmente como cortiços e muito presente nos grandes centros urbanos. O parágrafo único do art. 2º reconhece que os ocupantes de habitação coletiva multifamiliar se presumem sublocatários, ao passo que o art. 24 garante a eles, em caso de constatação pelo Poder Público que o local encontra-se em condições

⁴⁸ BRASIL. Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 set. 1964. p. 8.089. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4380.htm>. Acesso em: jun. 2010.

⁴⁹ Id. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 dez. 1979. p. 19457. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm>. Acesso em: jan. 2011.

⁵⁰ Id. Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991. Dispõe sobre as locações dos imóveis urbanos e os procedimentos a elas pertinentes. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 out. 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8245.htm>. Acesso em: jan. 2011.

precárias, que depositem judicialmente o valor dos alugueis e encargos até a regularização do local pelo locador. Trata-se, efetivamente, de um dispositivo protetivo aos hipossuficientes e que vivem em condições precárias, ou seja, nestas unidades coletivas multifamiliares ou cortiços.

Nesta linha cronológica, chegamos à promulgação da Constituição Federal e mister se faz tecer comentários sobre as disposições contidas nela no que tange à moradia. Pela própria natureza de Direito Humano que o direito à moradia encerra, sua fundamentação está na própria dignidade da pessoa humana (princípio republicano da nossa Constituição contido no inc. III do art. 1º). Ademais, muitos outros dispositivos albergam originalmente a proteção constitucional a este direito como, por exemplo, o art. 23, IX, o art. 7º, IV e, posteriormente, o art. 6º, *caput*. Todas estas disposições são consideradas como fundamento de validade do direito à moradia em nosso sistema constitucional.

Contudo, os arts. 182 e 183 são de capital importância para o estudo deste direito, pois ao disciplinarem a Política Urbana em nível constitucional, trazem mecanismos e fundamentam tantos outros institutos que consagram instrumentos de políticas públicas voltadas à real concretização da prerrogativa habitacional.

O art. 182, por seu turno, regulamenta e concede poderes aos Municípios para o planejamento urbano, pautando-se pelo desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Institui, ainda, a obrigatoriedade do **Plano Diretor** para os municípios com mais de vinte mil habitantes, considerado pelo próprio texto magno como *instrumento básico de política de desenvolvimento e de expansão urbana*. Para a Constituição, uma propriedade urbana só estará plenamente cumprindo sua função social se atender ao disposto no Plano Diretor.

Mas a principal contribuição destes dois dispositivos constitucionais fica por conta da edição da Lei nº 10.257/01⁵¹, também conhecida pelo Estatuto da Cidade. Sua grande inovação fica por conta da criação de instrumentos que tornam possível uma intervenção mais concreta e efetiva do Poder Público no desenvolvimento urbano.

Oportuno ressaltar o ensinamento de Elaine Adelina Pagani sobre o tema:

[...] constituindo-se (o Estatuto da Cidade) num instrumento para o gestor público mudar a cidade, ao passo que legitima o Estado a intervir na propriedade particular que não esteja cumprindo com a sua função social.

⁵¹ BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial Eletrônico**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 jul. 2001. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: jan. 2011.

Com efeito, o Poder Público tem a possibilidade, inclusive extrema, de expropriar uma propriedade particular, cujo proprietário a esteja explorando em discordância com as diretrizes da Política Urbana. Desapropriado o imóvel cabe ao Poder Público, na forma do art. 1º e seu parágrafo único do Estatuto da Cidade, dar o adequado aproveitamento ao imóvel em consonância com o interesse social, o que viabiliza a satisfação do direito à moradia por meio dos diversos instrumentos da política urbana.⁵²

Carlos Ari Sundfeld, ao analisar o Estatuto da Cidade, afirma que ele constituiu a primeira tentativa legislativa a resolver o impasse da “cidade legal” com a “cidade real” por meio da instituição de um ***direito urbanístico popular***. Para ele, a lei resulta na adoção de duas orientações convergentes: a) a transferência dos grupos marginalizados para dentro do mundo jus-urbanístico (através da criação de novos instrumentos para o acesso à propriedade formal) e b) a adequação da ordem urbanística à situação real da população, por intermédio de normas especiais de urbanização, também chamada por Sundfeld ***de ordem urbanística popular***.⁵³

No que diz respeito à primeira orientação avocada por Sundfeld, o Estatuto instituiu o chamado *direito de superfície* (previsto nos arts. 21 a 24), figura até então ausente em nosso ordenamento. Contudo, sua maior contribuição foi a regularização do art. 183 da Constituição Federal, através do *usucapião individual de imóvel urbano* (arts. 9º e 11-14), da criação do ***usucapião coletivo especial de imóvel urbano*** (art. 10) e das concessões individuais e coletivas para fins de moradia (adotadas pela Medida Provisória nº 2.220/01 e incluídas no Código Civil pela Lei nº 11.481/07). Tratam-se, por excelência, de mecanismos de regularização fundiária.

Quanto à questão afeta à ordem urbanística popular, o Estatuto das Cidades a traz como uma diretiva ou um princípio, insculpido basicamente no art. 2º, XIV, ao dispor que a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda deve ser feita mediante o estabelecimento de ***normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação***, levando sempre em consideração a situação socioeconômica da população que ali se encontra e as normas ambientais. Com isto, quis o legislador acabar com o hiato existente entre a cidade ideal (das legislações em vigor) com a cidade real. Nas palavras de Sundfeld:

Até então a incompatibilidade entre as ocupações populares e a *ordem urbanística ideal* tinha como consequência a ilegalidade daquelas (sendo a superação desse estado um dever dos responsáveis pela irregularidade – isto

⁵² PAGANI, Elaine Adelina. **O direito de propriedade e o direito à moradia**: um diálogo comparativo entre o direito de propriedade urbana imóvel e o direito à moradia. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009. p. 159.

⁵³ SUNDFELD, Carlos Ari. O estatuto da cidade e suas diretrizes gerais (art. 2º). In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da cidade**: comentários a lei federal 10.257/2001. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 58-59.

é, dos próprios ocupantes). Com o Estatuto a equação se inverte: a legislação deve servir não para impor um ideal idílico de urbanismo, mas para construir um urbanismo a partir dos dados da vida real.⁵⁴

Por fim, devemos ressaltar que a Lei nº 10.257/01⁵⁵ traz em seu art. 4º todo o instrumental necessário para garantir sua plena execução. Excluídos os mecanismos de regularização fundiária já ressaltados anteriormente (consistente nas figuras do usucapião individual e coletivo, as concessões especiais para fins de moradia e o direito à superfície), o artigo em questão traz os chamados *instrumentos de garantia do cumprimento da função social da propriedade*. Notadamente, podemos arrolar como sendo: o plano diretor (voltado especificamente para as políticas públicas capitaneadas pelo Município); disciplina do parcelamento do uso e da ocupação do solo; impostos sobre a propriedade predial e territorial urbana progressiva no tempo; desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública; instituição de zonas especiais de interesse social; parcelamento, edificação ou utilização compulsório e outorga onerosa do direito de construir.

Todas estas novas figuras e a sistemática principiológica trazida pelo Estatuto da Cidade será pormenorizadamente analisado em tempo oportuno. Nossa tarefa, neste momento, consistia apenas em evidenciar, panoramicamente, as inovações legislativas levadas a cabo pelo Congresso Nacional no âmbito de vigência da Constituição de 1988.

Outra norma de grande importância que também se ocupa do direito à moradia é o Código Civil, de maneira especial quando se dedica a regular as limitações do direito de propriedade à luz da sua função social e os efeitos da posse. A exemplo disto, o § 1º do art. 1.228, é explícito em relativizar o caráter absoluto da propriedade, *in verbis*:

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º ***O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais*** e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas. (grifo nosso)

⁵⁴ SUNDFELD, Carlos Ari. O estatuto da cidade e suas diretrizes gerais (art. 2º). In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da cidade**: comentários a lei federal 10.257/2001. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 59.

⁵⁵ BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial Eletrônico**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 jul. 2001. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: jan. 2011.

Outra grande inovação trazida pelo Código Civil está no § 4º deste mesmo artigo (“O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante.”). Segundo esta regra, o proprietário pode se ver privado de seu imóvel se sobre ele se encontrar um grupo considerável de pessoas e estas estiverem na posse ininterrupta e de boa-fé por mais de cinco anos e, ainda, tiverem realizado, em conjunto ou separadamente obras e serviços socialmente e economicamente relevantes. Nesta hipótese, a *mens legis* é evidente, pois se privilegia o possuidor em detrimento do proprietário em razão de fins eminentemente sociais.

Em janeiro de 2003, o Governo Federal cria o Ministério das Cidades⁵⁶, que tem como finalidade definir as prioridades na política nacional de habitação. Para Elaine Adelina Pagani, o Ministério das Cidades surge para implementar a seguinte meta:

[...] integrar as políticas públicas que interferem nas cidades e, dentro de uma visão integrada e inclusiva, unificar as forças para pôr fim a “cidade partida”, proporcionando a criação de espaços mais humanizados e ampliado a acessibilidade das pessoas à regularização fundiária, à moradia e ao saneamento e à mobilidade pelo sistema de transporte.⁵⁷

Certamente o novo Ministério tem um papel central nos ditames das políticas habitacionais. Todavia, decorridos sete anos de seu surgimento, suas ações ainda não foram sentidas de maneira efetiva na vida daqueles brasileiros que não possuem um lar para morar.

⁵⁶ A Medida Provisória nº 103 de 1º de janeiro de 2003, convertida na Lei nº 10.683 de 2003, que transforma a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano – SEDU em Ministério das Cidades. Em seu art. 27, III, traz suas competências, a saber:

- a) política de desenvolvimento urbano;
- b) políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito;
- c) promoção, em articulação com as diversas esferas de governo, com o setor privado e organizações não-governamentais, de ações e programas de urbanização, de habitação, de saneamento básico e ambiental, transporte urbano, trânsito e desenvolvimento urbano;
- d) política de subsídio à habitação popular, saneamento e transporte urbano;
- e) planejamento, regulação, normatização e gestão da aplicação de recursos em políticas de desenvolvimento urbano, urbanização, habitação, saneamento básico e ambiental, transporte urbano e trânsito;
- f) participação na formulação das diretrizes gerais para conservação dos sistemas urbanos de água, bem assim para a adoção de bacias hidrográficas como unidades básicas do planejamento e gestão do saneamento;

⁵⁷ PAGANI, Elaine Adelina. **O direito de propriedade e o direito à moradia**: um diálogo comparativo entre o direito de propriedade urbana imóvel e o direito à moradia. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009. p. 111-112.

Em 2004, a publicação da Lei nº 10.931⁵⁸ introduziu diversas mudanças legislativas que se fizeram perceber no mercado imobiliário do país, na tentativa de favorecer o crescimento do crédito imobiliário para classe média, dando mais segurança aos mutuários e aos bancos. Esta lei promoveu, ainda, através da modificação do §15 do art. 213 da Lei nº 6.015/73 (Lei de Registros Públicos)⁵⁹, a concessão de gratuidade ao primeiro registro de título proveniente de regularização fundiária. A partir da sua vigência, garantiu ao possuidor a possibilidade de registro do seu título, sem a necessidade de pagamento de emolumentos notariais, o que muitas vezes causava um sério empecilho para as camadas mais pobres da população.

No ano seguinte, a Lei nº 11.124/05⁶⁰ criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), que tinha como objetivo precípuo facilitar o acesso à moradia para a faixa da população de menor renda e, dessa forma, promover a inclusão social.

Por fim, a Lei nº 11.481 de 2007⁶¹, estabeleceu mecanismos de reconhecimento do direito de posse da população de baixa renda, sendo inequívoca sua aplicação sobre terras da União. Esta lei atendeu aos anseios de milhares de famílias que atualmente moram em terras da União e que agora receberam seus certificados de propriedade.

Em linhas gerais, estes foram os principais mecanismos infraconstitucionais editados após a promulgação da Constituição de 1988, que visam à proteção e promoção do direito à moradia. O estudo aprofundado de muitos destes instrumentos legislativos serão realizados ao decorrer desta pesquisa, pois sua compreensão específica é indispensável para entender os motivos de êxito e fracasso de muitas políticas públicas voltadas para a questão da habitação, cerne do nosso estudo.

⁵⁸ BRASIL. Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004. Dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, Letra de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Bancário, altera o Decreto-Lei nº 911, de 1º de outubro de 1969, as Leis nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, nº 4.728, de 14 de julho de 1965, e nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 3 ago. 2004. p. 17. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.931.htm>. Acesso em: jan. 2011.

⁵⁹ Id. Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 dez. 1973. p. 13528. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015.htm>. Acesso em: jan. 2011.

⁶⁰ Id. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 jun. 2005. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm>. Acesso em: ago. 2011.

⁶¹ Id. Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007. Dá nova redação a dispositivos das Leis nºs 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, 9.514, de 20 de novembro de 1997, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dos Decretos-Leis nºs 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, 1.876, de 15 de julho de 1981, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 maio 2007, p. 1 (ed. extra). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11481.htm>. Acesso em: jan. 2011.

CAPÍTULO 2 A MORADIA COMO ELEMENTO DAS CIDADES: O DIÁLOGO COM O DIREITO URBANÍSTICO

A cidade é uma utopia, é uma esperança continuada em busca de espaço, lazer, comodidade, segurança.

Roberto Rosas

2.1 Considerações iniciais

A moradia e os desafios que cercam sua efetivação enquanto um direito humano fundamental devem ser analisados sob o prisma da ambiência que os circundam, ou seja, devemos voltar nossa atenção às *idades*, pois elas representam o verdadeiro *habitat* natural da moradia urbana.

Com efeito, a moradia enquanto elemento caracterizador das cidades mostra-se como um dos mais importantes componentes destes agrupamentos urbanos, ganhando destaque na disciplina jurídica que se dedica ao estudo das relações urbanísticas, ou seja, estamos falando do importantíssimo ramo do *Direito Urbanístico*.

Contudo, este segmento da ciência jurídica ocupa-se não somente da moradia e das possibilidades de seu acesso e efetivação, mas cuida, precipuamente, das cidades como um todo. Sua preocupação está em definir conceitos, regras, institutos e planejamentos para o bom desenvolvimento urbano. A cidade, por sua vez, alça papel de destaque no Direito Urbanístico, tanto que ele desenvolveu uma definição própria de seu conceito, o qual não alberga apenas a noção jurídica-política de que ela representa um “[...] núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistema político-administrativo, econômico, não-agrícola, familiar e simbólico como sede do governo municipal qualquer que seja sua população.”¹ Nos dizeres de José Afonso da Silva, a cidade, do ponto de vista urbanístico, só assume esta condição quando estiverem presentes dois elementos essenciais:

[...] (a) as *unidades edilícias* – ou seja, o conjunto de edificações em que os membros da coletividade moram ou desenvolvem suas atividades produtivas, comerciais, industriais ou intelectuais; (b) os *equipamentos públicos* – ou seja, os bens públicos e sociais criados para servir às unidades edilícias e destinados à satisfação das necessidades de que os habitantes não podem prover-se diretamente e por sua própria conta (estradas, ruas, praças, parques, jardins, canalização subterrânea, escolas, igrejas, hospitais, mercados praças de esportes, etc).²

¹ SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 26.

² Ibid., p. 26. (grifo do autor).

A relevância do Direito Urbanístico tem sido cada vez maior, especialmente para aqueles países em que o processo de urbanização ainda é uma constante, como é o caso do Brasil e de quase toda a América Latina, alguns países da África e parte da Ásia. O seu estudo e a ampliação deste ramo (que é necessariamente multidisciplinar) é imprescindível para a busca de planejamentos que levem à estruturação das cidades de maneira adequada, permitindo, assim, uma racionalização urbana por intermédio da atuação estatal, que, em determinados casos, deve ser sempre feita em consonância e com a participação da sociedade civil.

É por intermédio das regras e princípios do direito urbanístico que os legisladores, mundo afora, visam tornar efetivo o acesso à moradia (consubstanciado na propriedade imóvel), seja por meio da regularização fundiária, seja por meio da normatização e consequente legalização do uso e emprego do solo.

Nesta esteira, Carlos Ari Sundfeld associa o surgimento do Direito Urbanístico aos problemas e desafios que a urbanização apresenta, afirmando que:

O direito urbanístico é o reflexo, no mundo jurídico, dos desafios e problemas derivados da urbanização moderna (concentração populacional, escassez de espaço, poluição) e das ideias da ciência do urbanismo (como a de plano urbanístico, consagrada a partir da década de 30). Estes foram os fatores responsáveis pelo paulatino surgimento de soluções e mecanismos que, frente ao direito civil e ao direito administrativo da época, soaram impertinentes ou originais e que acabaram se aglutinando em torno da expressão “direito urbanístico”. Esse direito contrapôs-se ao direito civil clássico ao deslocar do âmbito puramente individual para o estatal as decisões básicas quanto ao destino das propriedades urbanas (princípio da *função social da propriedade*). Em consequência, ampliou o objeto do direito administrativo, para incorporar medidas positivas de intervenção na propriedade, deixando para trás as limitadas medidas de polícia, de conteúdo negativo.³

O eminente professor, à guisa de conclusão, arremata que o Direito Urbanístico possui um *caráter publicístico*, “[...] pois este ramo do Direito nasce justamente para construir, no tocante à gestão dos bens privados, um sistema decisório complexo, em que o Estado exerce papel preponderante.”⁴

Edésio Fernandes, por sua vez, em consonância com o pensamento de Sundfeld, e ao discorrer sobre a função socioambiental da propriedade e da cidade, afirma que este princípio

³ SUNDFELD, Carlos Ari. O estatuto da cidade e suas diretrizes gerais (art. 2º). In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da cidade**: comentários à lei federal 10.257/2001. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 46. (grifo do autor).

⁴ Ibid., p. 49.

informador do Direito Urbanístico “[...] é uma função pública no sentido mais amplo, isto é, a ordem urbanística não é determinada tão-somente pela ordem dos direitos individuais, não sendo reduzível tão-somente à ordem dos interesses estatais.”⁵

Portanto, pode-se concluir que em razão dos próprios interesses tutelados pelo Direito Urbanístico (melhoria do bem-estar da coletividade através do planejamento ordenado das cidades, justa distribuição dos equipamentos públicos, mecanismos de acesso e regularização fundiária, dentre outros) prevalece o *caráter público*, pois ainda que seja relevante o interesse individual, como por exemplo, o acesso a moradia digna, estes só serão viabilizados se forem instrumentalizados por normas cogentes de direito público fundadas no interesse público primário, ou seja, o bem-estar da urbe e de todos aqueles que nela habitam.

Por fim, o estudo do Direito Urbanístico na abordagem da efetivação da moradia é requisito obrigatório, devendo se fazer uma leitura crítica dos mecanismos previstos em lei, com o escopo de materializar os princípios informadores deste ramo do direito em verdadeiras conquistas, através da plena efetivação dos planejamentos e do exato cumprimento da lei, sempre com vistas à participação popular, pois só assim superará a dicotomia existente entre a “cidade legal” e a “cidade real”, uma vez que a legislação deve acompanhar a realidade, sempre com o intuito de aperfeiçoá-la e não o contrário. E para tanto, impõe-se uma leitura adequada de seus diplomas legais, que devem ser interpretados a partir da lógica própria urbanística, do novo regime jurídico que o princípio da função socioambiental da propriedade instaurou.

À guisa de conclusão destas considerações preliminares, devemos ressaltar que grande parte do arcabouço legislativo que integra a noção do hodierno Direito Urbanístico tem origem nas reivindicações da sociedade civil organizada. Foi através de muitos apelos sociais que os legisladores deram início à regulamentação desta seara, que é crucial para a melhoria de vida dos habitantes urbanos, que hoje no Brasil representa mais de 80% da população. Desta feita, imperioso analisar a Carta Mundial pelo Direito à Cidade, que no Brasil conta com o apoio do Ministério das Cidades, e como esta deliberação surtiu efeitos em muitos diplomas legais, tendo a adesão de importantes organismos internacionais.

⁵ FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. (Coord.). **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 11.

2.2 A cidade como um direito humano coletivo: a Carta Mundial pelo Direito à Cidade e a preocupação com a moradia

No âmbito da comunidade internacional não há previsão de um estatuto que defenda ou vise preservar e resguardar o chamado Direito à Cidade. Os órgãos oficiais de representação internacional ainda não se preocuparam em tratar desta temática de forma a sistematizar uma Declaração ou mesmo um Tratado. Assim, na ausência desta “regulamentação” internacional, a sociedade civil organizada buscou formas de suprir esta lacuna através da realização de diversos fóruns, reuniões e conferências ao redor do mundo, incluindo nas pautas de discussões todos os temas ligados ao chamado Direito à Cidade.

A preocupação desses movimentos sociais e organizações não governamentais (ONGs) é assegurar que a cidade seja palco de fruição *coletiva* da riqueza, cultura, bens e serviços públicos, ou seja, visam, com isto, impedir que estas benesses sejam direcionadas apenas àqueles que são donos de propriedade, bens e capitais, garantindo, assim, o uso indiscriminado da cidade por todos.

Esta seria, portanto, uma das principais facetas do Direito à Cidade, o qual é muito bem definido por Letícia Marques Osório, que preleciona:

O direito à cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente e inclui os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais. Inclui também o direito a liberdade de reunião e organização; o direito ao exercício da cidadania e da participação no planejamento, produção e gestão da cidade; a produção social do habitat; o respeito às minorias e à pluralidade ética, racial, sexual e cultural; o respeito aos imigrantes e a garantia da preservação e herança histórica e cultural. O Direito à Cidade inclui também o direito ao desenvolvimento, a um meio ambiente sadio, ao desfrute e preservação dos recursos naturais e à participação no planejamento e gestão urbanos.⁶

Este direito também pode ser facilmente resumido como sendo a tentativa de reverter a predominância dos valores econômicos sobre as funções sociais, ambientais e humanas que preenchem as cidades.

Neste contexto, então, tem início os debates que levariam à confecção da chamada Carta Mundial pelo Direito à Cidade. Em 2001, por ocasião da VI Conferência Brasileira de

⁶ OSÓRIO, Letícia Marques. Direito à cidade como direito humano coletivo. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. (Coord.). **Direito urbanístico**: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 195.

Direito Humanos, a ONG FASE apresentou uma proposta de carta, intitulada *Carta dos Direitos Humanos na Cidade*.

Esta proposta de declaração teve como inspiração a Carta Europeia de Salvaguarda dos Direitos Humanos na Cidade, elaborada e exibida em maio de 2000 na cidade francesa de Saint-Dennis, a qual foi adotada por mais de 200 cidades europeias. Devemos destacar, também, que o Tratado por Cidades, Vilas, Povoados Justos, Democráticos e Sustentáveis, muito festejado na Conferência Mundial do Meio Ambiente, a ECO-92, no Rio de Janeiro, igualmente influenciou a confecção da Carta dos Direitos Humanos na Cidade.

Dentre os seus objetivos estavam o fortalecimento da plataforma de demandas dos movimentos sociais urbanos e da sociedade civil como um todo, com o intento de unificar as redes e fóruns sociais coletivos na luta pela democratização e reforma urbana. Visava, ainda assim, o apoio às estratégias de mudanças políticas e institucionais das cidades (e entre elas), com base na luta contra as desigualdades, assentado na mobilização ativa da sociedade em torno da efetivação dos direitos humanos para todos os habitantes urbanos. Este mote, a partir de então, foi um dos temas relevantes a figurar nas pautas dos Fóruns Sociais Mundiais.

Em 2004, as atividades com base na Carta dos Direitos Humanos na Cidade tiveram expressivo destaque no Fórum Social das Américas, em Quito. Em setembro de 2004, desta vez em Barcelona, o Fórum Social Mundial se tornou palco das discussões que versavam sobre temas estratégicos para a cidade, como a governança urbana democrática, a participação popular na gestão urbana e orçamentária, o reconhecimento e a implementação dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais e, finalmente, a adoção de um modelo de desenvolvimento econômico mais justo e sustentável que fortaleça a parceria urbano-rural e a redução da pobreza.

Insta destacar, que o *Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01)*⁷ inspirou muitas destas discussões, sendo modelo em algumas das propostas discutidas nestes fóruns, ante a previsão legal de muitas dessas reivindicações como, por exemplo, os incisos I e II do art. 2º desta lei, os quais preveem a garantia do direito à cidade sustentável, ou seja, o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações e também a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos

⁷ BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial Eletrônico**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 jul. 2001. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: jan. 2011.

vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Contudo, a implementação e adesão da Carta Mundial pelo Direito à Cidade se deu em 2005, por ocasião do Fórum Social Mundial realizado em Porto Alegre, durante a realização do Seminário sobre Direito à Cidade, do qual participaram mais de 700 pessoas. Sobre este evento, Letícia Marques Osório discorreu que:

No Fórum Social Mundial de 2005 em Porto Alegre, mais de setecentas pessoas participaram do Seminário sobre o Direito à Cidade, representando um momento especial em que a diversidade de organizações internacionais, regionais, nacionais e locais, ativistas e agentes sociais, lideranças populares, profissionais, acadêmicos, autoridades públicas, jovens, mulheres, idosos e negros demonstrou o interesse e o comprometimento de percorrer novos caminhos para o alcance de cidades mais justas, democráticas e sustentáveis. *Nesse momento, houve a adesão formal do Governo Brasileiro, por meio do Ministério das Cidades, ao processo de discussão e implementação da Carta.*⁸

A adesão do Governo Brasileiro se deu conjuntamente com outros organismos internacionais importantes, dentre eles o Observatório de Direitos Econômicos Sociais e Culturais (Observatori DhESC), a UN-Habitat e a *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (UNESCO). Ademais, a adesão nacional foi massiva, sendo expressiva a quantidade de ONGs e movimentos organizados que se filiaram e apoiaram a declaração.

A Carta encontra-se dividida em 4 partes e o Preâmbulo. Na Parte I, trata das Disposições Gerais e alberga conceitos chaves que serão utilizados ao longo de toda a declaração, além dos seus princípios vetores. A Parte II, intitulada Direito relativos ao exercício da cidadania e da participação no planejamento, produção e gestão da cidade, volta-se para questões pragmáticas, com destaque para as diretrizes relativas ao planejamento e ao asseguramento de direitos inerentes à cidadania. Na terceira parte, denominada Direito ao desenvolvimento econômico, social, cultural e ambiental das cidades, o destaque é para todos os direitos relativos ao meio urbano, tais como o direito à água, ao transporte público e mobilidade urbana, ao direito à moradia (que será detalhado posteriormente), ao direito ao trabalho e ao meio ambiente sadio e sustentável. Ao final destas três partes, encontra-se a Parte IV, que cuida das disposições finais merecendo destaque os itens relativos às obrigações e responsabilidades dos Estados na promoção, proteção e implementação do direito à cidade.

⁸ OSÓRIO, Letícia Marques. Direito à cidade como direito humano coletivo. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. (Coord.). **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 194. (grifo nosso).

Em seu Preâmbulo, a Carta informa quais são seus objetivos e dá especial destaque ao alcance do Direito à Cidade, aduzindo que a preocupação com a melhoria de vida não pode ficar adstrita apenas à cidade, mas será necessário criar mecanismos que visam abarcar o entorno das cidades, ou seja, o meio rural. Vejamos:

O Direito à Cidade amplia o tradicional enfoque sobre a melhora da qualidade de vida das pessoas centrado na moradia e no bairro até abarcar a qualidade de vida à escala da cidade e de seu **entorno rural**, como um mecanismo de proteção da população que vive nas cidades ou regiões em acelerado processo de urbanização. Isso implica em enfatizar uma nova maneira de promoção, respeito, defesa e realização dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais garantidos nos instrumentos regionais e internacionais de direitos humanos.

Na cidade e seu entorno rural, a correlação entre esses direitos e a necessária contrapartida de deveres é exigível de acordo com as diferentes responsabilidades e situações sócio-econômicas de seus habitantes, como forma de promover a justa distribuição dos benefícios e responsabilidades resultantes do processo de urbanização; o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade; a distribuição da renda urbana; a democratização do acesso à terra e aos serviços públicos para todos os cidadãos, especialmente àqueles com menos recursos econômicos ou em situação de vulnerabilidade.⁹

O artigo 1 da Parte I – Das Disposições Gerais, define o direito à cidade e traça seus contornos, os sujeitos destinatários desta prerrogativa, seu alcance e a amplitude de sua aplicação. Por fim, este artigo define, ainda, o conceito de cidade, que engloba duas acepções, quais sejam, o caráter físico e o político. Pedimos vênias para transcrever o referido artigo:

ARTIGO I. DIREITO À CIDADE

1. Todas as pessoas devem ter o direito a uma cidade sem discriminação de gênero, idade, raça, condições de saúde, renda, nacionalidade, etnia, condição migratória, orientação política, religiosa ou sexual, assim como preservar a memória e a identidade cultural em conformidade com os princípios e normas estabelecidos nessa Carta.

2. O Direito à Cidade é definido como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. É um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que lhes confere legitimidade de ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito à livre autodeterminação e a um padrão de vida adequado. O Direito à Cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente, e inclui, portanto, todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais que já estão regulamentados nos tratados internacionais de direitos humanos. Este supõe a inclusão do direito ao trabalho em condições

⁹ CARTA mundial pelo direito à cidade. 2004/2005. Disponível em:

<http://www.actionaid.org.br/Portals/0/Docs/carta_direito_cidade.pdf>. Acesso em: jun. 2011.

equitativas e satisfatórias; de fundar e afiliar-se a sindicatos; de acesso à seguridade social e à saúde pública; de alimentação, vestuário e moradia adequados; de acesso à água potável, à energia elétrica, o transporte e outros serviços sociais; a uma educação pública de qualidade; o direito à cultura e à informação; à participação política e ao acesso à justiça; o reconhecimento do direito de organização, reunião e manifestação; à segurança pública e à convivência pacífica. Inclui também o respeito às minorias e à pluralidade étnica, racial, sexual e cultural, e o respeito aos migrantes. O território das cidades e seu entorno rural também é espaço e lugar de exercício e cumprimento de direitos coletivos como forma de assegurar a distribuição e o desfrute equitativo, universal, justo, democrático e sustentável dos recursos, riquezas, serviços, bens e oportunidades que

brindam as cidades. Por isso o Direito à Cidade inclui também o direito ao desenvolvimento, a um

meio ambiente sadio, ao desfrute e preservação dos recursos naturais, à participação no planejamento e gestão urbanos e à herança histórica e cultural.

3. A cidade é um espaço coletivo culturalmente rico e diversificado que pertence a todos os seus habitantes.

4. Para os efeitos dessa Carta, o conceito de cidade possui duas acepções. Por seu caráter físico, a cidade é toda metrópole, urbe, vila ou povoado que esteja organizado institucionalmente como unidade local de governo de caráter municipal ou metropolitano. Inclui tanto o espaço urbano como o entorno rural ou semi-rural que forma parte de seu território. Como espaço político, a cidade é o

conjunto de instituições e atores que intervêm na sua gestão, como as autoridades governamentais, legislativas e judiciárias, as instâncias de participação social institucionalizadas, os movimentos e organizações sociais e a comunidade em geral.¹⁰

Outro ponto contido na Carta que assume relevante importância para a questão ligada ao acesso à moradia está no art. 14 da Parte III. Este dispositivo prevê uma vasta gama de medidas visando facilitar o acesso às moradias, com especial destaque para os grupos em situação econômica vulnerável. O artigo também não se esquece da questão atinente à segurança jurídica da posse sobre as unidades habitacionais, ressaltando a proteção dos inquilinos contra a usura e os despejos arbitrários. Vejamos na íntegra o mencionado dispositivo:

ARTIGO XIV. DIREITO À MORADIA

1. As cidades, no marco de suas competências, devem adotar medidas para garantir a todos(as) os(as) cidadãos(ãs) que os gastos com habitação sejam suportáveis de acordo com sua renda; que as habitações reúnam condições de habitabilidade; que estejam localizadas em lugar adequado e que se adaptem às características culturais de quem as habite.

¹⁰ CARTA mundial pelo direito à cidade. 2004/2005. Disponível em: <http://www.actionaid.org.br/Portals/0/Docs/carta_direito_cidade.pdf>. Acesso em: jun. 2011.

2. As cidades devem facilitar uma oferta adequada de habitação e equipamentos urbanos para todos(as) os(as) cidadãos(ãs) e estabelecer programas de subsídio e financiamento para a aquisição de terras e imóveis, de regularização fundiária e de melhoramento de bairros precários e ocupações informais.
3. As cidades devem garantir a todos os grupos vulneráveis prioridade nas leis, políticas e programas de habitação e assegurar financiamento e serviços destinados à infância e à velhice.
4. As cidades devem incluir as mulheres nos documentos de posse ou propriedade expedidos e registrados, independentemente de seu estado civil, em todas as políticas públicas de distribuição e titulação de que terras, e de habitação que se desenvolvam.
5. As cidades devem promover a instalação de albergues e moradias de aluguel social para as mulheres vítimas de violência familiar.
6. Todos(as) os(as) cidadãos(ãs), em forma individual, casais ou grupos familiares sem lar tem o direito de exigir das autoridades locais a efetiva implementação do direito à moradia adequada de forma progressiva e mediante a alocação de todos os recursos disponíveis. Os albergues, os refúgios e os alojamentos com cama e café da manhã poderão ser adotados com medidas provisórias de emergência, sem prejuízo da obrigação de promover uma solução definitiva de habitação.
7. Toda pessoa tem o direito à segurança da posse sobre sua habitação por meio de instrumentos jurídicos que lhes garantam o direito à proteção contra despejos, expropriações e deslocamentos forçados ou arbitrários. As cidades devem proteger os inquilinos da usura e dos despejos arbitrários, regulando os aluguéis de imóveis para moradia, de acordo com o Comentário Geral nº 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas.
8. As cidades devem reconhecer como interlocutores diretos das organizações e movimentos sociais que reivindicam e trabalham para tornar efetivos os direitos vinculados à moradia contidos nessa carta. Atenção muito especial, impulso e apoio deverão ser dados às organizações de pessoas vulneráveis em situação de exclusão, garantindo em todos os casos a preservação de sua autonomia.
9. O presente artigo será aplicável a todas as pessoas, incluindo famílias, grupos, ocupantes sem títulos, sem tetos e aquelas pessoas ou grupo de pessoas cujas circunstâncias de moradia variam, em particular os nômades, os viajantes e os ciganos.¹¹

Por fim, um último ponto a destacar neste importante instrumento de manifestação social é aquele estampado no art. 3 da Parte II, que cuida do planejamento e gestão da cidade. Neste ponto, importa dizer que o Brasil já possui estas diretrizes normatizadas na Lei nº 10.257/01¹², o Estatuto da Cidade. Pelo seu enunciado, fica evidente a preocupação em planejamento popular, ou seja, com a participação efetiva e democrática dos cidadãos envolvidos no conjunto urbano e, prevê, outrossim, a formulação de políticas públicas

¹¹ CARTA mundial pelo direito à cidade. 2004/2005. Disponível em:

<http://www.actionaid.org.br/Portals/0/Docs/carta_direito_cidade.pdf>. Acesso em: jun. 2011.

¹² BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial Eletrônico**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 jul. 2001. p. 1. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: jan. 2011.

coordenadas e eficazes contra a corrupção e o empenho da população na devida gestão dos assuntos públicos.

ARTIGO III. PLANEJAMENTO E GESTÃO DA CIDADE

1. As cidades se comprometem a constituir espaços institucionalizados para a participação ampla, direta, eqüitativa e democrática dos cidadãos(ãs) no processo de planejamento, elaboração, aprovação, gestão e avaliação de políticas e orçamentos públicos. Deve ser garantido o funcionamento de órgãos colegiados, audiências, conferências, consultas e debates públicos, assim como permitir e reconhecer os processos de iniciativa popular na proposição de projetos de lei e de planos de desenvolvimento urbano.
2. As cidades, de conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, devem formular e aplicar políticas coordenadas e eficazes contra a corrupção, que promovam a participação da sociedade e reflitam os princípios do império da lei, da devida gestão dos assuntos e bens públicos, a integridade, transparência e a obrigação de prestar contas.
3. As cidades, para salvaguardar o princípio da transparência, devem organizar a estrutura administrativa de modo que garanta a efetiva responsabilidade de seus governantes frente aos(às) cidadãos(ãs), assim como a responsabilidade da administração municipal perante os demais níveis de governo e os organismos e instâncias regionais e internacionais de direitos humanos.¹³

Esta Carta certamente representa o fruto de intensos debates, lutas e reivindicações de muitos movimentos sociais, em especial os da América Latina (que passa por intenso processo de urbanização) e funda-se no direito à cidade enquanto o direito equitativo de fruição geral e coletiva das cidades dentro dos princípios maiores de sustentabilidade, democracia, justiça social e cumprimento da função social da propriedade. Letícia Marques Osório sintetiza de forma brilhante a importância da Carta Mundial e seu fundamento no direito à cidade da seguinte forma:

É um direito que confere legitimidade à ação organizada, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito a um padrão de vida adequado. A necessidade de contar com um instrumento muito claro em nível internacional, do qual podem apropriar-se movimentos sociais, sociedade civil e governos para reverter estas tendências, constitui a Carta Mundial como um importante documento político de referência para suas ações e demandas.¹⁴

¹³ CARTA mundial pelo direito à cidade. 2004/2005. Disponível em:

<http://www.actionaid.org.br/Portals/0/Docs/carta_direito_cidade.pdf>. Acesso em: jun. 2011.

¹⁴ OSÓRIO, Letícia Marques. Direito à cidade como direito humano coletivo. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. (Coord.). **Direito urbanístico**: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 196.

2.3 A Constituição Federal e o novo modelo de competências urbanísticas

A Constituição Federal de 1988, em seu Título III, cuida da chamada Organização do Estado. É por meio das regras ali contidas que ocorre, precipuamente, a chamada *repartição federativa de competências*, que nos dizeres de Gilmar Mendes, Inocêncio Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco, “[...] consiste na atribuição, pela Constituição Federal, a cada ordenamento de uma matéria que lhe seja própria.”¹⁵

Foi a Constituição americana de 1787 que forneceu ao mundo um modelo de repartição de competência. De acordo com o padrão norte-americano, confere-se a um determinado ente, normalmente a União, **poderes taxativos**, enumerados, e aos demais entes, relega-se poderes não enumerados. Contudo, este arquétipo tornou-se anacrônico diante as novas complexidades envolvendo as relações de poderes existentes internamente nos Estados e entre eles.

Em razão disto, a combinação entre o passar do tempo e os estudos sobre o federalismo culminou com uma reformulação deste modelo, o qual, segundo André Ramos Tavares, caminhou para “a previsão de competências enumeradas também para outras entidades federativas além da União. Ademais, tem-se a criação de uma área comum, na qual tanto pode atuar a União como os demais organismos federativos.”¹⁶

Outro grande fator que ajudou a reestruturar este modelo foi a adoção do chamado *princípio da predominância dos interesses*. Tavares, ao discorrer sobre o assunto, conceitua-o nos seguintes termos:

Este princípio significa, sucintamente, que à União cabe tratar das matérias de interesse geral, nacional, amplo. Aos Estados, daquelas que suscitem um interesse menor, mais regional. Por fim, aos Municípios cabe tratar das matérias de interesses restritos, especialmente locais, circunscritos a sua órbita menor.¹⁷

Isto importa reconhecer, outrossim, que as competências constitucionais assumem uma estrutura verticalizada, porém, não hierarquizada. Significa, dizer, segundo Daniela Campos Libório Di Sarno, que: “[...] naquelas matérias nas quais deva haver normas federais

¹⁵ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 755.

¹⁶ TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 1093.

¹⁷ Ibid.

os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios devem respeitar as orientações gerais para, após, particularizarem seus interesses.”¹⁸

Desta feita, um diploma legislativo federal pode conter orientações gerais para os Estados-membros, Municípios e o Distrito Federal, assim como orientações específicas para a União, uma vez que ela também é ente integrante da Federação. O que não pode ocorrer é justamente o inverso, ou seja, a União legislar sobre interesses específicos de um Estado-membro ou município, sob pena de se ferir a estrutura federativa, definida constitucionalmente.

É por isso que no Título III da CF, existem regras que enumeram taxativamente as competências da União, assim como há a previsão de um sistema dinâmico e exemplificativo para as competências dos outros entes federativos.

Tendo em vista que cada pessoa política assume dentro da Federação função específica, o conteúdo das regras magnas para cada uma delas será diferenciado. Nesta esteira, aquilo que não for explícito como sendo de competência da União (como por exemplo, o disposto no art. 22) caberá aos Estados-membros, Distrito Federal ou Municípios exercê-los. Aparentemente, este assunto é de relevante singeleza, porém, o constituinte não permitiu que assim o fosse, pois instituiu junto com as competências privativas e exclusivas, as chamadas competências concorrentes, complementares e suplementares, as quais serão pormenorizadas a seguir.

Os artigos 21 e 23 elencam as chamadas competências administrativas, isto é, a capacidade de auto-organizar-se. O primeiro dispositivo, contudo, enumera as atribuições exclusivas da União. O art. 23, por seu turno, traz a chamada competência comum.

Destes dois preceitos legais, insta destacar o art. 21, pois, segundo ele compete a União, no **inc. IX** - *elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social*; e no **inc. XX** - *instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos*. Quis o constituinte, com a edição destes dois comandos, delegar à União, através da instituição de um dever, a responsabilidade sobre os planos nacionais e regionais de desenvolvimento econômico e social, bem como instituir, conjuntamente com estes planos, os principais vetores para o desenvolvimento urbano, com especial ênfase para a **habitação**, saneamento básico e transporte, no âmbito urbano.

¹⁸ DI SARNO, Daniela Campos Libório. Competências urbanísticas. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da cidade**: comentários à lei federal 10.257/2001. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 62.

O art. 23, por seu turno, institui a **competência administrativa comum** da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios para que dentro do âmbito de seus interesses e limites territoriais, possam, *conjuntamente*, promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. A tarefa aqui é distribuir, para todos os entes federativos, a atribuição de reduzir o dramático *deficit* habitacional existente em todo o país. Por este preceito, todas as pessoas políticas devem se empenhar nesta tarefa urbanística, visando, com seus planejamentos e diretrizes de desenvolvimento urbano, reduzir significativamente esta grande mazela social.

Para instrumentalizar as competências administrativas, a Constituição prevê nos artigos 22, 24, 25 e 30 a chamada competência legislativa (cujo sentido é intuitivo, ou seja, elaborar suas próprias leis), para cada um dos entes, uma vez que a Administração Pública só pode ter sua atuação pautada em lei (em homenagem ao princípio da estrita legalidade) na consecução do interesse público primário. Portanto, caberá a cada ente, dentro das atribuições delegadas constitucionalmente, através de seu órgão legislativo, editar suas leis visando implementar a temática prevista na Lei Maior.

A competência legislativa revela-se de capital importância dentro do sistema federativo constitucional, pois, segundo Di Sarno, ela deve existir “[...] para todos os entes federativos, ao menos dentro de sua capacidade de auto-organização, resguardando a predominância de seus interesses dentro de seus limites territoriais.”¹⁹

Contudo, em que pese a competência legislativa assumir relevante papel na defesa de interesses próprios e territoriais, é ela que, por sua vez, apresenta maiores dificuldades no tocante às suas delimitações, especialmente no tocante às atribuições urbanísticas, ante o interesse difuso e coletivo presente neste bem jurídico.

O art. 22, que trata da competência legislativa privativa da União, não prevê nenhum dispositivo que verse sobre direito urbanístico de exclusividade da União. Sendo assim, não há pontos polêmicos que possam suscitar maiores dúvidas sobre o assunto. Contudo, o art. 24 traz à baila a competência legislativa concorrente. É este preceito que traz muitos conflitos, ainda que aparentes, no âmbito das atribuições urbanísticas.

Antes mesmo de falar sobre o inc. I, urge tecer comentários sobre a competência concorrente. Ela atribui, de forma escalonada, o mesmo assunto a mais de um ente federativo. Contudo, esta divisão escalonada não gera concorrência entre as pessoas políticas, pois o

¹⁹ DI SARNO, Daniela Campos Libório. Competências urbanísticas. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da cidade**: comentários à lei federal 10.257/2001. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 63.

termo concorrente deve ser entendido como soma de atribuições diferenciadas sobre o mesmo assunto. Assim, o comando contido no inc. I do art. 24 confere à União legislar sobre direito urbanístico, contudo, deverá, para tanto, editar **normas gerais** (consoante prevê o §1º do referido artigo), as quais serão complementadas pelos Estados-membros e Distrito Federal ou mesmo pelos Municípios (que neste caso, encontra expressa previsão constitucional, de acordo com o art. 30, II da CF).

O art. 24, I, é, contudo, fundamento para as previsões contidas nos arts. 182 e 183, insculpidos no Título VII, Capítulo II, que versam exclusivamente sobre a política urbana. Os dispositivos em comento determinam que o legislador federal deverá elaborar normas gerais sobre política urbana, conferindo ao Município a responsabilidade pelo desenvolvimento urbano local (a expressão município deve ser extensível ao Distrito Federal, pois, sua intenção é retratar a instância local de poder).

Assim, o art. 182 impõe a esta instância local a competência material e legislativa sobre a política urbana. Nos dizeres de Di Sarno:

Significa dizer que o Poder Executivo Municipal tem um papel de grande importância (insubstituível até) na realização e concretização da organização e adequação do espaço urbano dentro de princípios e diretrizes que tragam um desenvolvimento equilibrado e saudável para a sua população. Necessitará, a Prefeitura Municipal, da Câmara Municipal para a aprovação das leis de cunho urbanístico que precisar.²⁰

O art. 24, em seus §§ 2º ao 4º, traz ainda um desdobramento da competência concorrente ali contida em duas subespécies, quais sejam: a atribuição complementar (art. 24, §§ 3º e 4º) e a suplementar (art. 24, §2º), especificamente para os Estados-membros. A competência será complementar quando na inércia da União em editar leis gerais, os Estados-membros puder fazê-las para atender suas peculiaridades. A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspenderá a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

A competência será suplementar quando os Estados-membros editarem suas normas gerais visando suprir seus interesses e suas idiossincrasias regionais, de maneira a preencher a lei federal em pontos específicos. Apesar de não conter expressamente o Município neste desdobramento da competência concorrente, o art. 30, II, traz a previsão da competência suplementar para este ente federativo.

²⁰ DI SARNO, Daniela Campos Libório. Competências urbanísticas. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da cidade**: comentários à lei federal 10.257/2001. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 65.

Por fim, a única hipótese prevista como competência privativa para os Estados-membros é aquela contida no art. 25, § 3º, que prevê exclusividade para instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. Todavia, estas instituições deverão ser levadas a cabo com a aceitação dos Municípios e sua atuação em conjunto.

2.3.1 Das competências urbanísticas no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01)

A Lei nº 10.257/01²¹, também chamada de Estatuto da Cidade, é o desdobramento infraconstitucional dos mecanismos da Política Urbana previsto na Constituição Federal nos artigos 182 e 183. Atendendo ao disposto na Lei Maior, o legislador editou em 2001 este diploma legal cujo escopo maior é fixar diretrizes, mecanismos e institutos que possam garantir o pleno desenvolvimento das funções socioambientais da cidade, assegurando, desta forma, o bem-estar de todos os seus habitantes.

O art. 3º do Estatuto prevê a divisão das competências urbanísticas, agora no nível infraconstitucional. Pedimos vênica para transcrever o texto legal:

Art. 3º Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana:

I – legislar sobre normas gerais de direito urbanístico;

II – legislar sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional;

III – promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

IV – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

V – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

A disposição contida neste artigo encerra em si tão-somente competências para a União. E não poderia ser de forma diferente, pois, por se tratar de lei ordinária federal, só poderia conter mandamentos que vinculassem a esfera federal. Portanto, uma crítica que parte da doutrina faz a este preceito é que ele deveria ser mais amplo, delimitando as competências para cada ente federativo, uma vez que se encontra topograficamente no capítulo da lei que trata de *diretrizes* gerais, e, no entanto, traz somente vetores para a União.

²¹ BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial Eletrônico**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 jul. 2001. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: jan. 2011.

Outra ponderação sobre a norma em comento fica por conta do conteúdo dela emanado. Trata-se, efetivamente, de um rol exemplificativo, não esgotando, por certo, as competências urbanísticas da União na esfera federal. Isso porque, se cotejado as disposições constitucionais com esta previsão infraconstitucional, podemos ver que o rol magno é bem maior e mais contemplativo do que aquele. Assim, para que a lei não deixe de ter sentido, atribui-se ao elenco apresentado a característica meramente demonstrativa, pois não esgota a previsão constitucional, ao revés, fica aquém desta.

Assim, o inc. I trata de uma obviedade ululante, pois reafirma que a União é competente para legislar sobre normas gerais de direito urbanístico. A Constituição Federal, em seu art. 24, inc. I, afirma tal competência, ainda que concorrente. Nesse sentido, o legislador infraconstitucional apenas repetiu o texto da Lei Maior.

Os incisos II, III, IV e V em nada inovam no ordenamento jurídico. Novamente, o legislador repetiu a letra constitucional, reproduzindo no diploma legal os comandos contidos nos artigos 23, parágrafo único, inciso IX, e art. 21, XX e IX, respectivamente.

Pormenorizando a intenção da lei, o inc. II determina a elaboração de leis federais que estabeleçam cooperação entre os entes da Federação de forma que o desenvolvimento da política urbana, embora seja de realização primordial do município, tenha parâmetros nacionais e regionais das diversas esferas.

Preleciona Di Sarno:

O estímulo ao desenvolvimento de certa localidade deve estar atrelado à ideia do equilíbrio e respeito ambiental. Assim, o incentivo a certas atividades degradantes ou que ofereçam um grande potencial de risco aos trabalhadores ou à região em que são instaladas deve ser feito com cautela. O ente federal, neste sentido, pode estimular ou desestimular certas atividades ou condutas tendo como princípio o desenvolvimento equilibrado da região, considerando o contexto regional perante a Nação. Portanto, além das políticas públicas a serem elaboradas (como, por exemplo, saneamento e moradia), atividades privadas (comerciais e financeiras) também poderão fazer parte deste contexto.²²

Os incisos III e IV reportam-se aos artigos da Constituição Federal e com eles guardam muita semelhança em conteúdo e forma. Destaca-se a priorização para a construção de moradias e saneamento básico. O inc. IV faz menção, ainda, a transporte público.

²² DI SARNO, Daniela Campos Libório. Competências urbanísticas. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da cidade**: comentários à lei federal 10.257/2001. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 67.

Por fim, o inc. V apenas limita-se a reproduzir o disposto no art. 21, inc. X, da Constituição. Sobre ele conclui brilhantemente Di Sarno, asseverando:

Este dispositivo determina a elaboração de planos, quer tenham estes abrangência territorial nacional ou apenas parte do território nacional. Diante das competências explícitas para a instância federal, é seguro afirmar que estes planos podem criar programas e metas, principalmente com relação a transporte, trânsito, moradia e saneamento. Além destes segmentos, é positivo vincular tais planos a um outro de desenvolvimento econômico e social.²³

Por fim, o Estatuto da Cidade, em seu último Capítulo, que trata das disposições finais, traz a última regra de competência no art. 51, de notável importância, pois equipara o Distrito Federal e o Governador deste ente federativo aos Municípios e seus Prefeitos, para todos os efeitos desta Lei.

A regra assume relevância, pois a Constituição, no art. 182, fala apenas no Município como sendo o executor da política de desenvolvimento urbano, olvidando-se, assim, do Distrito Federal. Desta feita, o art. 51 do Estatuto da Cidade (associado com as demais disposições constitucionais atinentes ao Distrito Federal) afigura-se como sendo uma norma integradora do art. 182 da CF, permitindo, dessa forma, que no território do Distrito Federal este assumam a importante tarefa de executar a política de desenvolvimento urbano, suprimindo a lacuna constitucional outrora verificada.

2.4 Os instrumentos legais do planejamento urbano: a Lei nº 10.257/01 – Estatuto da Cidade – e os Planos Diretores

O Estatuto da Cidade está destinado a ser o instrumento pelo qual a Administração Pública Municipal, atendendo aos anseios da coletividade, finalmente poderá determinar quando, como e onde edificar de maneira a melhor satisfazer o interesse público, por razões estéticas, funcionais, econômicas, sociais, ambientais etc., em lugar do puro e simples apetite dos especuladores imobiliários.

Adilson Abreu Dallari
Sérgio Ferraz

²³ DI SARNO, Daniela Campos Libório. Competências urbanísticas. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da cidade**: comentários à lei federal 10.257/2001. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 68.

Como vimos anteriormente, a Constituição Federal, no Título VII, Capítulo II, inseriu em nosso ordenamento jurídico o fundamento magno da política urbana nacional. O art. 182, por seu turno, ressalta o papel primordial do Município na execução da política de desenvolvimento urbano, cujas diretrizes deveriam ser fixadas por lei futura a ser elaborada pelo legislador ordinário.

Então, de autoria do senador Pompeu de Souza, o Projeto de Lei 5.788/90, que tramitou por durante longos 11 (onze) anos no Congresso Nacional e, que após, muitos substitutivos apresentados nas mais diversas Comissões (da Câmara e do Senado Federal), foi finalmente sancionada, em 30 de junho de 2001, pelo então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, a Lei nº 10.257²⁴ de 10 de junho de 2001, o autointitulado *Estatuto da Cidade*.

A promulgação deste diploma representou muito mais do que a complementação exigida pela Constituição Federal nos seus arts. 182 e 183. Significou definitivamente a consolidação da chamada *Ordem Urbanística*, compreendida como o conjunto de todas as normas atinentes ao direito urbanístico, sejam elas constitucionais ou infraconstitucionais.

O advento do Estatuto da Cidade foi, verdadeiramente, um marco legislativo no arcabouço jurídico nacional, representando uma grande conquista dos anseios sociais. Luiz Claudio Romanelli, ao discorrer sobre o assunto, asseverou:

O Estatuto da Cidade, lei federal que regulamenta os instrumentos de política urbana que devem ser aplicados pela União, Estados e Municípios, veio atender o antigo reclamo social por uma gestão mais democrática do espaço urbano, como expressão da organização social, trazendo ainda instrumentos que operacionalizam a implementação de moradias e a ordenação do solo, buscando a efetividade dos princípios constitucionais e, com isso, a constitucionalização de uma sociedade mais justa e equilibrada.²⁵

Outra grande contribuição do Estatuto da Cidade, além da consolidação das normas gerais de cunho urbanísticas, foi oferecer parâmetros suficientes para a fixação da função social da propriedade urbana, assegurando, assim, maior segurança jurídica e mais um mecanismo utilizado para implementar as finalidades da lei e da própria Constituição.

Ademais, a previsão do Plano Diretor, em seu Capítulo III, obrigatório para todos os Municípios com população superior a 20.000 habitantes, afigurou-se como uma importante ferramenta na consecução das normas gerais que visam regular o uso da propriedade urbana

²⁴ BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial Eletrônico**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 jul. 2001. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: jan. 2011.

²⁵ ROMANELLI, Luiz Claudio. *Direito à moradia à luz da gestão democrática*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2007. p. 77.

em prol do bem coletivo e do bem-estar social, contribuindo, dessa maneira com o equilíbrio ambiental das urbes.

Insta, agora, estudar os princípios informadores do Estatuto da Cidade, especialmente aqueles atrelados à garantia e ao acesso às moradias.

2.4.1 Os princípios informadores do Estatuto da Cidade ligados a questão habitacional

Os princípios que informam a Lei nº 10.257/01²⁶ encontram-se sistematizados no art. 2º deste diploma legal. Pela leitura do texto, percebe-se que o legislador optou por denominá-los de ***diretrizes gerais***, contudo, uma análise mais aprofundada de suas disposições nos permite concluir que se tratam de verdadeiros princípios que devem nortear a aplicação desta Lei.

Nosso intento, *a priori*, não será analisar todo o conteúdo do preceito legal, mas sim apenas os que guardam profunda relação com a moradia e as demais questões que envolvam o seu acesso e sua garantia e manutenção na posse. Trata-se de um corte epistemológico metodológico necessário para manter a coerência do trabalho.

Nesta esteira, o inc. I do art. 2º preconiza a garantia do direito à cidade sustentável. O próprio legislador conceitua que este direito deve ser compreendido como o “*direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações*”. A preocupação com a moradia mostra-se evidente, pois ela constitui um dos pressupostos para a existência do chamado ***direito à cidade sustentável***.

Contudo, apesar do evidente destaque do acesso à moradia, este inciso deve ser interpretado de maneira ampliada, ou seja, seu alcance deve ser muito maior do que o simples elenco de direitos ali disciplinados. É patente que a *mens legis* deste preceito é a busca de um estado de equidade, isto é, o Estatuto da Cidade expressa a convicção de que, nas cidades, o equilíbrio não só é possível, como deve ser necessário. É esta a lição de Sundfeld, ao ensinar que:

Deve-se buscar o equilíbrio das várias funções entre si (moradia, trabalho, lazer, circulação etc.), bem como entre a realização do presente e a preservação do futuro (art. 2º, I); entre o estatal e o não-estatal (incisos III e XVI); entre o rural e o urbano (inciso VII); entre a oferta de bens urbanos e a necessidade dos habitantes (inciso V); entre o emprego do solo e a infraestrutura existente (inciso VI); entre os interesses do Município e dos

²⁶ BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial Eletrônico**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 jul. 2001. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: jan. 2011.

territórios sob sua influência (incisos IV e VIII). **O crescimento não é um objetivo; o equilíbrio sim**; por isso, o crescimento deverá respeitar os *limites da sustentabilidade*, seja quanto aos padrões de produção e consumo, seja quanto à expansão urbana (inciso VIII).²⁷

O inc. II guarda em si o segundo princípio relativo ao acesso e garantia da moradia, o qual pode ser chamado de ***princípio da gestão democrática e da participação popular***. O legislador, ao prever que a “*gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano*”, instituiu a participação popular como fator legitimador das políticas públicas voltadas para a execução da política urbana.

O sucesso de tais políticas públicas depende, fundamentalmente, da adequação à realidade social na qual ela está sendo inserida, fazendo-se imperativo a participação popular, com o intento de se manter aberto um efetivo canal de comunicação entre os destinatários da ação estatal, diminuindo, com isso, os riscos de aplicação equivocadas dos esforços e recursos públicos.

Nesse sentido, Patrícia Gazola Marques prelecionou:

Qualquer que seja a forma eleita para a mobilização e participação popular, o fundamental é que esta, efetivamente, seja um canal de promoção de ativa participação dos moradores em todas as etapas do processo de planejamento, execução e manutenção do projeto. Sem a adesão da comunidade não será possível a eficácia nem a sustentabilidade das ações públicas.²⁸

Portanto, o poder público deve sempre levar a cabo este princípio, permitindo à população a efetiva participação na elaboração, realização e aplicação das políticas públicas, ouvindo os clamores sociais, compreendendo as vicissitudes da comunidade onde a intervenção estatal será realizada, possibilitando, com isso, o desprendimento de recursos públicos que serão efetivamente utilizados, e, principalmente, que estarão legitimados com a vontade popular, pois foram com ela planejados.

O inc. VI, ao tratar da ordenação e controle do uso do solo, com vistas a evitar as seguintes situações: a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos; b) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivo ou inadequados em relação à infraestrutura urbana, e

²⁷ SUNDFELD, Carlos Ari. O estatuto da cidade e suas diretrizes gerais (art. 2º). In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da cidade**: comentários à lei federal 10.257/2001. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 54-55.

²⁸ GAZOLA, Patrícia Marques. **Concretização do direito à moradia digna**: teoria e prática. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 86.

especialmente, c) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização, quer, com isto, dar parâmetros para o correto uso dos imóveis urbanos, garantindo, assim, que estes exerçam de maneira plena a função social da propriedade, não sendo objeto, portanto, de especulação imobiliária. E, ainda, não causando transtornos a vizinhança na eventual instalação de um empreendimento não adequado à infraestrutura urbana local.

Por fim, nesta escala principiológica voltada à questão da habitação, devemos ressaltar o inc. XIV, que cuida da ***regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda***. Este princípio, em verdade, é um dever imposto pela lei à Administração Pública.

Este inciso retrata, de forma inequívoca, a relação existente entre a pobreza e o urbanismo, que, na visão de Sundfeld, oscilam entre *desprezo mútuo* e o *conflito*. Segundo ele, a impossibilidade de grandes camadas da sociedade não terem acesso à propriedade é um fato tratado apenas como um problema econômico, sem qualquer conexão com o mundo urbanístico, dando a falsa impressão de que a “ordem urbanística” só seria possível para aqueles que possuem altas rendas e em um cenário de verdadeira abundância econômica, em suma; o direito urbanístico somente contemplaria a casta nobre, detentora de grandes recursos financeiros, e seu *habitat* natural.²⁹

Ele adverte, ainda, que enquanto o urbanismo elitista ignora a pobreza, ela igualmente o ignora. Assim, o solo urbano passa a ser alvo de ações clandestinas de todas as ordens: invasão de prédios públicos e de espaços comuns, construções irregulares, ocupações em áreas de risco etc., além de relações informais (transações de “posse” ou de fato, furto de energia elétrica etc.), o que provoca, aos olhos do professor, a chamada “***anemia do direito urbanístico***”, enredado na contradição da cidade legal e a cidade ilegal.

Assim, o inc. XIV passa a instituir o chamado ***direito urbanístico popular***, que, na visão de Sundfeld, resulta de duas orientações convergentes, a saber:

[...] por um lado, a *transferência dos grupos marginalizados para dentro do mundo jus-urbanístico* (pela criação de novos instrumentos para o acesso à propriedade formal, bem como de medidas para a regularização fundiária urbana e para a regularização das urbanizações clandestinas) e, por outro, a adequação da ordem urbanística à situação real da população, por meio de normas especiais de urbanização (*ordem urbanística popular*).³⁰

²⁹ SUNDFELD, Carlos Ari. O estatuto da cidade e suas diretrizes gerais (art. 2º). In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da cidade**: comentários à lei federal 10.257/2001. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 58.

³⁰ Ibid., p. 59.

Portanto, fica claro que o inc. XIV do Estatuto da Cidade institui definitivamente a chamada *ordem urbanística popular*, pois almeja, com suas regras, permitir a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por pessoas de baixa renda, através do estabelecimento de regras especiais de urbanização que levarão em conta não só o aspecto socioeconômico da população como também a observância das normas ambientais (restringindo, por exemplo, a ocupação humana em áreas de encostas e margens de rios ou mesmo de espaços sabidamente de risco).

O estabelecimento de regras especiais de urbanização com as finalidades acima descritas, introduz um condicionante novo e transformador do Direito Urbanístico, pois, agora a ordem urbanística não impõe um padrão ideal (que invariavelmente era incompatível com as ocupações populares), ao contrário, ela (ordem urbanística) serve para ***construir um urbanismo por intermédio de dados da vida real***. E este novo condicionante, segundo Sundfeld, gera “[...] um novo dever estatal: o da atuação positiva para elevar a qualidade urbanística das situações existentes. Em suma: abandona-se a pretensão – um pouco ingênua, um pouco cínica – de construir um urbanismo ideal baseado apenas na produção normativa.”³¹

Portanto, este inciso é o fundamento principiológico do art. 4º, que institui os instrumentos da implementação da política urbana, dentre os quais inúmeros se voltam à questão da moradia, instrumentalizando meios para o acesso, garantia e manutenção deste direito humano. Estes mecanismos passam a ser objeto de análise do nosso próximo ponto.

2.4.2 O Estatuto da Cidade e os mecanismos de acesso à moradia

A Lei 10.257/01³² prevê ao longo do seu texto vários instrumentos que permitem o acesso à moradia. Este tópico tem por escopo analisá-los de maneira a enfatizar sua relevância no acesso e garantia da habitação. São eles:

a) Zonas Especiais de Interesse Social (art. 4º, V, “f”)

Este instrumento previsto no art. 4º do Estatuto da Cidade permite que a Administração Pública fixe índices urbanísticos especiais para viabilizar a compatibilização da realidade fática

³¹ SUNDFELD, Carlos Ari. O estatuto da cidade e suas diretrizes gerais (art. 2º). In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da cidade**: comentários à lei federal 10.257/2001. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 60.

³² BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial Eletrônico**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 jul. 2001. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: jan. 2011.

com as normas de parcelamento do solo já existentes, bem como as normas edilícias, uma vez que, em muitas áreas urbanas decorrentes de ocupação desordenada, mostra-se inviável a adequação da realidade com os índices empregados no restante do Município.

Em regra, estas zonas devem ser definidas no Plano Diretor de cada cidade como área de urbanização especial, em razão de índices urbanísticos próprios, e invariavelmente são utilizadas para fins de regularização fundiária.

Os recursos obtidos pelo Município em casos de outorga onerosa (arts. 28 a 31 do Estatuto da Cidade) poderão ser utilizados para projetos de inclusão social e urbana nas Zonas Especiais de Interesse Social, conforme previsão legal expressa art. 31, que faz remissão ao art. 26, inc. I.

b) Concessão de Direito Real de Uso (art. 4º, V, “g”)

Trata-se de direito real criado a partir do Decreto Lei nº 271/76³³, que possui como característica a transmissibilidade por ato intervivos ou *causa mortis*, podendo ser utilizado em terrenos públicos ou particulares, nas modalidades gratuita ou onerosa.

É um mecanismo especialmente voltado para fins de *regularização fundiária* em áreas públicas. Ocorre que esta concessão se dá de maneira contratual, por meio da qual o Poder Público firma com o cidadão de baixa renda um contrato, impondo para este algumas proibições

³³ O artigo 7º do Decreto Lei 271, de 28 de fevereiro de 1967, regulamenta o chamado Direito Real de Uso, nos seguintes termos:

Art. 7º É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas. (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007).

§ 1º A concessão de uso poderá ser contratada, por instrumento público ou particular, ou por simples termo administrativo, e será inscrita e cancelada em livro especial.

§ 2º Desde a inscrição da concessão de uso, o concessionário fruirá plenamente do terreno para os fins estabelecidos no contrato e responderá por todos os encargos civis, administrativos e tributários que venham a incidir sobre o imóvel e suas rendas.

§ 3º Resolve-se a concessão antes de seu termo, desde que o concessionário dê ao imóvel destinação diversa da estabelecida no contrato ou termo, ou descumpra cláusula resolutória do ajuste, perdendo, neste caso, as benfeitorias de qualquer natureza.

§ 4º A concessão de uso, salvo disposição contratual em contrário, transfere-se por ato inter vivos, ou por sucessão legítima ou testamentária, como os demais direitos reais sobre coisas alheias, registrando-se a transferência.

§ 5º (Vide Medida Provisória nº 335, de 2006).

§ 5º Para efeito de aplicação do disposto no caput deste artigo, deverá ser observada a anuência prévia: (Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007).

I - do Ministério da Defesa e dos Comandos da Marinha, do Exército ou da Aeronáutica, quando se tratar de imóveis que estejam sob sua administração; e (Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007).

II - do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência de República, observados os termos do inciso III do § 1º do art. 91 da Constituição Federal. (Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007).

(BRASIL. Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 28 fev. 1967. p 2460. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0271.htm>. Acesso em: jan. 2010).

ou limitações, as quais geram invariavelmente problemas de sustentabilidade de regularidade jurídica, uma vez que em caso de transferência informal, esta pode ser causa para resolução da concessão, gerando assim uma demanda por regularização em uma área que já foi regularizada.

Contudo, em outros tantos casos, mostra-se de excepcional valia para fixação e garantia de moradia, exercendo, assim, seu mister na regularização fundiária.

c) Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (art. 4º, V, “h”)

O Estatuto da Cidade trazia em seu bojo, nos arts. 15 a 20, a chamada ***Concessão de Usos Especial para fins de moradia***, objetivando ser mais um eficiente instrumento de regularização fundiária, mas que teve seu texto vetado pela presidência da República. Pelo texto rejeitado percebe-se que o legislador a confeccionou com grande similaridade à usucapião especial constitucional. Contudo, em 5 de setembro de 2001, foi editada a Medida Provisória nº 2.220/01, pela qual voltou-se a instituir no ordenamento jurídico brasileiro o direito à concessão de uso especial para fins de moradia para aquele que, não sendo proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural, ***possua como seu até 250m² de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, ininterruptamente e sem oposição, por cinco anos, até 30 de junho de 2001.***

A Medida Provisória instituiu também, em seu art. 2º, a ***concessão de uso especial para fins de moradia coletiva***, para aqueles imóveis públicos, situados em área urbana, que estivessem ocupados por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por possuidor, desde que os possuidores não sejam proprietários ou concessionários, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural, até 30 de junho de 2001.

A concessão de uso especial para fins de moradia, seja ele individual ou na sua forma coletiva, será levada a registro no Cartório de Registro de Imóveis, consoante determina o § 4º do art. 6º, independente da regularização prévia do loteamento.

Segundo Patrícia Marques Gazola, o Estado brasileiro não pode se furtar na garantia desse direito, invocando a preservação do patrimônio, pois a regularização fundiária, ou melhor, o acesso à moradia é um dever do Estado. Assevera a professora capixaba:

A regularização fundiária dos bens públicos é um dever do Estado. O Estado Brasileiro não pode fomentar insegurança a despeito de preservar seu patrimônio, deve buscar mecanismo de regularização das ocupações, afinal o

país pertence aos cidadãos que tem o direito a receber do Estado condições mínimas para viver com dignidade.³⁴

Portanto, assegurar as concessões de uso especial para fins de moradia é, em última análise, além da garantia do direito à moradia, o respeito absoluto à dignidade da pessoa humana, pois fica latente a supremacia do direito à vida digna em detrimento da preservação do patrimônio público (que na maioria dos casos não compõe o chamado interesse público primário, tendo em vista que se trata de imóveis subutilizados e que não exercem qualquer tipo de fundamentalidade para o serviço público ou para o interesse da coletividade).

d) Parcelamento, Edificação ou utilização compulsórios (art. 4º, V, “I” e arts. 5º a 6º)

Dentro da esfera das relações jurídicas no regime de direito público, notadamente, os interesses privados não devem prevalecer sobre os interesses públicos ou coletivos. O parágrafo único do art. 1º do Estatuto da Cidade prevê que as normas estabelecidas por este diploma são de ordem pública e de interesse social. Assim sendo, inadmissível que um particular detenha grandes espaços urbanos subutilizados para fins meramente individuais e de especulação imobiliária.

Nessa esteira, o Estatuto da Cidade prevê o instituto do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios para combater este tipo de comportamento que compromete o interesse público na medida em que os imóveis permanecem inutilizados ou subutilizados em áreas dotadas de infraestrutura e que poderiam ser perfeitamente utilizadas, sejam para empreendimentos particulares, sejam para que a Administração Pública realize a regularização fundiária.

Estes instrumentos constitucionalmente previstos (art. 182, §4º da CF) objetivam viabilizar a utilização adequada do imóvel urbano de acordo com o interesse social e, precipuamente, é um meio coercitivo de exercer a função social da propriedade, também prevista constitucionalmente.

Nas palavras de Patrícia Marques Gazola:

Por meio deste instrumento o plano diretor municipal determina que a propriedade seja exercida de conformidade com sua função social; que seja utilizada de acordo com as necessidades da cidade. O proprietário não pode optar pela não utilização de sua propriedade quando essa for necessária à cidade. Muitas cidades possuem grandes áreas centrais vazias. Mesmo possuindo acesso a toda infraestrutura e serviços públicos os proprietários de tais terrenos optam

³⁴ GAZOLA, Patrícia Marques. **Concretização do direito à moradia digna: teoria e prática**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 93.

por aguardar a “valorização”. [...] Os vazios urbanos somente oneram a cidade para que o proprietário individual ganhe com a especulação e com o crescimento da cidade. **Todos perdem para um único ganhar.**³⁵

Para que a Administração Pública se valha destes instrumentos, necessário será observar criteriosamente o disposto no Estatuto da Cidade, pois, por se tratar de medida expropriatória, o princípio da legalidade deverá ser estritamente observado, uma vez que estas medidas estarão sempre sujeitas a questionamentos judiciais. Assim, para a implementação da medida, observar-se-á o disposto no art. 5º, ou seja:

1) Lei municipal deverá determinar o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios de determinado espaço urbano, desde que a área atingida esteja previamente prevista no Plano Diretor Municipal, contendo, ainda, condições de cumprimento, prazo e penalidades (art. 5º *caput*), e

2) Notificação do proprietário pelo Poder Executivo Municipal para o cumprimento da obrigação, devendo, necessariamente, a comunicação ser averbada no Cartório de Registro de Imóveis (art. 5º, §2º).

O munícipe, validamente notificado, deverá cumprir o disposto na comunicação do Poder Executivo, dentro dos prazos fixados no § 4º do art. 5º, que, em resumo, prevê um ano para solicitar a aprovação do projeto nos órgãos municipais competentes e mais dois anos para efetuar a obra.

Este mecanismo (de natureza constitucional e regulamento pelo Estatuto da Cidade) visa garantir o acesso à moradia de forma indireta, inviabilizando o encarecimento da propriedade urbana e compelindo que seus proprietários cumpram a função social inerente ao solo urbano, disponibilizando mais unidades habitacionais e, com isto, ampliando a possível oferta de casas ou apartamentos para locação, contribuindo, assim para a queda no valor dos aluguéis.

e) Usucapião Especial de Imóvel Urbano – individual e coletivo (art. 4º, V, “j” e arts. 9º a 14)

A usucapião contida no art. 4º, V, “j” e também no art. 9º é aquela mesma prevista na Constituição Federal no art. 183. Com isso, queremos dizer que se trata de uma forma originária de aquisição da propriedade, mediante os seguintes requisitos: i) possuir como sua área ou edificação urbana de até 250m², por cinco anos ininterruptos e sem oposição; ii)

³⁵ GAZOLA, Patrícia Marques. **Concretização do direito à moradia digna: teoria e prática**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 94-95. (grifo do autor).

utilizar-se do bem para sua moradia ou de sua família, e iii) não ser proprietário de outro imóvel, seja ela urbano ou rural. Presentes estes requisitos, pode o possuidor intentar ação judicial (que seguirá o rito sumário, consoante art. 14 do Estatuto) visando à obtenção do título de sua propriedade.

A novidade fica por conta do art. 10, que instituiu a chamada ***usucapião especial de imóvel urbano coletivo*** e é cabível onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor. Nesse caso específico, a declaração da usucapião dará causa à constituição de um condomínio em que os litisconsórcios ativos convertem-se em condôminos possuidores de fração ideal indivisa do todo.

A lei prevê, no § 4º do art. 10, que o condomínio especial só será extinto por deliberação favorável de, no mínimo, 2/3 (dois terços) dos condôminos.

Quando a usucapião coletiva estiver agregada a programa de regularização fundiária, ela viabilizará a formalização da gleba sem a necessidade de desapropriação por interesse social.

Por fim, insta destacar que por expressa disposição legal, constituindo mais uma garantia ao acesso à moradia, os autores das ações que visam à declaração de usucapião serão automaticamente beneficiados com a Lei nº 1.060/50³⁶, sendo isentos também das custas e emolumentos do cartório de Registro de Imóveis (art. 12, §2º).

f) Direito de Superfície (art. 4º, V, “I” e arts. 21 a 24)

O direito de superfície é um direito real de construir ou plantar em solo alheio. Trata-se de direito real sobre coisa alheia, já que não afeta o domínio do proprietário do solo. Ele tem o condão de afastar a **acessão**, ou seja, a regra segundo a qual todas as coisas que se acrescentam ao solo (plantadas ou construídas) pertencem ao dono do solo (em latim *superficies solo cedit*).

Este direito real também tem previsão expressa no Código Civil, no art. 1225, inc. II e art. 1369 a 1377, de forma muito semelhante à prevista no Estatuto da Cidade.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro, ao analisar este direito real, evidenciou suas contribuições para a questão ligada ao acesso da moradia, afirmando:

Com efeito, uma das grandes utilidades do direito de superfície é a de permitir a construção ou plantação sem necessidade de aquisição do terreno, o que oneraria o interessado em seu aproveitamento. Com isto facilita-se a utilização de terrenos alheios pela classe pobre e trabalhadora que não dispõe

³⁶ BRASIL. Lei nº 1060, de 5 de fevereiro de 1950. Estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados. **Diário Oficial**, Poder Executivo, Rio de Janeiro, 13 fev. 1950, p. 2161. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1060compilada.htm>. Acesso em: jun. 2010.

de recursos para a aquisição do terreno. Desse modo, o instituto pode contribuir para minorar a crise habitacional enfrentada em todo o país. Outra vantagem é a possibilidade de hipotecar o domínio útil de que é titular o superficiário [...]. Por sua vez, a possibilidade de instituição de hipoteca facilita a obtenção de financiamento para utilização adequada do terreno.³⁷

Com isto, o direito de superfície permite maior acesso à moradia pelas camadas da população de baixa renda, pois, ao revés de adquirir o solo para erigir uma construção, poderão apenas optar pela propriedade superficiária, através de financiamento específico para este tipo de moradia.

É certamente um instituto que se soma a todos os demais acima listados, com um único escopo, qual seja, permitir o acesso da população hipossuficiente a uma moradia digna, como diretriz da política urbana constitucional.

2.4.3 Os Planos Diretores como ferramentas para a solução local da questão habitacional urbana

O Plano Diretor tem fundamento constitucional, com previsão expressa no § 1º do art. 182 da CF, que assim preconiza: “*O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.*” Desta feita, por ordem constitucional, o Plano Diretor é o instrumento básico para a política de desenvolvimento urbano, pautada pelo pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantia do bem-estar da coletividade municipal.

O Estatuto da Cidade, ciente do mandamento constitucional, trouxe em seu bojo, nos artigos 39 a 42, a previsão e regulamentação infraconstitucional do Plano Diretor. O art. 39, por seu turno, atribui ao Plano Diretor mais uma função, qual seja, ser o responsável por ditar as exigências fundamentais que vão revelar se a propriedade urbana está ou não cumprindo com a sua função social.

De acordo com a Constituição e com o art. 40, o Plano Diretor é instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, sendo considerado, ainda, como parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo ser observado pelo plano plurianual, pelas diretrizes orçamentárias e pelo orçamento anual. Ele, obrigatoriamente,

³⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito de superfície. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da cidade**: comentários à lei federal 10.257/2001. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 188.

deverá englobar o território do município como um todo e deverá ser revisto, pelo menos, a cada 10 anos.

Ele será de observância obrigatória para os municípios: a) com mais de 20.000 habitantes; b) aqueles integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; c) nos quais se pretendam utilizar o parcelamento, edificação e utilização compulsórios; d) integrantes de áreas de especial interesse turístico e d) inseridos em área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental e âmbito regional ou nacional.

O § 2º do art. 41, determina que em municípios com mais de 500.000 habitantes, integrado ou compatível com o Plano Diretor, a cidade também deverá aprovar um Plano de Transporte Urbano.

Loreci Gottschalk Nolasco, ao discorrer sobre o caráter do Plano Diretor, afirma que ele envolve aspectos físicos, econômicos, sociais e institucionais, entrelaçados entre si, não sendo um fim em si mesmo, pois tem como mote precípua a melhoria da qualidade de vida da população. Nolasco detalha os aspectos sobre o Plano Diretor, afirmando:

No seu aspecto físico, o plano conterá normas e diretrizes sobre o parcelamento do solo, seu uso e ocupação, revitalização e preservação. No aspecto econômico, incentivará a indústria, o comércio, a implantação de serviços, aumentando a oferta de empregos e melhorando as condições econômicas da população. No aspecto social, enfrentará desafios referentes às precárias habitações da pobreza e sua moradia, oferecerá serviços de educação, saneamento básico, saúde, esporte e lazer. No aspecto institucional (administrativo), estará atento aos meios necessários à sua implementação, execução e revisão, inclusive quanto à capacitação de funcionários para esse tipo de tarefa.³⁸

Mostra-se, assim, que o Plano Diretor, além do seu conteúdo legal e imperativo (por meio das normas de ordem pública) deve trazer consigo a preocupação social, especialmente nas questões referentes à moradia e às condições que gravitam ao seu entorno. A criação de mecanismos voltados à efetivação desse direito também deverá ser prioridade nos Planos diretores que contam com um grande instrumental para assim fazê-lo.

Basta recordar que os instrumentos como a criação de zonas especiais de interesse social; as concessões de direito real de uso e de uso especial para fins de moradia; o parcelamento, edificação e utilização compulsórios; a usucapião especial de imóvel urbano – individual e coletiva – e o direito de superfície, são todos voltados à regularização fundiária,

³⁸ NOLASCO, Loreci Gottschalk. **Direito fundamental à moradia**. São Paulo: Pillares, 2008. p. 113.

que tem como objetivo final a justa distribuição de moradias. Todos estes institutos *devem* constar nos Planos Diretores, pois como muito ressaltado, são eles o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

PARTE 2 POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS: OS DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DO DIREITO HUMANO À MORADIA NO BRASIL

“Cidade e cidadania são o mesmo tema, e não há cidadania sem a democratização das formas de acesso ao solo urbano e à moradia nas cidades.”

Edésio Fernandes

CAPÍTULO 1 A TRÁGICA REALIDADE BRASILEIRA: O SOLO E A MORADIA COMO INSTRUMENTOS DE ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA

1.1 Considerações Preliminares

Todos os esforços legislativos desempenhados até os dias hodiernos ainda são insuficientes para coibir o ranço patrimonialista que marca a sociedade brasileira. A concentração de renda e, conseqüentemente, a concentração fundiária (inicialmente rural e com a expansão das cidades, esta se tornou, igualmente urbana) são fortes traços característicos da formação econômica do Brasil, o que gera graves e irremediáveis distorções sociais até hoje.

A preocupação em ordenação urbanística só surge, efetivamente, com a Constituição Federal de 1988, muitos anos após o intenso processo de urbanização que acomete o país, desde os primórdios da década de 30 (acentuando-se na década de 60). Só se pensou em regulamentar a situação fática, muito tempo após ela ter se consolidado.

Assim, a realidade hoje é complexa, difícil e impõe verdadeiros desafios para o legislador, para os agentes públicos – em especial os administradores, mas, precipuamente, quem sofre com todo esse cenário de descaso e falta de planejamento é a camada da população mais necessitada, aqueles que vivem à margem da pobreza e da exclusão social.

A moradia e todas as questões atinentes a ela não é um assunto ultrapassado, que não merece mais atenção por parte do mundo acadêmico. Todos os anos, ao nos depararmos com as chuvas de verão, assistimos, atônitos, inúmeros “desastres naturais”, os quais a imprensa de modo geral, atribui aos efeitos climáticos e ao desgaste ambiental.

Contudo, antes mesmo de culpar a natureza pelo seu curso natural, devemos nos questionar: porque inúmeras famílias moram em morros e encostas? Porque muitos cidadãos vivem às margens de rios poluídos e que com a chegada das chuvas enfrentam enchentes que levam tudo o que tem, até mesmo a sua dignidade? Porque cidades como São Paulo e Rio de

Janeiro, especialmente, vivem em verdadeiros cenários de contrastes, alternando bairros elegantes e caríssimos, em meio às favelas, hoje denominadas comunidades? Seria natural que àqueles que não podem pagar por uma moradia digna vivam em lugares como estes? E qual seria o papel da academia na tentativa de fornecer algumas respostas e soluções, mediante a análise do quadro fático que se impõe?

Esta é a preocupação desta segunda etapa da dissertação. Vamos buscar identificar as causas da mercantilização do solo urbano e o processo de exclusão social que esta realidade provoca. Investigaremos, outrossim, as políticas públicas intentadas pelos governos que se sucederam desde a década de 40 (início do processo de urbanização) até os dias atuais, em que verificamos, entristecidos, que a parcela da população que ainda não pode pagar pelo “sonho da casa própria” terá que aguardar, ainda mais, para que este tão almejado sonho se torne realidade (pois, inexistem programas habitacionais voltados à esta faixa da população).

1.2 As ocupações irregulares e informais do solo urbano como consequência da mercantilização das moradias

É cediço por todos que vivemos no sistema de produção capitalista e em decorrência desta ambiência, a terra assume características de mercadoria e acaba por funcionar, igualmente, como capital. Neste cenário capitalista o uso do solo urbano e a sua regulação pelo mercado acabam determinando o valor das moradias e dos espaços na cidade de acordo com o especulativo mercado imobiliário.

Nesse viés, determinados ramos da Economia e da Sociologia Urbana desenvolveram a chamada *teoria da renda da terra e da produção do espaço urbano*, com o escopo de analisar o produto das relações sociais gerais de cunho capitalista na cidade.

Jean Lojkine ao discorrer sobre o assunto afirmou que Marx concebia a renda decorrente da propriedade da terra como um produto das relações capitalistas de produção, constituindo, desta forma, mais um meio de adquirir riqueza.¹ Assim, os interesses vinculados à propriedade urbana, de um modo geral, são produzidos e conduzidos pelo setor financeiro intimamente ligado à habitação (empreiteiras, agentes fundiários grandes detentores de solo urbano, incorporadores, lobistas ligados ao Poder Executivo Municipal etc.).

Sob esta perspectiva as frações da cidade, ou seja, os espaços públicos passam a ser encarados como mercadoria, frutos das relações imanentes da condição de proprietários

¹ Cf. LOJKINE, Jean. **O estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

urbanos. Nesta esteira, o espaço urbano torna-se pano de fundo para a realização da mercadoria chamada **habitação** e o seu valor, conseqüentemente, é ditado pelo sistema financeiro habitacional especulativo.

Surge, concomitantemente a esta ideia de mercantilização da moradia, a noção de renda fundiária, ou seja, os grandes proprietários de terras urbanas, também chamados de proprietários fundiários (normalmente grandes incorporadores, donos de vastas porções de solo urbano), constituem-se enquanto empresários e garantem seus financiamentos através de grupos monopolistas financeiros que se valem do solo urbano como fonte de sobrelucro.

Para que exista a chamada renda fundiária urbana, Jean Lojkin preconiza que duas condições são necessárias, quais sejam: a) **composição orgânica do capital social médio**, que resulta na formação de um sobrelucro – cuja origem encontra-se no excedente do valor das mercadorias (moradias) sobre o seu preço de produção, e b) **monopólio da propriedade privada do solo**, pelo qual se fixa o sobrelucro. Estas duas condições reunidas fazem emergir a chamada renda fundiária do solo urbano, que nada mais é do que o recurso necessário à viabilização das atividades econômicas em geral.

Assim, a terra (em função do direito de propriedade) se transforma em capital e, com isto, adquire características de mercadoria. Uma vez equiparada a mercadoria, o solo urbano se torna objeto de consumo e fica sujeito às regras do mercado e, especialmente, fica à mercê da classe dominante, ou detentora do capital, que tem como base de seu patrimônio a propriedade privada (traço do patrimonialismo que ainda deita raízes na cultura socioeconômica brasileira)

Como consequência lógica desse processo de mercantilização sofrido pela terra urbana, podemos afirmar, sem embargos, que ela passa a ser o suporte dos objetos imobiliários, da produção e da circulação de mercadorias, sobre o qual se assentam os agentes econômicos, cada vez mais alinhados com o capital financeiro. Em razão dessa aproximação, o preço do solo urbano fica intrinsecamente ligado à proximidade dos equipamentos urbanos oferecidos (largas avenidas, belas praças, teatros, escolas, delegacias de polícia, hospitais etc), ou seja, o preço do imóvel vai flutuar em vista da maior ou menor facilidade de acesso a estes bens de consumo coletivo.

Com isto, podemos assegurar, estreme de dúvidas, que a terra, ao transformar-se em solo urbano através da incorporação de infraestrutura, passa a gerar renda ao seu proprietário. E esse lucro, que se modificará em razão das diferentes dotações urbanas (proximidade dos bens públicos de uso coletivo, facilidade de acesso à infraestrutura e suas variadas possibilidades de uso etc), dará origem ao mercado de terras – regidos pelas leis

mercadológicas – mas que também terá como marco regulador a *ocupação do solo urbano*, haja vista que as pessoas com maior poder econômico escolherão as áreas mais nobres da cidade para se estabelecerem. Esta situação, que será o cerne de profunda exclusão social e marginalidade, fez com que David Harvey afirmasse: “A localização absoluta confere privilégios de monopólio à pessoa que tem os direitos de determinar o uso dessa localização e em contrapartida excluiu grande parcela da população.”²

Nesse mesmo sentido, corroborando a questão da renda auferida em razão da especulação do solo urbano, Gabriel Bolaffi assevera:

Mas aqui é importante lembrar que o processo de valorização do solo urbano não resulta *apenas da demanda especulativa* nem se desenvolve ao sabor dos movimentos puramente financeiros e desvinculados dos movimentos reais da economia. Seu impulso inicial é a criação real de riqueza, do crescimento da indústria e dos serviços e a consequente elevação da arrecadação tributária pelos impostos indiretos. Mas como este movimento do real valoriza o solo urbano *por meio dos investimentos públicos*, que criam as condições para o aumento das economias externas, isto não faz mais do que acentuar o caráter antissocial do processo.³

O Estado, no seu papel de regulador e promotor da política pública urbana, diante desse quadro especulativo de mercantilização da moradia, nada faz para impedir esse cenário de predominância do interesse privatista-econômico em detrimento do fundamental direito humano à moradia e seu acesso.

Não raro, em muitas situações, ele mostra-se conivente com este quadro de exploração imobiliária. Embora possa se encontrar facilmente em qualquer cidade brasileira grandes espaços urbanos vazios nos centros destes municípios, que se encontram dotados de infraestrutura e equipamentos urbanos, o Estado, através de sua “política de habitação”, deixa para os agentes fundiários a exploração desse local, visando, a longo prazo, o retorno dessa atividade mediante recolhimento de tributos.

Essa trágica escolha entre a prevalência dos interesses privados e a garantia ao acesso a moradia faz com que o Estado deixe de cumprir sua função institucional, republicana, de promover habitação (e com isso a dignidade humana) à população de baixa renda. E não se trata de falta de aparato legislativo para fazê-lo, pois o Estatuto da Cidade dá ao administrador público uma vasta gama de ferramentas para combater a especulação imobiliária e forçar a

² HARVEY, David. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Editora Hucitec, 1980. p. 135.

³ BOLAFFI, Gabriel. Habitação e urbanismo: problema e o falso problema. In: MARICATO, Erminia (Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1982. p. 60. (grifo do autor).

utilização da propriedade urbana como, por exemplo, a instituição do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) progressivo (art. 7º do Estatuto da Cidade) e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública (art. 8º do mesmo diploma legal).

Assim, ao optar que a iniciativa privada assuma os locais dotados de infraestrutura plena, o Estado passa a implementar a sua “política habitacional” em lugares absolutamente inadequados, de difícil acesso, com baixa ou nenhuma infraestrutura, dando início ao quadro de exclusão e marginalização social, pois, onde o Estado não chega, o crime ocupa, as milícias tomam conta, por fim, a cidadania não ultrapassa os limites desses longínquos bairros.

Malgrado as razões dos administradores em pactuar, via de regra, com situações desse tipo, ou seja, permitindo que o mercado regule a atividade habitacional do Estado, as consequências sociais da implementação de moradias em locais não dotados de infraestrutura mínima gera um grave quadro de segregação social, que culmina, invariavelmente na explosão da violência, da criminalidade, da baixa autoestima da população, da descrença nos órgãos de representação política, enfim, em locais “abandonados” pela presença estatal, mostram-se aptos a tornar-se o celeiro de inimigos da sociedade, em pessoas marginalizadas, desprovidas do mínimo de dignidade humana e relevância social.

O Estado ao promover os programas de construção e aquisição de moradias, via de regra, em locais afastados, nas periferias das cidades, ou seja, locais desprovidos de toda a infraestrutura mínima que garanta a dignidade daquela população de baixa renda, trata a habitação somente sob o ponto de vista econômico, equiparando-a como uma mercadoria que necessita ser escoada, passada a frente, sem qualquer tipo de preocupação social. Fica patente que somente os detentores de poder econômico possuem, igualmente, poder de escolha, podendo escapar do monopólio que acomete as camadas mais pobres da população. Na síntese de David Harvey, “[...] o rico pode dominar o espaço enquanto o pobre está prisioneiro nele.”⁴

Assim, chegamos ao ponto nevrálgico deste trabalho, ou seja, estamos diante do chamado ***PROCESSO DE SEGREGAÇÃO OU EXCLUSÃO SOCIOESPACIAL***, sendo o responsável, em grande parte, pelo principal problema enfrentado aqui, ou seja, as dificuldades de acesso e implementação do direito à moradia.

Muitos são os fatores que contribuem para esse processo, que não é estático, ao revés, mostra-se contínuo e diuturno, assolando milhões de brasileiros, todos os dias, ano após

⁴ HARVEY, David. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Editora Hucitec, 1980. p. 146.

ano, em uma sequência absurda e indiscriminada de violações de muitos direitos fundamentais, em especial o da dignidade da pessoa humana e o direito social do acesso à moradia.

A brutal concentração de renda (nas mãos de pouquíssimos) que é um dos principais fatores desta exclusão social, é também causa da aceleração dos processos informais de acesso ao solo urbano e à moradia nas cidades. De duas formas principais podem ocorrer este processo informal de ocupação do solo e das moradias: em primeiro lugar, a ocupação irregular do solo, fato muito presente nos grandes centros urbanos (presente nas capitais brasileiras de maior densidade populacional), ocorre quando, na falta de recursos financeiros para adquirir uma área para construir, a população de baixa renda dá início ao processo de favelização, ou seja, dá-se a ocupação das áreas de risco, como encostas, morros, margens de rios e afluentes. Esta ocupação desordenada e sem qualquer tipo de planejamento é causa certa dos desastres assistidos por toda a população nas épocas de chuvas, quando as encostas cedem, levando tudo o que está construído morro abaixo e as enchentes que devastam milhares de residências que ficam próximas aos rios e afluentes. Este cenário de devastação mostra-se mais acentuado nos últimos anos, em decorrência do agravamento da questão ambiental, a qual se soma a este panorama de irregularidades que, todos os anos, provocam as tragédias anunciadas que jamais são contidas pelo Poder Público.

Em segundo lugar, a ocupação de prédios públicos ou particulares, subutilizados ou inutilizados que se encontram em perfeitas condições de uso, mas que por razões diversas não exercem sua função social, dando ensejo a invasão dessas propriedades pelos grupos civis organizados, como por exemplo, o Movimento dos Sem Teto, cujas reivindicações estão legitimadas na lei, porém, a forma de proceder a estes pleitos é que foge a legalidade o que possibilita aos proprietários a retomada dos bens. Contudo, estas mobilizações sociais não são inócuas, pois, elas chamam a atenção das autoridades competentes que acionam a Administração Pública para que esta tome as devidas providências, aplicando a lei, fazendo valer os princípios contidos nos Planos Diretores e nas legislações federal (como por exemplo o Estatuto da Cidade), estadual e municipal.

Infelizmente esse fator econômico, cuja origem encontra-se na concentração de renda, ainda está longe de ser resolvido, pois, desde o início do processo de urbanização, não há registro na história deste país de um planejamento de iniciativa federal que tenha como meta atender as necessidades, de maneira integral (isto é, fornecer moradias dignas em locais dotados de infraestrutura mínima), da população de baixíssima renda, ou seja, daqueles que

não auferiram nenhum tipo de renda inclusive aqueles que sobrevivem com até 3 salários mínimos vigentes.

Edésio Fernandes, ao discorrer sobre este processo de segregação espacial, afirmou:

Complexo e multidimensional, esse processo de segregação socioespacial deve-se a uma combinação histórica de diversos fatores como as dinâmicas formais e informais do mercado de terras; centralização político-institucional; autoritarismo político-social; burocratização político-administrativa; e corrupção endêmica. De especial importância também tem sido a sobrevivência da estrutura fundiária concentrada e privatista do país, a natureza elitista da incipiente tradição de planejamento urbano, a renovação das práticas seculares de clientelismo político, etc.⁵

Destes fatores relatados pelo jurista e urbanista Edésio Fernandes, podemos afirmar, com alguma certeza, haja vista os fatores concretos que permeiam a realidade, que a “natureza elitista da incipiente tradição de planejamento urbano” começa a ceder, especialmente se considerarmos que o Estatuto da Cidade, norma que complementa em nível infraconstitucional a Política Urbana do art. 182 da CF, instituiu entre nós o chamado “Direito Urbanístico Popular”⁶, pelo qual se almeja não mais se impor um ideal idílico de urbanismo, mas sim, constituir um urbanismo com dados da vida real. Este é um passo importante, ao menos no aspecto legislativo, e que possui significativa relevância, pois, marca um desdobramento importante na matéria urbanística, sendo, todavia, um sinal de esperança diante de um cenário que parece ser imutável.

Assim, resta evidenciar que, concretamente, uma vez que as camadas mais pobres da população não tem acesso ao mercado imobiliário privado (por absoluta escassez de recursos) e sem serem contemplados pelas políticas públicas de habitação, resta a eles a ocupação ilegal dos últimos espaços disponíveis dentro da esfera urbana, renunciando ao direito à moradia digna e gerando um caos na estruturação urbana. Àqueles que aceitam os planos derivados da política habitacional oficial (ou estatal) sujeitam-se a mudar para áreas desvalorizadas e rejeitadas pelo mercado imobiliário privado, criando assim, verdadeiros espaços da mais pura segregação social, ampliando e aprofundando ainda mais as desigualdades sociais, gerando um sincretismo de sentimentos nesse segmento da população que inclui revolta, descrença, indignação e desespero e, que por fim, culmina com apatia e descaso com a política e a coisa pública.

⁵ FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. (Coord.). **Direito urbanístico**: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 5.

⁶ Tendo em vista que esta denominação foi encontrada apenas em textos de autoria de Carlos Ari Sundfeld, relegamos a ele a autoria desta feliz expressão.

Não há dúvidas que vivemos uma grave crise habitacional. Não uma crise inventada, tal como sugerido por alguns urbanistas⁷, mas um colapso verdadeiro, que se faz sentir em qualquer cidade a que se vá neste país. O *deficit* habitacional, a subutilização de moradias nos centros das grandes cidades, o aumento crescente de moradores de ruas, movimentos sociais reivindicatórios de moradias, dentre outros, estão cada vez mais presentes no cotidiano do brasileiro comum. Não se deixa de reconhecer que o Estado continua com a implementação de algumas políticas públicas que visam diminuir essa gravíssima mazela nacional, mas sem grande sucesso. Para muitos especialistas, a única solução é que se promova uma verdadeira reforma urbana, que leve em consideração a participação popular, os anseios das ruas, a discussão dos verdadeiros problemas e, principalmente, o tratamento mais humanizado desta questão, ou seja, que não se busque um modelo para que seja implementado em nossa realidade, mas que a realidade socioespacial seja a base das reformas, que ela seja regularizada, melhorada, sanada e tratada com dignidade.

Edésio Fernandes corrobora com o nosso pensamento, asseverando:

Não há como enfrentar esse enorme desafio que é promover a reforma urbana no Brasil se não se fizer uma profunda reforma jurídica no país: cidade e cidadania são o mesmo tema, e não há cidadania sem a democratização das formas de acesso ao solo urbano e à moradia nas cidades. Não há como promover mudanças significativas e estruturais desse padrão de exclusão social, segregação territorial, degradação ambiental e ilegalidade urbana que caracteriza o processo de urbanização no Brasil, se não for também mediante uma reforma do Direito, com o envolvimento sistemático dos operadores do Direito nas parcerias acadêmicas e político-institucionais que tem-se formado.⁸

Portanto, o presente estudo ganha mais esta justificativa, ou seja, a análise das deficiências das políticas públicas voltadas à habitação devem se somar, em um esforço multidisciplinar (reunindo diversas áreas do conhecimento científico) de identificação dos problemas e na formulação de possível resposta às deficiências encontradas.

⁷ Gabriel Bolaffi, em seu texto “Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema”, sustenta a tese de que durante a década de 60, por ocasião do regime militar, os técnicos econômicos do governo castrense “inventaram” a crise habitacional, cunhando até mesmo a expressão do “sonho da casa própria” para na verdade fomentar outros setores produtivos, atrelados à construção civil, e com isto, dar fôlego a produção industrial, gerando circulação de riquezas e promovendo o desenvolvimento de outras áreas do indústria e consequentemente do comércio e da prestação de serviço. Sustenta o sociólogo que tal estratégia foi tomada pelos militares com este único intento, pois, à época, não se presenciava o *deficit* habitacional que assola hoje o país. (Cf. BOLAFFI, Gabriel. Habitação e urbanismo: problema e o falso problema. In: MARICATO, Erminia (Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1982).

⁸ FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. (Coord.). **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 5.

1.3 Os graves desafios da incipiente política habitacional brasileira: o *deficit* de unidades habitacionais e as submoradias

Superada a questão que enfrentou as origens e a manutenção da chamada segregação socioespacial, decorrente da mercantilização do solo urbano e das moradias, insta agora voltarmos nossa atenção ao maior desafio da política habitacional brasileira, ou seja, ao problema duplo conhecido pelo *deficit de unidades habitacionais* e as *submoradias* (também denominada inadequação de moradias).

Contudo, antes mesmo de evidenciarmos os dados do último levantamento oficial (referimos ao estudo chamado *Deficit Habitacional no Brasil – 2007*, encomendado pela Secretaria Nacional da Habitação do Ministério das Cidades), devemos, por uma questão metodológica, explanarmos sobre estes conceitos chaves, pelos quais gravitam nossas teorias e possíveis soluções, ou seja, cabe agora demonstrar o que é o *deficit habitacional* e as *submoradias* ou *inadequação de moradias*.

Nosso estudo, portanto, vai se basear na metodologia empregada pelo órgão oficial que executa esta tarefa de levantamento estatístico de contagem destes dados, ou seja, a Fundação João Pinheiro, que desde 1995 emprega este método visando apurar os resultados que vem ditando os nortes da política habitacional, principalmente na esfera federal.

Portanto, a Fundação João Pinheiro, partindo de um conceito mais amplo, isto é, da necessidade habitacional, desenvolveu dois segmentos distintos, a saber: *deficit habitacional* e a *inadequação de moradias*.

Em primeiro lugar, abordaremos o *deficit habitacional*, ou seja, a necessidade de construção de novas moradias para solução de problemas sociais e específicos de habitação detectados em certo momento. Percebe-se que seu conceito está intimamente ligado com a **deficiência de estoque de moradias**, e engloba, ademais, aquelas moradias sem condições de habitabilidade (que pode se dar por precariedade das construções ou em razão de desgaste da estrutura física) e que, por esta razão, devem ser repostas. Sua abrangência inclui, ainda, a necessidade de incremento do estoque, devido à coabitação familiar ou à moradia em imóveis construídos com fins não residenciais.

Em suma, o *deficit* habitacional, enquanto gênero, pode ser subdividido em duas espécies: a) *deficit* por incremento de estoque, e b) *deficit* por reposição do estoque.

O *deficit por incremento de estoque* reúne em sua abrangência os domicílios improvisados e a coabitação familiar. Por domicílio improvisado entende-se todos os locais construídos sem fins residenciais e que servem como moradia, o que indica, *de per se*, a

carência de novas unidades habitacionais. Já a coabitação familiar compreende a soma das famílias conviventes secundárias que vivem junto a outra família em um único domicílio e daquelas que vivem em cômodos (estas famílias que vivem em um único cômodo, dividindo uma residência com outras pessoas estranhas ao seio familiar, típico de cortiços, foram incluídas no *deficit* habitacional porque este tipo de moradia mascara a situação real de coabitação, uma vez que estes domicílios são formalmente distintos).

As famílias conviventes secundárias são constituídas por, no mínimo, duas pessoas ligadas por laço de parentesco, dependência doméstica ou normas de convivência e que residem no mesmo imóvel com outra família denominada principal. O responsável pela família principal também é o responsável pelo domicílio.

A estes dois componentes (família convivente e família que vive em cômodo) agregou-se o chamado *ônus excessivo com aluguel*, que corresponde ao número de famílias urbanas, com renda familiar até três salários mínimos, que moram em casa ou apartamento (domicílios urbanos estáveis) e que despendem mais de 30% de sua renda com aluguel.

Por sua vez, o *deficit por reposição do estoque* refere-se aos domicílios rústicos acrescidos de uma parcela devida à depreciação dos domicílios existentes. Entende-se por *domicílios rústicos* aqueles que não possuem paredes de alvenaria ou de madeira aparelhada, os quais resultam, invariavelmente, em desconforto e insalubridade, gerando riscos de contaminação por uma vasta gama de doenças, endêmicas ou não. Esses imóveis devem ser repostos. Já a depreciação de domicílios está relacionada aos pressupostos de que há um limite para a vida útil de um imóvel a partir do qual são exigidos reparos em sua estrutura física, visando a conservação de sua habitabilidade (um imóvel com 50 anos é o limite para que se defira a necessidade de reposição do estoque; aplica-se a ele um percentual sobre o montante de domicílios construídos antes desse limite, devido a suposição de que parte desse estoque tenha passado por manutenção ou reformas, mantendo-se assim suas condições de uso).

O conceito de *inadequação de moradia*, por seu turno, reflete problemas na qualidade de vida dos moradores não relacionados ao dimensionamento do estoque de habitações e sim a especificidades internas do mesmo. Seu alcance visa o delineamento de políticas complementares à construção de moradias, voltadas, especialmente, para a melhoria dos domicílios já existentes.

Por **habitação inadequada** devemos compreender que são aquelas que não proporcionam condições desejáveis de habitabilidade, o que não quer dizer, contudo, a necessidade de construção de uma nova casa ou residência. Este conceito alcança tão-somente as moradias localizadas em áreas urbanas.

Como inadequadas, as moradias são, assim, classificadas:

1) Moradias com carência de infraestrutura: são todas aquelas que não dispõem de ao menos um dos seguintes serviços básicos: iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgoto ou fossa séptica e, por fim, coleta de lixo.

2) Adensamento excessivo de moradores: ocorre quando o domicílio apresenta um número médio de moradores superiores a três por dormitório. O número de dormitórios corresponde ao total de cômodos que servem, em caráter permanente, de dormitório para os moradores do domicílio. Nele incluem-se, ainda, aqueles que assim são utilizados em função de não haver acomodação adequada para essa finalidade.

3) Com problemas de natureza fundiária: a inadequação fundiária refere-se aos casos em que pelo menos um dos moradores tem a propriedade da moradia, mas não possui a propriedade, total ou parcial, do terreno ou fração ideal de terreno (em caso de apartamentos) em que ela se localiza.

4) Em alto grau de depreciação ou sem unidade sanitária domiciliar exclusiva: a ausência de banheiro ou sanitário de uso exclusivo do domicílio, torna-o inadequado. Além desse componente, deve ser considerado, ainda, a parcela de imóveis com mais de 50 anos de construção cuja reposição é considerada necessária (considera-se que a manutenção de parte dos imóveis mais antigos necessita apenas de pequenos reparos).

Delineados os conceitos principais de *deficit* habitacional e inadequação de moradias, mister se faz, agora, a análise dos dados estatísticos que circundam estes conceitos.

O último levantamento realizado pelo Governo Federal, em 2007, pela Fundação João Pinheiro, mostrou a realidade do *deficit* habitacional do Brasil, nos seguintes termos:

O *deficit* habitacional estimado em 2007 é de 6,273 milhões de domicílios, dos quais 5,180 milhões, ou 82,6%, estão localizados nas áreas urbanas (tab. 3.1). Relativamente, corresponde a 11,1% do estoque de domicílios particulares permanentes do país, sendo 10,8% nas áreas urbanas e 12,9% nas rurais.⁹

A estimativa oficial é verdadeiramente assustadora, pois, indica que em uma população estimada em cento e noventa milhões de pessoas (segundos dados do último Censo

⁹ BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Deficit habitacional no Brasil 2007**. Brasília, DF, 2009. p. 24.

Demográfico realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE¹⁰), faltam a estes cidadãos quase 5 milhões de moradias para que estes possam viver com dignidade.

É inacreditável que, mesmo a Constituição Federal (promulgada em 1988, portanto, há 23 anos) tendo relegado **COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA COMUM** a todos os entes federativos para *promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico* (art. 23, IX da CF), ainda exista, nos dias de hoje, um abismo de mais de cinco milhões de moradias a serem construídas para atender uma das necessidades mais premente do ser humano.

No que tange à inadequação de moradias ou submoradias, o quadro é ainda mais alarmante. A tabela abaixo, retirada do próprio estudo encomendado pela Secretaria Nacional da Habitação retrata esse quadro preocupante:

TABELA 1¹¹
CRITÉRIOS DE INADEQUAÇÃO DOS DOMICÍLIOS URBANOS DURÁVEIS (1), SEGUNDO
REGIÕES GEOGRÁFICAS E REGIÕES METROPOLITANAS (RMs)- BRASIL – 2007

ESPECIFICAÇÃO	INADEQUAÇÃO FUNDIÁRIA	DOMICÍLIO SEM BANHEIRO	CARÊNCIA DE INFRAESTRUTURA	ADENSAMENTO EXCESSIVO	COBERTURA INADEQUADA
Norte	85.199	194.648	1.650.281	208.435	103.049
Nordeste	400.694	424.741	3.658.276	347.054	42.875
Sudeste	962.349	156.226	2.059.998	741.035	161.131
Sul	365.855	93.361	1.311.034	117.792	201.877
Centro-Oeste	65.810	59.801	1.775.358	86.393	34.134
Brasil	1.879.907	928.777	10.454.947	1.500.709	543.066
<i>Total das RMs</i>	<i>1.031.059</i>	<i>183.968</i>	<i>2.383.349</i>	<i>669.223</i>	<i>148.589</i>

Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), 2007

(1) Apenas domicílios duráveis, ou seja, não são considerados os improvisados e os rústicos, sendo excluídos também os cômodos, por se constituírem parcela do *deficit* habitacional. Inclui, além dos domicílios urbanos, os rurais de extensão urbana.

¹⁰ “O Brasil tem **190.755.799** habitantes. É o que constata a Sinopse do Censo Demográfico 2010, que contém os primeiros **resultados definitivos** do XII Recenseamento Geral do Brasil. A publicação oferece uma série de informações, desde o primeiro Censo, realizado em 1872, sobre a evolução demográfica do País, dados populacionais por sexo e grupos de idade, média de moradores em domicílios particulares ocupados e número de domicílios recenseados, segundo a espécie (ocupados, vagos, fechados, uso ocasional, coletivos) e situação urbana e rural. A publicação impressa é acompanhada por um CD-ROM onde as informações estão em níveis geográficos mais detalhados: Unidades da Federação, municípios, distritos e Regiões Metropolitanas. Também contém 21 tabelas com **alguns resultados preliminares** do Conjunto Universo do Censo 2010 para as Grandes Regiões e Unidades da Federação, com a população por cor ou raça, pessoas responsáveis pelos domicílios particulares, cônjuges das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares, existência de compartilhamento da responsabilidade pelo domicílio, pessoas com registro de nascimento em cartório, alfabetização, rendimento domiciliar, mortalidade e algumas características dos domicílios particulares permanentes.” (IBGE. **Primeiros resultados definitivos do Censo 2010: população do Brasil é de 190.755.799 pessoas**. 29 abr. 2011. Disponível em:

<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1866&id_pagina=1>.

Acesso em: jun. 2011).

¹¹ BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Deficit habitacional no Brasil 2007**. Brasília, DF, 2009. p. 59.

Pelos dados contidos na tabela do estudo realizado pela Fundação João Pinheiro existe hoje, no Brasil, quase **15 milhões de moradias inadequadas**, com destaque especial para aqueles domicílios que são considerados inadequados em virtude de falta de infraestrutura.

A leitura dos índices oficiais nos dá a dimensão do que seja a segregação socioespacial que ronda as cidades brasileiras. Estas 15 milhões de unidades habitacionais devem albergar, em média, de 30 a 40 milhões de brasileiros, de cidadãos, que estão muito longe da cidadania, pois, habitar um lugar precário, não é privar a pessoa humana de conforto e bem-estar, é privá-la, especialmente, da cidadania que se reverbera na dignidade da pessoa humana.

Parece crível que, somados todos os índices levantados por este estudo, algo em torno de 50 milhões de brasileiros vivam excluídos ou em situação de inadequação de moradia (tendo em vista que estes dados referem-se ao ano de 2007). Trata-se de um cenário de absoluta indignação que revolta e causa mal estar diante do menoscabo da administração com este assunto, que em muitos casos relega esta tarefa constitucional aos agentes financeiros do mercado. Há que se ressaltar, ainda, que este número pode ser ainda maior, pois a metodologia empregada pela Fundação João Pinheiro não considera em situação de *deficit* habitacional as moradias situadas em áreas de risco, isto é, nas palavras de Sérgio Azevedo e Maria Bernadette Araújo, aqueles domicílios que se encontram em locais, cuja inclinação do terreno possam ficar suscetíveis a desmoronamentos ou enchentes, colocando os moradores em situação de perigo, impondo sua remoção para um novo imóvel¹². Estas unidades habitacionais, desde que atendidas pelos requisitos mínimos de infraestrutura não entram para os índices oficiais de *deficit* habitacional ou inadequação de moradias.

A Administração Pública, como um todo, trata este direito humano com verdadeiro desprezo e descaso, pois não houve nenhum governo que se sucedeu desde a década de 40 que tratou esta temática com verdadeiro planejamento e seriedade, através da adoção de políticas públicas adequadas com o escopo de reduzir drasticamente este indicativo, que com certeza, cresce a cada ano.

Não se concebe como, mesmo havendo todo um aparato legal – incluindo regras expressas na Constituição Federal, os poderes públicos não conseguem tratar a matéria com todo o respeito que ela merece, olvidando-se que não se trata apenas de distribuir bens imóveis à camada da população de baixa e baixíssima renda. Que, na verdade, o manejo

¹² ARAÚJO, Maria Bernadette; AZEVEDO, Sérgio de. Questões metodológicas sobre o “deficit habitacional” o perigo de abordagens corporativas. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, n. 17, p. 241-255, jan./jun. 2007.

adequado dessas políticas públicas que visam à regularização fundiária e o acesso à moradia distribui dignidade às pessoas, cumprindo assim, o objetivo republicano estampado no art. 1º, III, da Constituição Federal.

Já tivemos oportunidade de afirmar ao longo deste trabalho que o acesso a uma moradia digna assegura aos seus ocupantes um espaço privado onde vão se desenvolver as primeiras noções de cidadania, de respeito ao próximo, de cooperação, enfim, servirá de canteiro para a construção de valores cada vez mais escassos em nossa sociedade, contribuindo de maneira decisiva para uma sociedade mais equânime, justa, fraterna e solidária.

Este flagrante quadro de injustiça, segregação socioespacial e abandono estatal tem sido diuturnamente combatido através da movimentação legislativa, com a edição de novas leis que versam sobre a questão urbana; da instituição de algumas iniciativas isoladas (de algum ente federativo que leva a cabo um planejamento efetivo baseado em políticas públicas condizentes e que atenda de fato aos anseios populares); de medidas levadas ao conhecimento do Poder Judiciário, que dentro de sua atuação balizada pela lei, tem tomado decisões importantes, baseando-se em princípios (especialmente da função social da propriedade e da dignidade da pessoa humana) por intermédio do chamado e combatido “ativismo judicial”, mas, o que traz resultados sólidos e efetivos é a participação popular na cobrança e reivindicações junto ao Poder Público. Os clamores sociais, materializados nos movimentos sociais organizados, que respeitam as leis e a ordem, assumem relevante papel na defesa deste interesse, fazendo-se ouvir e sendo ouvido pelas autoridades e, principalmente, cobrando a realização efetiva do que está previsto na Lei e na Constituição de quem é de direito.

Uma das poucas soluções plausíveis que apontam neste tormentoso cenário é a participação popular, que ao contrário do que muitos pensam, está garantida constitucionalmente e é um dos princípios que regem o Estatuto da Cidade, contido no art. 2º, inc. II (Lei 10.257/01)¹³.

¹³ BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial Eletrônico**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 jul. 2001. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: jan. 2011.

CAPÍTULO 2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS INTENTADAS ENTRE A DÉCADA DE 60 ATÉ A CONSTITUIÇÃO DE 1988

2.1 Apontamentos preliminares

O processo de urbanização brasileira teve início na década de 30, sendo certo que ganhou ênfase nos anos seguintes, atingindo seu ápice na década de 60, quando a população urbana superou os habitantes do campo¹. Paralelamente ao acelerado crescimento urbano, ocorreu a eclosão de diversos problemas socioespaciais nas cidades como, por exemplo, o início das ocupações irregulares (gerando o processo de favelização dos grandes centros urbanos) e das submoradias.

O Poder Público, em sua letargia peculiar para as mazelas sociais, manteve-se inerte por anos a fio, relegando somenos importância à questão urbana. Não havia interesse por parte dos governos que se sucediam no poder em ações como realização de estudos da realidade social, planejamento, elaboração de planos e diretrizes que pudessem combater o mais novo problema social que se instaurava à época. O que se via era algumas ações isoladas por parte de alguns municípios (onde o processo de urbanização era mais intenso) na tentativa de conter ou promover algum tipo de reforma urbana.

Maria de Fátima Cabral Marques Gomes, ao discorrer sobre o assunto, afirmou:

Nesse sentido, no Brasil, em 1933 é formulada uma política habitacional pontual e segmentada, abrangendo os setores mais organizados da classe trabalhadora via IAPS (Institutos de Aposentadorias e Pensões) que cobriam parte dos segmentos da população inseridos no mercado formal de trabalho. A exclusão da maioria da população em relação a uma política habitacional faz com que, a despeito da proibição constante na lei, as favelas e cortiços se proliferem acompanhando o crescimento industrial que se fez sem nenhuma planificação. No Rio de Janeiro, por exemplo, as favelas passam a se inserir inclusive nas áreas nobres da cidade, como a zona sul, já que o Estado não respondia as demandas dessa população.²

¹ Segundo Fausto Brito: A grande expansão urbana no Brasil, como um componente fundamental das mudanças estruturais na sociedade brasileira, ocorreu na segunda metade do século XX. Somente na década de 1960 a população urbana tornou-se superior à rural. Portanto, o rápido processo de urbanização é um fenômeno estrutural relativamente recente, tendo o seu auge medido pela velocidade do crescimento da população urbana, entre os anos 1950 e 1970. (BRITO, Fausto. O deslocamento da população brasileira para as metrópoles. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 20, n. 57, p. 221-236, aug. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v20n57/a17v2057.pdf>>. Acesso em: junho de 2010. (DOI: 10.1590/S0103-40142006000200016)).

² CABRAL, Maria de Fátima Cabral Marques. Habitação e questão social - análise do caso brasileiro. **Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, Barcelona, v. 9, n. 194 (26), ago. 2005. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-26.htm>>. Acesso em: jun. 2010.

Entretanto, em que pese o descaso do Poder Público com a questão urbana, na década de 40 ocorreu a criação do primeiro órgão federal voltado para a questão habitacional. Tratava-se da **Fundação Casa Popular** (criada pelo Decreto-Lei nº 9.218 de 1º de maio de 1946)³, cujo objetivo era centralizar a recém-implantada (e incipiente) Política Habitacional Federal.

Contudo, em razão da fortíssima demanda da população, em especial a camada de baixa renda, as políticas empreendidas por esta instituição fracassaram e em 21 de agosto de 1964, a Fundação Casa Popular foi expressamente extinta pelo art. 54 da Lei do Sistema Financeiro da Habitação (Lei nº 4.380/64) que em seu lugar criou o chamado **Serviço Federal de Habitação e Urbanismo** (art. 54, §1º).

A Lei do Sistema Financeiro da Habitação (Lei nº 4.380/64) passa a ser agora o marco inicial desta etapa do nosso estudo. Ela representou muito mais do que um marco legislativo na ordem jurídica nacional, pois inaugurou também as principais diretrizes das políticas públicas habitacionais que perduraram por quase três décadas e ditou o rumo do planejamento federal sobre a questão.

Portanto, por razões de ordem metodológica, faremos este corte epistemológico e daremos início, de imediato, à análise do período compreendido entre a década de 60 até a promulgação da Constituição de 1988, para então, avançarmos à conclusão deste trabalho.

2.2 A instituição do Sistema Financeiro da Habitação em 1964

Como vimos, a década de 60 representou a predominância definitiva do Brasil urbano sobre o Brasil rural, o que levou a Administração Pública a elaborar planejamentos que pudessem ser sentidos efetivamente na questão urbana.

Com o fracasso da Fundação Casa Popular e o clamor social proveniente das ruas, o governo militar editou a Lei nº 4.380 de 21 de agosto de 1964⁴ (cinco meses após o Golpe de Estado) que instituiu o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), o Banco Nacional da Habitação (BNH), bem como a correção monetária para os contratos de financiamento de interesse social.

³ BRASIL. Decreto-Lei nº 9.218, de 1 de maio de 1946. Autoriza a instituição da “Fundação da Casa Popular. **Diário Oficial**, Poder Executivo, Rio de Janeiro, 2 maio 1946. Disponível: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=104700>>. Acesso em: jan. 2010.

⁴ BRASIL. Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 set. 1964. p. 8.089. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4380.htm>. Acesso em: jun. 2010.

A edição desta lei representa na questão urbana brasileira um verdadeiro marco legislativo e de inauguração de políticas públicas que priorizam o acesso a moradia, algo dantes nunca ocorrido na história deste país, em nível federal. Houve a implantação de um inédito sistema de solução do *deficit* habitacional brasileiro e, especialmente, uma forma conjunta entre o Estado, agentes financeiros (públicos e particulares) e a sociedade civil para a tentativa de solução da questão.

Não se pode olvidar, contudo, o contexto sociopolítico vivido durante a promulgação deste diploma legal que trouxe as diretrizes da facilitação do acesso à moradia para a população de baixa renda, bem como vetores fundamentais para a execução de políticas públicas tendentes a reduzir o drástico *deficit* habitacional. Os militares haviam acabado de tomar o poder, logo, necessitavam atender um clamor popular que tranquilizasse os cidadãos, o que consequentemente legitimaria a ocupação deles na frente do Poder Executivo. O SFH surgiu como uma prova de que os militares também seriam capazes de atacar problemas sociais.

Sérgio Azevedo e Luiz Aureliano Gama Andrade, sobre esta contextualização, narram um episódio que envolve uma recomendação de uma assessora do Presidente da República, no qual fica nítido esta motivação ideológica para a edição da Lei nº 4.380/64:

Por trás das novas medidas está a intenção de demonstrar a sensibilidade do novo regime às necessidades das massas despertadas politicamente no Governo Goulart. Reveladora dessa intenção é a carta endereçada por Sandra Cavalcanti ao Presidente da República, onde é encaminhada a proposta do plano com a sugestão de criação do BNH. Aqui o trabalho sobre o qual estivemos conversando. Estava destinado à Campanha Presidencial de Carlos, mas nós achamos que a Revolução vai necessitar de agir vigorosamente junto às massas. Elas estão órfãs e magoadas de modo que vamos ter de nos esforçar para devolver a elas uma certa alegria. Penso que a solução dos problemas de moradia, pelo menos nos grandes centros, atuará de forma amenizadora e balsâmica sobre suas férias cívicas.⁵

A intenção política contida neste diploma legal era, certamente, a de pacificação das massas populares, através, principalmente, de um conjunto de processo de desenvolvimento urbano que possibilitava a interação entre o Estado e a iniciativa privada, fomentando, assim, diversos segmentos produtivos do mercado, como, por exemplo, as empresas de construção civil, a indústria de insumos da construção e, especificamente, criou a oportunidade de abertura de milhares de postos de trabalho (na construção civil) o que mobilizou escritórios de

⁵ ANDRADE, Luiz Aureliano Gama de; AZEVEDO, Sérgio. **Habitação e poder**: da fundação da casa popular ao banco nacional da habitação. Rio de Janeiro: Zahar, 1982. p. 57.

engenharia e arquitetura requisitando que mais profissionais atuassem neste setor do mercado que se viu aquecido em pouco tempo.

A participação da iniciativa privada está expressa no art. 1º, bem como, no art. 3º, inc. II da Lei, que assim preconizam:⁶

Art. 1º O Governo Federal, através do Ministro de Planejamento, formulará a política nacional de habitação e de planejamento territorial, coordenando a ação dos órgãos públicos e **orientando a iniciativa privada no sentido de estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda.**

[...]

Art. 3º Os órgãos federais enumerados no artigo anterior exercerão de preferência atividades de coordenação, orientação e assistência técnica e financeira, ficando reservados:

[...]

II - à iniciativa privada, a promoção e execução de projetos de construção de habitações segundo as diretrizes urbanísticas locais.

§ 1º Será estimulada a coordenação dos esforços, na mesma área ou local, dos órgãos públicos federais, estaduais e municipais, bem como das **iniciativas privadas**, de modo que se obtenha a concentração e melhor utilização dos recursos disponíveis.

Coube, portanto, à iniciativa privada papel primordial na consecução desta Lei, pois, ela figura entre os principais personagens na execução das políticas públicas, tendo como destaque o encargo de estimular a construção de novas unidades habitacionais de interesse social, promoção, execução de projetos de construção de acordo com as necessidades locais e destinação de recursos públicos para a realização da política habitacional. Conforme demonstraremos oportunamente, essa transferência para a iniciativa privada de “promoção e execução de projetos de construção” é objeto de muitas críticas e, principalmente, origem de muitos problemas ligados à segregação socioespacial.

Contudo, neste momento, insta destacar quais são os fins desta lei, isto é, quais são suas metas, seus objetivos e qual aparato administrativo foi, por ela, inaugurado.

Em primeiro lugar, o objetivo do SFH está no *caput* do art. 1º, ou seja, o governo federal (por intermédio do Ministério do Planejamento) formulará a POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO E DE PLANEJAMENTO TERRITORIAL, coordenando a atividade dos

⁶ BRASIL. Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 set. 1964. p. 8.089. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4380.htm>. Acesso em: jun. 2010. (grifo nosso).

órgãos públicos e orientando a *iniciativa privada* no sentido de estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda.

Como se vê, o art. 1º define os traços característicos da POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO (PNH), afirmando que incumbe a ela o planejamento e a construção, por intermédio dos órgãos públicos e da iniciativa privada, de unidades habitacionais voltadas para classe da população de menor renda e que caberá ao SISTEMA FINANCEIRO DA HABITAÇÃO (SFH), conforme preconiza o art. 8º, o financiamento da casa própria (especialmente para a população de baixa renda).

Loreci Gottschalk Nolasco, que também se deteve na análise do SFH, ao comentar sobre seus objetivos, asseverou:

O objetivo primordial do SFH, criado por proposição do Governo Federal, consistia e ainda consiste na facilitação à aquisição da “casa própria” para a população de baixa renda e à classe média, vinculado à variação dos seus salários, não excedendo a variação do salário mínimo e não ultrapassando a um terço da renda familiar dos mutuários.

Este interesse social, em favor dos brasileiros com menor poder aquisitivo, apresentava a garantia que os valores emprestados aos mutuários retornariam aos cofres dos agentes financeiros, em forma de prestações, devidamente corrigidas, permitindo a efetivação de novos financiamentos.⁷

Com efeito, o SFH apresentou muitos pontos positivos como tentativa de conter a crise urbana recém instalada no Brasil. Inicialmente, cabe salientar que a Lei nº 4.380/64⁸ foi a primeira lei que enfrentou verdadeiramente o *deficit* habitacional, traçando planejamentos, propondo diretrizes, fazendo reservas e dotações orçamentárias na real tentativa de se executar as políticas públicas ali inseridas. A iniciativa inédita (na história desse país) de sua propositura, sua aprovação e consequente existência indicam, por si só, seu grande mérito.

A instituição do SFH provocou, igualmente, um efeito em cascata, pois inúmeras pessoas buscaram obter o financiamento da casa própria junto aos órgãos públicos e aos entes da iniciativa privada, o que fez crescer vertiginosamente o número de construções que também eram financiadas por outros setores do próprio SFH (empreiteiras, incorporadoras, no âmbito privado e as Companhias de Habitação Popular na esfera pública).

⁷ NOLASCO, Loreci Gottschalk. **Direito fundamental à moradia**. São Paulo: Pillares, 2008. p. 94.

⁸ BRASIL. Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 set. 1964. p. 8.089. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4380.htm>. Acesso em: jun. 2010.

Nelson Saule Júnior e Maria Elena Rodrigues enfatizaram que “[...] com o dinheiro do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), fundos governamentais e poupança voluntária, o sistema financiou 4,4 milhões de unidades habitacionais entre 1964 e 1985.”⁹

Contudo, em que pese o SFH ter propiciado maior acesso à moradia (maior acesso e não acesso universal), ele também deu origem a algumas injustiças e gerou tantos outros problemas relacionados à política habitacional por ele instituída.

Em um primeiro momento, os contratos de financiamento da casa própria firmados por ocasião da implantação do SFH, todos a longuíssimo prazo, sofreram com as crises econômicas que intercalaram a década de 70 e 80. Esse longo período de influência das crises econômicas externas associadas com as crises econômicas nacionais (alta da inflação, desvalorização da moeda, indexação de preços etc) desajustaram por completo os índices e mecanismos de reajuste do SFH o que provocou uma grave crise de adimplemento dos mutuários, gerando, para muitos, a perda do próprio imóvel ou para aqueles que persistiram com o bem, um endividamento eterno.

Sobre esse cenário catastrófico, Alcio Manoel de Sousa Figueiredo pontuou dizendo:

Na realidade, o Sistema Financeiro da Habitação não cumpriu o seu papel social. Com as crises dos últimos anos, os salários foram corrigidos, em determinados períodos, abaixo da correção das prestações mensais, colocando o consumidor habitacional em desalinho, abrindo um dilema: ou reduz o bem-estar de sua família, cortando gastos até com alimentação ou tenta manter em dia as prestações do financiamento para não perder o imóvel financiado junto ao agente financeiro.¹⁰

De outro lado, há uma crítica mais contundente ao SFH. Trata-se daquela relativa à transferência para a iniciativa privada das decisões atinentes à localização e construções das habitações financiadas diretamente pelo SFH. Em que pese a *mens legis* ter concedido à iniciativa privada tanto espaço e benefícios para que esta pudesse, por intermédio da construção civil, alavancar os outros setores produtivos da economia através do aquecimento de um setor multifacetado, o que se viu, na verdade, foi mais um episódio de malversação do dinheiro público em detrimento do interesse privado e a acentuação da segregação socioespacial em razão das escolhas mercadológicas que ficaram a encargo da iniciativa privada.

⁹ SAULE JÚNIOR, Nelson; RODRIGUEZ, Maria Elena. Direito à moradia. In: LIMA JÚNIOR, Jayme Benvenuto; ZETTERSTRÖM, Lena (Org.). **Extrema pobreza no Brasil: a situação do direito à alimentação e moradia adequada**. São Paulo: Loyola, 2002. p.118.

¹⁰ FIGUEIREDO, Alcio Manoel de Sousa. **Cálculos no sistema financeiro da habitação**. Curitiba: Juruá, 1998. p. 20.

Nesse mesmo sentido caminha a crítica de Gabriel Bolaffi:

Ao transferir para a iniciativa privada todas as decisões sobre a localização e construção das habitações que financia – e esta é uma diretriz que veio de cima, inerente à própria “filosofia” do plano, como acabamos de lembrar –, o BNH tem gerado, *malgré soi*, uma cadeia de negociatas inescrupulosas. Como as nossas pesquisas confirmaram, e como os jornais publicam semanalmente, a burla se inicia com a utilização de terrenos inadequados e mal localizados, prossegue na construção de edificações imprestáveis e se conclui com a venda da casa a quem não pode pagá-la, por preços frequentemente superiores ao valor do mercado.¹¹

O que fica assentado na opinião de Bolaffi, foi o que justamente discurremos no item 1.2 do Capítulo 1 desta segunda parte do trabalho. A iniciativa privada, por ser detentora do poder de escolha do local e de como construir, segue as regras do mercado, escolhe um espaço sem qualquer tipo de infraestrutura, modela as construções em um padrão degradante e sem maiores opções para os moradores e, então, os revende através do financiamento do SFH. O dinheiro público era empregado aqui duas vezes: no financiamento do agente privado para a construção e na compra desta unidade habitacional, ou seja, contribuía duplamente para um cenário de exclusão e segregação socioespacial.

A iniciativa privada se aproveitava desta ampla liberdade para atender, também, seus próprios interesses, contribuindo, assim, para a especulação imobiliária, a criação de vazios urbanos em espaços dotados de equipamentos públicos de infraestrutura, a ocupação desordenada da cidade etc., tudo em prol de interesses pessoais de determinados grupos, que o faziam às custas de vultosas cifras de dinheiro público.

Gabriel Bolaffi denuncia, ainda, que em 1968, 74% da receita do FGTS foi “[...] drenado para o setor privado, para alimentar o mecanismo da acumulação e da concentração de renda.”¹²

Por fim, cabe ressaltar o relatório anual feito pelo BNH, que em 1971 (ou seja, 7 anos após a criação do SFH), afirmava que os recursos utilizados pelo Sistema Financeiro da Habitação só foram suficientes para atender a 24% da demanda populacional. Isto revelou, à época, que o dinheiro público, mais uma vez, estava sendo mal empregado, pois cobriu somente 24% da demanda, com a magnitude de recursos que eram, anualmente depositados no SFH, algo de muito errado estava acontecendo para que não se cumprisse a contento as metas estipuladas.

¹¹ BOLAFFI, Gabriel. Habitação e urbanismo: problema e o falso problema. In: MARICATO, Erminia (Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1982. p. 54.

¹² Ibid.

Não nos parece crível que, quase uma década após a instituição do SFH, este não conseguiu reunir condições técnicas e administrativas para que sua atuação fosse sensivelmente sentida. O que se pode concluir, na verdade, é que a finalidade precípua do SFH ficou muito aquém do esperado, não somente para o governo militar, mas principalmente para a população de baixa renda que tanto ansiava por respostas aos seus suplicios atinentes à questão habitacional.

2.3 O surgimento do Banco Nacional da Habitação e os demais agentes do Sistema Financeiro da Habitação

A Lei nº 4.380/64, que instituiu o SFH, criou conjuntamente o Banco Nacional da Habitação (BNH), em seu art. 2º, I, assim como os demais agentes, com particular atenção para o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. Pedimos vênica para transcrever a dicação legal:

Art. 2º O Govêrno Federal intervirá no setor habitacional por intermédio:
 I - do **Banco Nacional da Habitação**;
 II - do **Serviço Federal de Habitação e Urbanismo**;
 III - das Caixas Econômicas Federais, IPASE, das Caixas Militares, dos órgãos federais de desenvolvimento regional e das sociedades de economia mista.¹³

Pela leitura da lei percebe-se que o SFH iria se desenvolver com a ajuda de três importantes órgãos, a saber, o Banco Nacional da Habitação, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e as instituições financeiras públicas e demais sociedades de economia mista.

Inicialmente, vamos nos deter ao chamado Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, previsto no Capítulo VII da Lei nº 4.380/64. Este órgão, conforme ressaltamos alhures, substituiu a chamada **Fundação da Casa Popular**, criada na década de 40, cujo objetivo era centralizar as diretrizes e planejamentos da recém implantada Política Nacional de Habitação. Contudo, ante a demanda altíssima da população, em especial a de baixa renda, este órgão não conseguiu absorver toda a responsabilidade de suas atribuições e acabou fracassando em seus objetivos institucionais. Passou, então, a ser um órgão de pouca importância dentro da Administração Pública Federal, em razão dos claros sinais de incompetência e falta de estrutura para realização de seu mister.

¹³ BRASIL. Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 set. 1964. p. 8.089. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4380.htm>. Acesso em: jun. 2010. (grifo nosso).

O governo militar, atento a esta situação fática, criou o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SFHU) em substituição à Fundação da Casa Popular, conforme se vê expresso no art. 54 da Lei do SFH, dando a ele o caráter de entidade autárquica, e instituiu as seguintes atribuições estampadas no art. 55:

Art. 55. O Serviço Federal de Habitação e Urbanismo terá as seguintes atribuições:

- a) promover pesquisas e estudos relativos ao déficit habitacional, aspectos do planejamento físico, técnico e sócio-econômico da habitação;
 - b) promover, coordenar e prestar assistência técnica a programas regionais e municipais de habitação de interesse social, os quais deverão necessariamente ser acompanhados de programas educativos e de desenvolvimento e organização de comunidade;
 - c) fomentar o desenvolvimento da indústria de construção, através de pesquisas e assistência técnica, estimulando a iniciativa regional e local;
 - d) incentivar o aproveitamento de mão-de-obra e dos materiais característicos de cada região;
 - e) estimular a organização de fundações, cooperativas, mútuas e outras formas associativas em programas habitacionais, propiciando-lhes assistência técnica;
 - f) incentivar a investigação tecnológica, a formação de técnicos, em qualquer nível, relacionadas com habitação e urbanismo;
 - g) prestar assistência técnica aos Estados e Municípios na elaboração dos planos diretores, bem como no planejamento da desapropriação por interesse social, de áreas urbanas adequadas a construção de conjuntos habitacionais;
 - h) promover, em colaboração com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, a realização de estatísticas sobre a habitação no país;
 - i) (Vetado);
 - j) prestar assistência técnica aos Estados, aos Municípios e às empresas do país para constituição, organização e implantação de entidades de caráter público, de economia mista ou privadas, que terão por objetivo promover a execução de planos habitacionais ou financiá-los, inclusive assistí-los para se candidatarem aos empréstimos do Banco Nacional da Habitação ou das sociedades de crédito imobiliário;
 - l) prestar assistência técnica na elaboração de planos de emergência, intervindo na normalização de situações provocadas por calamidades públicas;
 - m) estabelecer normas técnicas para a elaboração de Planos Diretores, de acordo com as peculiaridades das diversas regiões do país;
 - n) assistir aos municípios na elaboração ou adaptação de seus Planos Diretores às normas técnicas a que se refere o item anterior.
- § 1º Os municípios que não tiverem códigos de obras adaptados às normas técnicas do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo ou que aprovarem projetos e planos habitacionais em desacordo com as mesmas normas, não poderão receber recursos provenientes de entidades governamentais, destinados a programas de habitação e urbanismo.
- § 2º (Vetado).¹⁴

¹⁴ BRASIL. Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 set. 1964. p. 8.089. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4380.htm>. Acesso em: jun. 2010.

Em que pese o legislador ter previsto este extenso rol de competências para o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, pode-se afirmar, estreme de dúvidas, que todas elas foram usurpadas pelo BNH, o qual assumiu posição central na execução da Política Nacional de Habitação, instaurada pela edição da Lei nº 4.380/64.

Dentre todas as atribuições relegadas ao SFHU, talvez a única que não tenha sido, indiretamente abarcada pelo BNH é a prevista no §1º do art. 55. As prefeituras eram obrigadas a elaborar planos urbanísticos para suas cidades como requisito indispensável para a obtenção de empréstimos e estes planos deveriam, necessariamente, passar pela análise do SFHU. Estes planos urbanísticos eram igualmente obrigados a serem elaborados pela iniciativa privada, sob pena de indeferimento de sua análise e consequentemente denegação dos empréstimos.

Por fim, nota-se que o SFHU teve atuação apagada ante a enorme e desproporcional atuação do BNH, que garantiu sua posição centralizadora e de coordenação do SFH.

Insta também destacar, como órgãos do SFH, as Caixas Econômicas Federais, o IPASE, as Caixas Militares, os órgãos federais de desenvolvimento regional e as sociedades de economia mista (inc. III do art. 2º da Lei nº 4.380/64). Estes órgãos, em verdade, desempenharam papel de auxiliares da instrumentalização das medidas editadas pelo BNH. Suas atribuições eram decorrência das atividades do BNH, órgão central que vinculava a atuação dos demais. Assim, ante toda importância do Banco Nacional da Habitação, voltemos agora nossa análise a este importante agente da Política Nacional da Habitação da Lei nº 4.380/64.

A Lei do SFH, em seu Capítulo IV, regulamentou o Banco Nacional da Habitação, que ficou (durante sua existência) vinculado ao Ministério da Fazenda, tendo personalidade jurídica de Direito Público, patrimônio próprio e gozando, ainda, de autonomia administrativa e imunidade tributária.

O parágrafo único do art. 17 da Lei do SFH, bem sintetiza a missão institucional do BNH ao dispor que ele:

*[...] operará exclusivamente como órgão orientador, disciplinador e de assistência financeira, sendo-lhe vedado operar diretamente em financiamento, compra e venda ou construção de habitações, salvo para a venda dos terrenos referidos no artigo 26 ou para realização de bens recebidos em liquidação de garantias.*¹⁵

¹⁵ BRASIL. Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 set. 1964. p. 8.089. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4380.htm>. Acesso em: jun. 2010. (grifo nosso).

Por muito tempo o BNH funcionou como captador de recursos e distribuidor desses ativos para os agentes da iniciativa privada que ora funcionava na produção de moradia, ora no financiamento de suas aquisições. Sobre sua função, Gabriel Bolaffi precisou:

Desde sua constituição, a orientação que inspirou todas as operações do BNH foi a de transmitir todas as suas funções para a iniciativa privada. O banco limita-se a arrecadar os recursos financeiros para em seguida transferi-los a uma variedade de agentes privados intermediários.¹⁶

Ao lado dessa função institucional o art. 17 ainda previu outras finalidades para o extinto BNH, quais sejam:

Art. 17. O Banco Nacional da Habitação terá por finalidade:

- I - orientar, disciplinar e controlar o sistema financeiro da habitação;
- II - incentivar a formação de poupanças e sua canalização para o sistema financeiro da habitação;
- III - disciplinar o acesso das sociedades de crédito imobiliário ao mercado nacional de capitais;
- IV - manter serviços de redesconto e de seguro para garantia das aplicações do sistema financeiro da habitação e dos recursos a ele entregues;
- V - manter serviços de seguro de vida de renda temporária para os compradores de imóveis objeto de aplicações do sistema;
- VI - financiar ou refinanciar a elaboração e execução de projetos promovidos por entidades locais ...(Vetado)... de conjuntos habitacionais, obras e serviços correlatos;
- VII - refinanciar as operações das sociedades de crédito imobiliário;
- VIII - financiar ou refinanciar projetos relativos a ...(Vetado)... instalação e desenvolvimento da indústria ...(Vetado)... de materiais de construção e pesquisas tecnológicas, necessárias à melhoria das condições habitacionais do país ...(Vetado).¹⁷

Dado relevante que fez parte da constituição do BNH foi a destinação de um grande volume de recursos, conforme dispõe o parágrafo único do art. 25, no total de um bilhão de cruzeiros. O art. 26 previu, ainda, a transferência para o BNH de terrenos de propriedade da União que não estivessem sendo utilizados pelos serviços públicos federais ou que podiam ser vendidos, com o intuito de gerar ativos líquidos destinados a aumentar o capital do Banco, com a ressalva de que estes montantes deveriam ser empregados na construção de conjuntos residenciais de interesse social, ou seja, para as populações de baixa renda.

¹⁶ BOLAFFI, Gabriel. Habitação e urbanismo: problema e o falso problema. In: MARICATO, Erminia (Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1982. p. 53.

¹⁷ BRASIL, 1964, loc. cit.

Contudo, em que pese o importantíssimo papel institucional do BNH – delineado pelo Capítulo IV da Lei nº 4.380/64¹⁸, todas as críticas realizadas no tópico anterior para o SFH são igualmente válidas para ele (salvo algumas raras exceções, como por exemplo, os resultados quantitativos alcançados pelo SFH, por intermédio da ação do BNH¹⁹). Isso porque a instrumentalização de grande parte das diretrizes do SFH era realizada pelo próprio BNH, o que lhe rendeu muitas daquelas críticas acima alinhavadas.

Nessa esteira de críticas, insta destacar a ponderação de Sérgio Iglesias Nunes de Souza, que, em seu estudo, asseverou que o BNH, em razão da complexidade do aparato financeiro pelo qual foi criado, desviou-se dos seus objetivos iniciais, ou seja, deixou de ser um instrumento da política de habitação para privilegiar apenas os aspectos ligados ao capital.²⁰

Waldírio Bulgarelli, por seu turno, foi categórico ao afirmar que:

[...] o governo partiu da ideia de que o problema da habitação no Brasil era substancialmente um problema financeiro, e desta forma o chamado Plano Nacional de Habitação não é exatamente um plano, mas uma série de diretrizes gerais de política financeira do governo no setor imobiliário.²¹

E mais: afirmou que foi um erro do Governo permitir que o BNH ditasse a política habitacional, tratando deste assunto somente no viés econômico, pois a função de coordenação da política urbana competiria ao Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Capítulo VII da Lei 4.380/64), ao asseverar que:

¹⁸ BRASIL. Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 set. 1964. p. 8.089. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4380.htm>. Acesso em: jun. 2010.

¹⁹ Nesse sentido, Nabil Bonduki ressalta em seu trabalho, os resultados numéricos expressivos da atuação do SFH nessa nova Política Nacional de Habitação, afirmando: Assim, não foi por acaso que os resultados, do ponto de vista quantitativo da ação desenvolvida por este sistema, foram muito expressivos: nos vinte e dois anos de funcionamento do BNH, o Sistema Financeiro da Habitação financiou a construção de 4,3 milhões de unidades novas, das quais 2,4 com recursos do FGTS, para o setor popular, e 1,9 milhões com recursos do SBPE, para o mercado de habitação para a classe média. Se for considerado o período até 2.000, pois o SFH continuou funcionando após a extinção do BNH em 1986, foram financiadas cerca de 6,5 unidades habitacionais (sic). Além disto, foi notável o papel no SFH no saneamento, com destaque para o Plano Nacional de Saneamento (Planasa), que foi decisivo na extraordinária expansão das redes de água e esgoto que ocorreu nas principais cidades brasileiras. Em 2000, mais de 90 % da população urbana estava abastecida por rede de água. (BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, São Paulo, n. 1, p. 70-104, 2008. Disponível em: <http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01.html>. Acesso em: jun. 2010).

²⁰ SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. **Direito à moradia e de habitação**: análise comparativa e suas implicações teóricas e práticas com os direitos da personalidade. 2. ed. São Paulo: RT, 2008. p. 56.

²¹ BULGARELLI, Waldírio. **As cooperativas e o plano nacional da habitação**. São Paulo: Pioneira, 1966. p. 99.

[...] da ênfase dada ao problema financeiro em relação ao problema técnico, deixando ao BNH o papel de dirigente geral da política habitacional, quando [...] isto caberia ao Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, cujo objetivo se afina muito mais com um programa desta ordem, e cujas virtualidades contidas em sua estrutura o indicam para isso, enquanto o BNH é simplesmente um órgão financeiro que deveria ficar subordinado à orientação técnica desse Serviço.²²

Com razão o pensamento de Bulgarelli, pois quando o SFH delega ao BNH todas as decisões relativas a política habitacional, e este o faz baseado apenas em diretrizes econômicas, balizando-se tão-somente pelas regras do mercado, olvida-se do objetivo principal da questão habitacional (que é, essencialmente a distribuição igualitária do direito à moradia digna), e preocupa-se, exclusivamente, com as operações mercantis de cifras milionárias que circundam o processo de construção das moradias (sejam elas populares ou não).

Contudo, a partir da década de 70, em decorrência das graves crises econômicas que assolaram o mundo e, conseqüentemente, o Brasil, as relações entre o SFH e os mutuários passaram a ser cada vez mais conflituosas, pois os contratos que tinham como base de correção a inflação e o salário daqueles que financiaram os imóveis, desajustando o sistema, haja vista a disparada da inflação e a desvalorização da moeda, o que causou dívidas infundáveis relativas aos bens financiados, tornando ainda mais precária a vida daqueles que dependiam do SFH e, logo, do BNH.

Em razão de todos estes desvios de finalidades institucionais e da falta do cumprimento dos objetivos ligados ao financiamento adequado das moradias para a população de baixa renda, no dia 21 de novembro de 1986, o BNH foi extinto, e as relações em curso com ele foram todas transferidas para a Caixa Econômica Federal, por força do art. 1º, §1º do Decreto-Lei nº 2.291, de 21 de novembro de 1986²³.

Então, a partir de 1986 até os dias de hoje, a Caixa Econômica Federal (CEF) assumiu o papel exclusivo de órgão público financiador da aquisição da casa própria, sendo certo que, por expressa disposição dos arts. 7º e 8º, do Decreto-Lei nº 2.291, de 21 de novembro de 1986, o Conselho Monetário Nacional (CMN) e o Banco Central do Brasil (BACEN) ficaram competentes para legislar, orientar e fiscalizar o sistema habitacional. O art. 6º do mencionado diploma legal, por fim, determinou que competiria ao Ministério do

²² BULGARELLI, Waldírio. **As cooperativas e o plano nacional da habitação**. São Paulo: Pioneira, 1966. p. 93.

²³ BRASIL. Decreto-Lei nº 2.291, de 21 de novembro de 1986. Extingue o Banco Nacional da Habitação - BNH, e dá outras Providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 24 nov. 1986. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2291.htm>. Acesso: jun. 2010.

Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU) a formulação de propostas de política habitacional e de desenvolvimento urbano (situação que perdurou até janeiro de 2003, quando foi institucionalizado o Ministério das Cidades).

CAPÍTULO 3 ANÁLISE DOS PROBLEMAS E SUPOSTAS MUDANÇAS: A POLÍTICA HABITACIONAL PÓS-88

3.1 A extinção do BNH e a crise do financiamento público para a aquisição da moradia

Com a queda dos militares do Poder Central, esperava-se que todo o SFH passasse por uma profunda reestruturação, em razão dos resultados pífios apresentados desde o início da década de 80. Almejava-se, em verdade, uma completa reforma da Política Urbana desenvolvida até então. Contudo, como acabamos de ver anteriormente, por conveniência política da nova era democrática do país, o Decreto-Lei nº 2.291, de 21 de novembro de 1986¹, por força do seu art. 1º, extinguiu o BNH e, com isto, retirou do SFH seu órgão central que ditava as regras do planejamento urbano nacional.

A supressão do BNH, então, marcou o fim da política habitacional do regime militar e, com ela, toda estrutura de caráter nacional que havia sido implantada. Em razão do disposto no § 1º do art. 1º, a Caixa Econômica Federal (CEF) passou a ser o agente financeiro, por excelência, do SFH. Assim dispõe o referido preceito legal:

Art. 1º - É extinto o Banco Nacional da Habitação - BNH, empresa pública de que trata a Lei número 5.762, de 14 de dezembro de 1971, por incorporação à Caixa Econômica Federal - CEF.

§ 1º - A CEF sucede ao BNH em todos os seus direitos e obrigações, inclusive:

- a) na administração, a partir da data de publicação deste Decreto Lei, do ativo e passivo, do pessoal e dos bens móveis e imóveis;
- b) na gestão do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, do Fundo de Assistência Habitacional e do Fundo de Apoio à Produção de Habitação para a População de Baixa Renda;
- c) na coordenação e execução do Plano Nacional de Habitação Popular - PLANHAP e do Plano Nacional de Saneamento Básico - PLANASA, observadas as diretrizes fixadas pelo Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente;
- d) nas relações individuais de trabalho, assegurando os direitos adquiridos pelos empregados do BNH e, a seu critério, estabelecendo normas e condições para o aproveitamento deles;
- e) nas operações de crédito externo contraídos pelo BNH, com a garantia do Tesouro Nacional, cabendo à CEF e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional promover as medidas necessárias à celebração de aditivos aos instrumentos contratuais pertinentes.²

¹ BRASIL. Decreto-Lei nº 2.291, de 21 de novembro de 1986. Extingue o Banco Nacional da Habitação - BNH, e dá outras Providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 24 nov. 1986. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2291.htm>. Acesso: jun. 2010

² Ibid.

A regulamentação do crédito habitacional, por seu turno, ficou a encargo do Conselho Monetário Nacional, consoante dispõe o art. 7º, efetivando-se, assim, como um instrumento de política monetária, o que gerou uma rigidez maior na concessão de crédito para os agentes privados produtores de novas unidades habitacionais.

Durante o governo do então Presidente Fernando Collor, o SFH foi cingido por decisões políticas teratológicas e fortes suspeitas de corrupção como, por exemplo, liberação de contratos acima da capacidade do fundo provedor, ou seja, do FGTS. Esta situação de completo caos levou à paralisação total dos financiamentos com recursos oriundos do FGTS entre os anos de 1991 a 1995.

Concomitante a este quadro de corrupção e má gestão do SFH, há que se destacar, ainda, o rombo gerado pela redução das parcelas dos financiamentos em andamento (decisão tomada pelos militares, no auge da crise de inadimplência que marcou o fim dos anos 70 e início dos anos 80), o que acarretou à redução drástica das aplicações em habitação, na tentativa de recompor os fundos do SFH.

Essa suspensão do crédito habitacional coincidiu com o agravamento do *deficit* habitacional urbano, decorrente das crises financeiras das décadas de 80 e 90, e o consequente empobrecimento da população.

Este interregno entre a extinção do BNH e a criação do Ministério das Cidades (cujo traço característico principal foi a ausência de comando centralizado)³, foi assinalado pelo surgimento de diversas iniciativas regionais e locais de programas habitacionais, com recursos advindos de fontes alternativas – normalmente de alocações das receitas dos próprios Estados e Municípios – promovendo, pela primeira vez, a transferência fática das competências para os demais entes federativos, como já previa a CF no art. 23, IX.

Ganha força este movimento, em especial nos Municípios, ante a concessão de autonomia federativa garantia a eles pela CF, o que gerou um período de descentralização da política habitacional e possibilitou uma nova fase marcada pela diversidade de iniciativas, as quais adotavam como pressupostos o desenvolvimento sustentável, a participação popular, a autogestão no planejamento e construção das moradias etc. Essas características são absolutamente distintas daquelas que existiam no âmbito federal, pois o traço marcante da política empreendida pelo SFH era a busca quantitativa de resultados, concentração das

³ Durante este lapso temporal, ou seja, entre os anos de 1986 a 2003, a Política Nacional de Habitação esteve subordinada a 7 ministérios ou estruturas administrativas diferentes. Essa ausência de concentração em um único órgão, gerou uma descontinuidade e falta de estratégia para lidar com a questão habitacional urbana.

decisões e ausência da participação popular em qualquer decisão relativa aos projetos e desenvolvimento dos programas habitacionais.

Essas iniciativas, contudo, apresentavam um ponto negativo (em que pese consistirem em verdadeiros avanços sociais), ou seja, elas mostravam-se como atitudes isoladas, pouco articuladas (até mesmo em municípios limítrofes ou em regiões metropolitanas) em face da ausência de uma política federal que pudesse coordenar melhores esforços.

Durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, em especial no ano de 1995 – após a reforma econômica e a implantação do Plano Real, que trouxe estabilização da moeda e crescimento da economia – houve uma retomada nos financiamentos de habitação e saneamento com base nos recursos do FGTS.

Com a estabilização econômica promovida pelo governo Fernando Henrique Cardoso, os setores produtivos começaram a gerar novos postos de trabalhos, a economia e a circulação de riquezas aumentaram, os salários pararam de perder seu poder aquisitivo, isto é, a inflação foi definitivamente controlada e os preços ficaram sob controle – permitindo assim que os brasileiros pudessem consumir sem a preocupação com a elevação diária das mercadorias –, ademais, a austeridade fiscal e o investimento público em infraestrutura permitiram um cenário absolutamente favorável ao crescimento econômico sustentável, que colhe resultados até os dias de hoje. Mesmo com a alteração de governos, esta política macroeconômica ainda hoje é adotada.

Esta fase de estabilidade econômica rendeu a abertura de milhares de postos de trabalho, todos formais, o que garantiu captação de recursos ao FGTS, permitindo assim a volta do financiamento habitacional.

No ano de 1996, no âmbito federal, a Secretaria de Política Urbana passa a ser a gestora do setor habitacional. Neste ano, o órgão divulgou o documento “Política Nacional de Habitação” que incluía novos programas habitacionais deixando de priorizar, apenas, o financiamento de produção de novas unidades residenciais.

Dentre estes novos programas habitacionais inaugurados pela Política Nacional de Habitação da nova Secretaria federal podemos destacar aquela voltada ao beneficiário final, chamada também de *Carta de Crédito*, que era subdividida em duas espécies, a saber: a individual e a associativa. Além deste instrumento, o governo federal criou um programa voltado ao poder público, com foco na urbanização de áreas precárias, denominado *Pró-*

*moradia*⁴, e outro programa voltado para o setor privado, intitulado *Apoio à Produção*, que teve desempenho medíocre, ficando muito aquém das expectativas iniciais.

Dentre os programas habitacionais implementados no Governo Fernando Henrique Cardoso, a Carta de Crédito foi, de longe, a mais utilizada pela população. Entre os anos de 1995 a 2003, esta iniciativa consumiu 85% dos recursos da União com habitação. O seu uso se destacou na compra de materiais de construção e aquisição de imóveis usados.

Contudo, em que pese estes financiamentos, de uma forma ou outra, terem contribuído para a redução do *deficit* habitacional, eles são passíveis de muitas críticas, pois, ora eles não contribuem para o aquecimento da moradia (tendo em vista a opção pela compra de imóveis usados), ora instigam a produção informal de moradias – aumentando o *deficit* na modalidade de inadequação, mas principalmente, não reduzem a escassez de moradia para as camadas mais desfavorecidas da população.

A opção pelo financiamento do imóvel usado – através da concessão da Carta de Crédito individual – não gera significativos impactos na economia, pois ele não induz a produção, uma vez que o imóvel se encontra pronto, e por consequência não cria empregos e nem movimenta a atividade econômica do setor produtivo. De outra banda, a preferência por esta modalidade está intrinsecamente ligada à visão bancária do financiamento habitacional, a encargo exclusivo da CEF. De fato, tendo em vista a preocupação em evitar rombos (como aquele promovido pelo regime militar) nos fundos destinados à habitação, a CEF passou a privilegiar a outorga de crédito em condições de maiores garantias (pois o imóvel usado é a garantia real do contrato de financiamento) e de mais fácil acompanhamento.

Já o financiamento para a aquisição de material para construção, embora alcance famílias de baixa renda, possibilitando a autoconstrução da casa própria, tem como consequência indesejada, na maioria dos casos, o estímulo da produção informal de moradia, agravando, ainda mais, os problemas urbanos.

A construção de novos domicílios sem o acompanhamento técnico necessário (isto é, a supervisão por um engenheiro) e sem o atendimento das exigências das leis municipais (o que de fato encarece ainda mais o empreendimento) gera, invariavelmente, um imóvel que se soma ao *deficit* na modalidade de inadequação de moradias. A inobservância desses requisitos, de fato, torna o imóvel sem condições de habitabilidade demonstrando, mais uma vez, que o dinheiro público foi mal empregado.

⁴ Este programa foi paralisado dois anos após sua instituição, em 1998, quando se proibiu o financiamento para o setor público.

Nabil Bonduki, ao comentar os projetos da Política Nacional de Urbanização do governo Fernando Henrique, afirmou:

Pela mesma razão de natureza financeira, a implementação desses programas não significou interferir positivamente no combate ao *deficit* habitacional, em particular nos segmentos de baixa renda. De uma maneira geral, pode-se dizer que se manteve ou mesmo se acentuou uma característica tradicional das políticas habitacionais no Brasil, ou seja, um atendimento privilegiado para as camadas de renda média. Entre 1995 e 2003, 78,84% do total dos recursos foram destinados a famílias com renda superior a 5 SM, sendo que apenas 8,47% foram destinados para a baixíssima renda (até 3 SM) onde se concentram 83,2% do *deficit* quantitativo.⁵

A posição de Bonduki é absolutamente acertada, pois todas estas medidas tem como público alvo uma parcela da população que, sozinha, teria condições plenas de acesso a moradia. Porém, o fornecimento de subsídios estatais é um auxílio a estas famílias para que possam adquirir um imóvel maior ou de melhor localização, mas não necessariamente a aquisição originária de um domicílio, isto é, a realização do sonho da casa própria.

A implementação desses programas não beneficiam os realmente necessitados, que não estão à procura de um novo imóvel ou de um imóvel maior, mas sim, desejam realizar o tão afamado “sonho da casa própria”. Contudo, em face dos poucos recursos que sustentam estas famílias, ou seja, ganham em média até três salários mínimos, elas ficam necessariamente excluídas desses financiamentos. E por consequência, é nesta faixa da população que se encontra o *deficit* habitacional (por demanda de construção de novas unidades) mais expressivo, representando, conforme salientado por Bonduki, 83,2% da carência habitacional.

Estas medidas que tiveram início em 1995 encerram a era do governo Fernando Henrique Cardoso e foram mantidas até o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que a partir de 2003 instituiu novos mecanismos e alterações significativas na Política Nacional da Habitação capitaneada pelo Ministério das Cidades.

⁵ BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, São Paulo, n. 1, p. 70-104, 2008. Disponível em: <http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01.html>. Acesso em: jun. 2010.

3.2 Políticas públicas hodiernas: do Ministério das Cidades ao Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV)

Com a chegada do presidente Luiz Inácio Lula da Silva à chefia do Poder Executivo Federal há uma retomada na discussão sobre a Política Nacional da Habitação e o papel do SFH em sua execução.

O Governo Lula, de cunho socialista, deu ênfase em programas de distribuição de renda e de cunho social. Contudo, em que pese as medidas no campo social e o direcionamento de vultosos recursos públicos para este fim, o governo do Partido dos Trabalhadores manteve a política econômica adotada pelo seu antecessor, o então presidente Fernando Henrique Cardoso, com a preservação do equilíbrio da moeda, controle da inflação, metas do *superavit* primário, austeridade fiscal e até mesmo majoração e criação de novos tributos (medidas sempre combatidas por esta agremiação política antes da tomada democrática do poder).

Nesse sentido, o debate sobre políticas públicas e a efetivação de direitos sociais – agora em um cenário de estabilidade e crescimento econômico – ganhou espaço e importância, sendo certo que, a crise urbana representada pelo *deficit* habitacional e pelas submoradias tornou-se pauta obrigatória deste novo governo.

Assim, a Medida Provisória nº 103 de 1º de janeiro de 2003 (posteriormente convertida na Lei nº 10.683/03)⁶, em seu art. 31, inc. VIII transformou a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República em Ministério das Cidades.

Este ministério compreende quatro Secretarias Nacionais, a saber: a) habitação; b) saneamento; c) programas urbanos, e d) transporte e mobilidade. Tem como um dos objetivos precípuos a busca pela definição de uma política nacional de desenvolvimento urbano em consonância com os demais entes federativos (Municípios e Estados), demais poderes do Estado (Legislativo e Judiciário), além da participação da sociedade visando à coordenação e à integração dos investimentos e ações nas cidades do Brasil, dirigidos à diminuição da desigualdade social e à sustentabilidade ambiental.

Para Elaine Adelina Pagani, a criação do Ministério das Cidades representou:

⁶ BRASIL. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 29 maio 2003. p. 2. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.683.htm>. Acesso em: jan. 2011.

[...] o encontro no atendimento à solicitação de diversos setores da sociedade que reclamavam a articulação e compatibilização de reivindicações histórica dos Movimentos Sociais com aquelas do setor privado da construção civil, a fim de serem definidas prioridades na Política Nacional de Habitação.⁷

Pode-se afirmar que o escopo do Ministério das Cidades é integrar as políticas públicas que se diversificaram no país a fora, desde a extinção do BNH, dentro de uma visão ampla (em nível federal) e inclusiva (visando a participação da sociedade civil organizada), unindo forças para encontrar soluções urbanas adequadas, proporcionando a criação de espaços mais humanizados e ampliando a acessibilidade das pessoas à regularização fundiária, à moradia, ao saneamento básico e à mobilidade através do planejamento de transportes.

Em 2003, por iniciativa do Ministério das Cidades, foi realizada a primeira Conferência das Cidades, oportunidade em que se institui o chamado *Conselho Nacional das Cidades*, que representa uma instância de participação democrática, um dos objetivos do novo Ministério.

Sob a égide do Governo Lula duas importantes leis foram editadas e imprimiram a nova face da Política Nacional da Habitação. Tratam-se das Lei nº 11.124 de 16 de junho de 2005 que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e a Lei nº 11.977 de 7 de julho de 2009 que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).⁸

Estes diplomas legislativos apresentam como característica principal a retomada da centralização dos rumos da PNH para o Governo Federal, especificamente na redistribuição dos recursos e na tomada das decisões referentes ao planejamento e execução das políticas públicas. O objetivo neste momento final de análise da instrumentalização jurídicas das políticas públicas é a análise destas duas últimas iniciativas governamentais, no âmbito federal, a tratar da questão habitacional.

⁷ PAGANI, Elaine Adelina. **O direito de propriedade e o direito à moradia**: um diálogo comparativo entre o direito de propriedade urbana imóvel e o direito à moradia. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009, p. 111.

⁸ BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 jun. 2005. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm>. Acesso em: ago. 2011. Id. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 jul. 2009. p. 2. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/L11977compilado.htm>. Acesso em: ago. 2011.

3.2.1 A Lei nº 11.124/05 e a instituição do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)

A Lei nº 11.124/05⁹ é o primeiro diploma legal aprovado pelo Congresso Nacional, cuja origem é um Projeto de Lei de iniciativa popular, subscrito com mais de 1 milhão de assinaturas e que tramitou nas casas legislativas federais desde 1991.

Trata-se, igualmente, da primeira lei cujo objetivo central é a formulação de políticas públicas e criação de instrumentos que permitam o acesso à moradia pela camada mais pobre da população. Não há registros legislativos na história desse país de texto legal com conteúdo parecido ao da Lei nº 11.124/05.

O SNHIS tem seus objetivos definidos na lei (art. 2º) e visa essencialmente: a) viabilizar à população de baixa renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável; b) objetiva, igualmente, a implementação de políticas e programas de subsídios, possibilitando assim o acesso à habitação à população de menor renda, e c) articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação.

De forma sucinta, o SNHIS tem como escopo viabilizar o acesso à **moradia digna**¹⁰ para a camada mais pobre da população, através de benefícios e subsídios e também na formulação conjunta de políticas públicas nos três níveis de poder.

O art. 4º, inc I, elenca os principais objetivos do SNHIS, quais sejam:

- a) compatibilidade e integração das políticas habitacionais federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, bem como das demais políticas setoriais de desenvolvimento urbano, ambientais e de inclusão social;
- b) moradia digna como direito e vetor de inclusão social;**
- c) democratização, descentralização, controle social e transparência dos procedimentos decisórios;

⁹ BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 jun. 2005. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm>. Acesso em: ago. 2011.

¹⁰ O conceito legal de moradia digna demorou a surgir no ordenamento jurídico brasileiro. A edição da Lei nº 12.288 de 20 de julho de 2010, instituiu no parágrafo único do art. 35, a definição de moradia digna, ou nos termos legais, adequada, ao dispor: “O direito à moradia adequada, para os efeitos desta Lei, inclui não apenas o provimento habitacional, mas também a garantia da infraestrutura urbana e dos equipamentos comunitários associados à função habitacional, bem como a assistência técnica e jurídica para a construção, a reforma ou a regularização fundiária da habitação em área urbana.” (BRASIL. Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nºs 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 jul. 2010. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm>. Acesso em: jul. 2011).

d) função social da propriedade urbana visando a garantir atuação direcionada a coibir a especulação imobiliária e permitir o acesso à terra urbana e ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade.

Percebe-se que a intenção do legislador (lembrando que o Projeto de Lei é de iniciativa popular e, portanto, retrata os anseios da população) é promover a compatibilização e integração das políticas públicas habitacionais (em todas as esferas do poder) visando garantir à população mais carente o acesso à moradia digna, como fator de inclusão social, além de permitir a democratização, descentralização dos processos decisórios relativos a formulação dessas diretrizes políticas.

O art. 4º, no inc. II, dispõe, ainda, que o SNHIS deve observar as seguintes orientações:

- a) prioridade para planos, programas e projetos habitacionais para a população de menor renda, articulados no âmbito federal, estadual, do Distrito Federal e municipal;
- b) utilização prioritária de incentivo ao aproveitamento de áreas dotadas de infraestrutura não utilizadas ou subutilizadas, inseridas na malha urbana;
- c) utilização prioritária de terrenos de propriedade do Poder Público para a implantação de projetos habitacionais de interesse social;
- d) sustentabilidade econômica, financeira e social dos programas e projetos implementados;
- e) incentivo à implementação dos diversos institutos jurídicos que regulamentam o acesso à moradia;
- f) incentivo à pesquisa, incorporação de desenvolvimento tecnológico e de formas alternativas de produção habitacional;
- g) adoção de mecanismos de acompanhamento e avaliação e de indicadores de impacto social das políticas, planos e programas; e
- h) estabelecer mecanismos de quotas para idosos, deficientes e famílias chefiadas por mulheres dentre o grupo identificado como o de menor renda da alínea "a" deste inciso.¹¹

Nota-se que a preocupação do legislador é sempre uma constante, ou seja, o acesso a moradia digna e a utilização de todos os recursos disponíveis para a concretização deste desiderato.

O SNHIS tem como órgão central o Ministério das Cidades, a CEF como seu agente operador, e, como órgãos consultivos, figuram o Conselho das Cidades; os conselhos (com atribuições específicas relativas às questões urbanas) instalados no âmbito dos Estados, DF e dos municípios; órgãos e instituições (que desempenham funções complementares ou afins com habitação) financeiras integrantes da administração pública

¹¹ BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 jun. 2005. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm>. Acesso em: ago. 2011.

direta e indireta, nas três esferas do poder e, por fim, fundações, sociedades, sindicatos, associações comunitárias, cooperativas habitacionais e quaisquer outras entidades privadas que desempenhem atividades na área habitacional, afins ou complementares, todos na condição de agentes promotores das ações no âmbito do SNHIS. São chamados a integrar ainda o SNHIS, os agentes financeiros autorizados pelo Conselho Monetário Nacional a atuar no Sistema Financeiro da Habitação (SFH).

Os recursos do SNHIS advêm do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nas regras e condições estabelecidas pelo seu Conselho Deliberativo; do FGTS, observadas as mesmas regras do FAT; do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e outros fundos que vierem a ser incorporados ao SNHIS.

O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social tem por objetivo somar todos os recursos para redirecioná-los em programas de habitação popular, seja para a aquisição da casa própria, compra de material de construção, recuperação de imóveis, urbanização e regularização fundiária, consoante dispõe o art. 11 da Lei 11.124/05¹².

Com efeito, ainda que o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social possa ser aplicado de maneira descentralizada pelos entes federativos, é essencial que a aplicação dos recursos em áreas urbanas esteja adequada aos planos diretores municipais, conforme dispõe o art. 12 da Lei.

É necessário, também, que para ter acesso a estes recursos, os entes federativos firmem termo de adesão ao SNHIS (art. 12, inc. IV). Sem o intermédio deste termo de adesão, os Municípios, Estados e DF ficam privados do acesso a estas verbas públicas.

O atendimento completo das exigências contidas no art. 12 permitirá às demais pessoas políticas da federação, o acesso aos recursos, planejamento, assessoramento técnico do SNHIS. Porém, muitos Municípios não possuem capacidade técnica para atender tais requisitos e essa exigência legal acaba privando aqueles entes mais necessitados, do acesso a todo este aparato voltado aos programas de habitação popular.

Em face da recente edição e implantação da lei, não há colheita de resultados que possam comprovar, satisfatoriamente, o sucesso ou não desta iniciativa legal. Por ora, em uma constatação apriorística o que se pode deduzir é que se trata de ação pioneira, nunca antes vista na história desse país, pois o intento é contemplar justamente aquela camada da população que sempre esteve fora das Políticas Nacionais de Habitação, uma vez que todos os

¹² BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 jun. 2005. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm>. Acesso em: ago. 2011.

financiamentos, concessões de crédito, etc., visavam àquelas famílias cuja renda mensal era igual ou superior a três salários mínimos.

Todos os estudos realizados no Brasil, desde o início da crise urbana, retratam, de maneira uníssona, que o problema de escassez de moradia concentra-se na parte da população que não auferia nenhum tipo de renda (os marginalizados, moradores de rua de todas as ordens) até aqueles que ganham três salários mínimos mensais. Essa parcela da população (muito maior do que se pensa) sempre viveu às margens das políticas públicas nacionais voltadas ao acesso à moradia. Nunca houve, reitera-se, iniciativa como esta empreendida e levada a cabo pelo governo petista de Luiz Inácio Lula da Silva.

Contudo, em que pese o pioneirismo, há necessidade de novos levantamentos estatísticos que darão a credibilidade necessária a este diploma legal, para que se possa, então conferir sua verdadeira eficácia e extensão de sua *mens legis* na distribuição de dignidade humana, através do acesso à moradia.

3.2.2 O Programa Minha Casa, Minha Vida e a Lei Federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009 (já alterada pela Lei nº 12.424/11¹³)

O **Programa Minha Casa, Minha Vida**, tem sua origem no chamado Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo Lula e constitui a tentativa mais ousada de regulamentação legislativa de implementação de políticas públicas habitacionais desde a criação do SFH (Lei 4.380 de 21 de agosto de 1964¹⁴).

É instituído com a edição da Lei nº 11.977 de 7 de julho de 2009. Em seu art. 1º preconiza o objetivo do PMCMV, afirmando que ele:

[...] tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis

¹³ BRASIL. Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011. Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis nºs 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 jun. 2011. p. 2. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12424.htm>. Acesso em: jun. 2011.

¹⁴ Id. Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 set. 1964. p. 8.089. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4380.htm>. Acesso em: jun. 2010.

urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais).¹⁵

Suas metas são muito parecidas com o SFH, pois concebe mecanismos voltados em duas frentes, quais sejam: a) a produção de novas unidades habitacionais (na tentativa de suprir o *deficit* por reposição de estoque) e a requalificação dos imóveis já existentes (reduzindo as moradias inadequadas), e b) aquisição, por parte do beneficiário final, de novos domicílios.

Isto quer dizer que o PMCMV vai atuar, através de financiamentos públicos e concessões de benefícios, tanto na produção/reforma de imóveis, quanto na aquisição destas novas unidades (e também das recuperadas) pela população.

Trata-se de uma versão muito mais organizada e com muito mais recursos do que a tentativa anterior, isto é, quando da edição do SFH.

O PMCMV traz consigo a previsão inédita, enquanto medida de política pública, da instituição do Programa Nacional de Habitação Rural (art. 1º, II). A preocupação com as moradias no cenário rural nunca teve uma previsão expressa e mecanismos específicos voltados a sua melhoria. Neste ponto, a inovação merece reconhecimento por toda população, pois vai atingir uma parcela que nunca foi beneficiária de algo parecido na história desse país. A melhoria da qualidade de vida rural, enquanto reflexo da vida urbana, já tinha previsão legal no Estatuto da Cidade (art. 2º, IV, VII, VIII), porém, faltava a instrumentalização dessa preocupação, através da instituição de políticas públicas.

A Lei nº 11.977/09, em sua Seção II, traz os objetivos do **Programa Nacional de Habitação Urbana** (PNHU), afirmando que ele deverá promover a produção e a aquisição de novas unidades habitacionais ou a requalificação de imóveis urbanos (art. 4º).¹⁶

Para tanto a União ficou autorizada, pela leitura do art. 5º, a conceder subvenção econômica ao PNHU até o montante de dois bilhões e quinhentos milhões de reais. A gestão destes recursos ficará ao encargo, mais uma vez, da CEF, que desde a extinção do BNH assumiu esta função, por excelência (mantendo-se como único órgão federal de financiamento habitacional).

¹⁵ Art. 1º da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. (BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 jul. 2009. p. 2. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/L11977compilado.htm>. Acesso em: ago. 2011). (grifo nosso).

¹⁶ Ibid.

O PMCMV institui também a criação do **Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab)** (art. 20), que terá como participação inicial a alocação de dois bilhões de reais pela União em sua composição. Ele terá as seguintes funções: a) garantir o pagamento aos agentes financeiros das prestações mensais dos financiamentos, no âmbito do SFH, devidos por mutuários finais, em caso de desemprego e redução temporária da capacidade de pagamento para famílias com renda familiar mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil seiscentos e cinquenta reais) e b) assumir o saldo devedor do financiamento imobiliário, em caso de morte e invalidez permanente e as despesas de recuperação relativas a danos físicos ao imóvel para os mutuários com renda familiar mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil seiscentos e cinquenta reais).

A Lei também prevê a subvenção econômica do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), sob a modalidade de equalização de taxas de juros e outros encargos financeiros, especificamente nas operações de financiamento de linha especial para infraestrutura em projetos de habitação popular (art. 33). A lei estipula, outrossim, que o volume de recursos do BNDES não poderá ultrapassar o limite de cinco bilhões de reais (art. 33, §1º).

Por fim, talvez o aspecto mais importante do PMCMV encontra-se no Capítulo III, que dispõe sobre a Regularização Fundiária de Assentamentos Urbanos. Nesta parte da Lei há a previsão de um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais tendentes a regularizar os assentamentos irregulares à titulação de seus ocupantes, de maneira a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 46).

O primeiro destes mecanismos encontra-se no art. 47, IV, o qual define como **legitimação da posse**, “[...] o ato do poder público destinado a conferir título de reconhecimento de posse de imóvel objeto de demarcação urbanística, com a identificação do ocupante e do tempo e natureza da posse.”¹⁷ Trata-se, como visto, de discricionariedade da Administração Pública em geral, de conferir título de reconhecimento de posse do imóvel, o qual sofreu demarcação urbanística, com a identificação do ocupante, o tempo que ele lá permaneceu e a natureza da posse. Este instrumento visa garantir a segurança da posse para

¹⁷ BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 jul. 2009. p. 2. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/L11977compilado.htm>. Acesso em: ago. 2011.

aquelas pessoas que vivem em situações irregulares, especialmente ocupações de imóveis/áreas públicas.

O inc. VII, do mesmo art. 47, objetiva a regularização fundiária de interesse social, que deve ser entendida como regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos: a) em que a área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, 5 (cinco) anos; b) de imóveis situados em ZEIS; ou c) de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social.

O art. 49 prevê que caberá ao Município, valendo-se do que já dispõe o Estatuto da Cidade, elaborar o procedimento de regularização fundiária em seu território. Porém este mesmo preceito legal faz a ressalva de que na inércia do poder público municipal, nada obstará a implementação da regularização fundiária que poderá ser promovida pela União ou pelos Estados e do DF (art. 50).

O art. 59, institui a legitimação da posse, afirmando que ela constitui um verdadeiro direito em favor do detentor da posse direta para fins de moradia. Para ser concedida, os moradores deverão ser cadastrados pelo poder público, desde que, não sejam concessionários, foreiros ou proprietários de outro imóvel urbano ou rural, ou ainda, que não sejam beneficiários de legitimação de posse concedida anteriormente.

E a lei vai além pois no art. 60, determina que o detentor do título de legitimação de posse (sem prejuízo dos direitos decorrentes da posse exercida anteriormente), após 5 (cinco) anos de seu registro, poderá requerer ao oficial de registro de imóveis a conversão desse título em registro de propriedade, tendo em vista sua aquisição por usucapião, nos termos do art. 183 da Constituição Federal. Isto é, a lei instituiu um novo requisito para que ocorra a usucapião especial constitucional.

Contudo, para a conversão, ainda será necessário que o adquirente observe o disposto no § 1º do art. 60 que assim dispõe:

- I – certidões do cartório distribuidor demonstrando a inexistência de ações em andamento que versem sobre a posse ou a propriedade do imóvel;
 - II – declaração de que não possui outro imóvel urbano ou rural;
 - III – declaração de que o imóvel é utilizado para sua moradia ou de sua família; e
 - IV – declaração de que não teve reconhecido anteriormente o direito à usucapião de imóveis em áreas urbanas.
- § 2º As certidões previstas no inciso I do § 1º serão relativas à totalidade da área e serão fornecidas pelo poder público.

§ 3º No caso de área urbana de mais de 250m² (duzentos e cinquenta metros quadrados), o prazo para requerimento da conversão do título de legitimação de posse em propriedade será o estabelecido na legislação pertinente sobre usucapião. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011).¹⁸

Como se vê, trata-se de um mecanismo eficiente de acesso à moradia, pois possibilita ao beneficiário da legitimação da posse, decorrido o lapso temporal e o atendimento das exigências acima, a aquisição originária da propriedade, nos mesmos moldes da usucapião especial constitucional.

Este instrumento, seguramente, será o único a ser utilizado pela população de baixa renda, pois todas as outras disposições do PMCMV são direcionadas àquela parte da população que tem condições financeiras comprovadas de financiar um imóvel. A renda média de R\$ 4.650,00 (quatro mil seiscentos e cinquenta reais) refere-se à realidade da classe média brasileira, muito distante daquelas famílias que sobrevivem com até 3 salários mínimos e que não possuem nenhuma linha de crédito ou acesso a financiamento devido aos poucos recursos disponíveis para a entidade familiar.

Esta, certamente, é a crítica que se impõe a mais este programa federal de habitação. Ele não prevê absolutamente nada para a camada da população de baixa renda, onde se concentra, conforme foi dito incansavelmente neste trabalho, o maior *deficit* habitacional (seja por escassez de moradia, seja por inadequação de habitabilidade).

O mecanismo da legitimação da posse e sua posterior conversão constitui-se como sendo o único instrumento capaz de oferecer aos mais necessitados a possibilidade de acesso a um domicílio. Contudo, não se trata de um direito pronto e acabado, ou em outras palavras, de aplicabilidade imediata, pois ele deve estar previsto dentro dos projetos de regularização fundiária de interesse social que devem, necessariamente, ser aprovados pelos Municípios. Portanto, em que pese a previsão legal, necessário será aguardar a complementação discricionária por parte dos poderes públicos municipais.

Por fim, malgrado o PMCMV se direcionar à classe média da população brasileira, não devemos desmerecer seus méritos acima descritos (como por exemplo a instituição do Programa Nacional de Habitação Rural), pois, a redução do *deficit* habitacional, ainda que não seja o da população que mais sofre com a falta de moradia, é uma medida política que merece

¹⁸ BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 jul. 2009. p. 2. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/L11977compilado.htm>. Acesso em: ago. 2011.

reconhecimento. Sua meta é muito ousada e fica expressa no art. 82-B (incluído pela Lei nº 12.424/11¹⁹) que assim dispõe:

Art. 82-B. O PMCMV, nos termos do art. 1º desta Lei, tem como meta promover a produção, aquisição, requalificação e reforma de dois milhões de unidades habitacionais, a partir de 1º de dezembro de 2010 até 31 de dezembro de 2014, das quais, no mínimo, 220.000 (duzentas e vinte mil) unidades serão produzidas por meio de concessão de subvenção econômica na forma do inciso I do § 1º do art. 6º-B, nas operações de que trata o inciso III do caput do art. 2º, a beneficiários finais com renda de até R\$ 1.395,00 (mil, trezentos e noventa e cinco reais), respeitados os valores consignados nas respectivas leis orçamentárias anuais.²⁰

Como se vê o desiderato deste novo governo é a construção de pelo menos duzentas e vinte mil unidades, o que certamente reduzirá sensivelmente a escassez de moradias, para este segmento da população.

Contudo, o Poder Público necessita, urgentemente, voltar sua atenção para a população de baixa renda, dando a ela mais dignidade e prioridade no atendimento de suas necessidades, pois com esta ação conjunta diminuirá, fundamentalmente, os índices de desigualdade social e de segregação socioespacial, reduzindo o abismo existente entre as classes sociais, o qual fica patente na distribuição espacial de qualquer cidade brasileira (não raro nos deparamos com favelas encravadas entre bairros nobres, como é o caso da favela Paraisópolis na capital paulista, que se localiza no meio dos bairros nobres da zona sul paulistana). Estes esforços, certamente redundarão na diminuição da violência, uma vez que, a implantação paulatina da cidadania para esta camada da população (que se inicia com o fornecimento/acesso a moradia digna) a despertará para suas atribuições cívicas, contribuindo, assim, para a construção de um país melhor, com mais dignidade e justiça social.

¹⁹ BRASIL. Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011. Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis nºs 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 jun. 2011. p. 2. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12424.htm>. Acesso em: jun. 2011

²⁰ Id. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 jul. 2009. p. 2. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/L11977compilado.htm>. Acesso em: ago. 2011.

CONCLUSÃO

À guisa de conclusão, mister se faz a retomada de alguns conceitos importantes desenvolvidos ao longo deste trabalho para evidenciar a coerência lógica dos pressupostos que levaram à síntese final desta dissertação.

Na primeira parte do estudo, buscou-se desenvolver a “dimensão humana do direito à moradia”. A intenção era despertar o caráter intrínseco que a moradia possui na formação do ser humano, isto é, como ela é capaz de definir os primeiros traços de cidadania, do sentimento de “pertencimento” do indivíduo para com a coletividade urbana.

Abordou-se, sobretudo, o aspecto sociológico – com o auxílio da Sociologia Urbana – da moradia e os desdobramentos de sua importância no campo jurídico, com o reconhecimento e a posterior proteção legal a ela conferida pelos organismos internacionais e também pelo arcabouço jurídico nacional. Nesta seara, restou demonstrado como a comunidade internacional reconheceu a importância social da moradia, elencando-a como um verdadeiro direito humano.

Não se olvidou da relevantíssima análise da moradia em sua ambiência natural, ou seja, o estudo lançou sua atenção para o Direito Urbanístico enquanto mecanismo de defesa e promoção deste direito humano social. O fundamento das normas urbanísticas repousa na própria Constituição Federal, que disciplina o assunto nas normas de competência e, ainda, delega um capítulo especial sobre a Política Urbana, nos arts. 182 e 183.

A análise sob a ótica do direito urbanístico mostrou-se de capital importância, pois a principal legislação em nosso ordenamento jurídico – a Lei nº 10.257/01¹, o Estatuto da Cidade – possui diversos instrumentos eficazes e absolutamente indispensáveis para a formulação de políticas públicas voltadas para a garantia e o acesso a domicílios dignos. Vimos, também, o papel central que o Município exerce na política habitacional brasileira pois é da competência do legislativo local a elaboração dos planos diretores que, pela dicção constitucional, são o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Assim, superados todos estes conceitos chaves para a abordagem da problemática, a pesquisa avançou sobre a grave questão da mercantilização do solo e, consequentemente, da moradia, que marca a sociedade brasileira. Esse traço característico impõe maiores

¹ BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial Eletrônico**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 jul. 2001. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: jan. 2011.

dificuldades na questão do acesso e garantia de um lar, pois se trata de algo sedimentado na cultura político-social do país, herança de uma sociedade individualista e patrimonialista, que sempre privilegia os interesses privados em detrimento da coletividade.

A esta altura, o enfrentamento da problemática passa a ser explorado de maneira mais incisiva, uma vez que passamos a abordar as políticas públicas da esfera federal, desde a década de 40, até os dias atuais.

O exame retrospectivo possibilita compreender as razões atuais do problema, que na verdade, sempre existiu, desde o início das primeiras tentativas de implementação de uma Política Nacional de Habitação, ou seja, estamos falando sobre o *deficit* habitacional em todas as suas modalidades (reposição de estoque e das submoradias).

A instituição do SFH pelo governo militar foi o primeiro marco da Política Nacional de Habitação, uma vez que, nunca houve uma coordenação federal na resolução do problema. O SFH consistia no financiamento, pelo governo, através da coordenação do BNH, da construção das moradias pelos agentes privados, bem como, no financiamento voltado à população para a aquisição de domicílios construídos dentro do SFH.

Esse mecanismo, que privilegiava somente a parte da população que tinha um determinado ganho mensal (normalmente superior a três salários mínimos), foi o maior empreendimento do governo militar na área da habitação. O SFH abarcou todo o território nacional, mas se fez sentir, principalmente, nos grandes aglomerados urbanos.

Contudo, em que pese o SFH possibilitar o acesso à moradia, não previu nenhum tipo de auxílio para a camada da população que não tem nenhum tipo de rendimento, ou então, que ganhava até três salários mínimos. Essa falta de previsão do SFH, aumentou ainda mais a exclusão social, que já existia mesmo antes da implementação da política habitacional do governo militar.

A situação ficou ainda mais dramática no final da década de 80 e início da década de 90 em razão das graves crises econômicas enfrentada pelo país. O aumento da pobreza e a migração para as cidades, aumentou consideravelmente o *deficit* habitacional, demandando do Estado providências para sanar este problema que saltava aos olhos de qualquer um. Justamente nesta época, dentro do período de transição democrática, o BNH foi extinto, dando um duro golpe no SFH, que perdeu seu principal articulador e estrategista. Nesse momento, todo o financiamento habitacional passou para as mãos da CEF e de tantos outros ministérios e secretarias.

Passamos, então, por um período de descentralização da política habitacional, marcado pela tentativa regionalizada e local de implementação de políticas públicas para atender a essa necessidade premente que assolava as cidades pelo país afora.

Somente após 1995, com a estabilização econômica (em razão da instituição do Plano Real no governo Fernando Henrique Cardoso) e com o crescimento econômico, o emprego formal voltou a crescer e os fundos destinados à habitação passaram a aumentar, concomitantemente (em especial os recursos advindos do FGTS).

Assim, houve a retomada do financiamento público destinado à habitação. Contudo, por um longo período o governo não autorizou o financiamento de construção de novas unidades, garantindo à população apenas crédito para a aquisição da casa própria (período em que as Cartas de Crédito consumiram a maior parte dos recursos destinados pela União para a habitação).

Neste período de escassez do crédito habitacional, a população de baixa renda mais uma vez ficou relegada a último plano, sem qualquer tipo de direcionamento de medidas (no âmbito federal) que tivessem como meta a redução do *deficit* habitacional que atingia esta parcela populacional (não se olvidando que, nesta camada, os índices deficitários sempre tiveram os maiores percentuais registrados).

Com a entrada da agremiação petista no governo federal, importantes medidas foram tomadas na tentativa de amenizar a situação de escassez de moradias no país. A mais importante delas, foi a instituição do chamado Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei nº 11.124, 16 de junho de 2005)² e que, pela primeira vez, contempla a população desprovida de renda ou aqueles que ganham igual ou abaixo de três salários mínimos. Contudo, em que pese o ineditismo de sua intenção, os resultados da sua recente implementação ainda são desconhecidos e sua eficácia depende de uma série de medidas adotadas pelos Municípios e Estados (além do Distrito Federal), que consiste na formulação de projetos, previsão e adequação nos planos diretores, além da adesão formal no SNHIS como prevê art. 12, inc. IV da Lei.

Esta lei atende plenamente os anseios da população de baixa renda, pois cria mecanismos aptos a atender a exigência mínima dessa expressiva faixa populacional, ou seja, o acesso a casa própria, mas com dignidade, ou seja, dotada de infraestrutura básica, transporte, segurança e demais bens públicos. Contudo, para sua eficácia é necessário romper

² BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 jun. 2005. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm>. Acesso em: ago. 2011.

a discricionariedade da vontade política através da cobrança exaustiva da população, sob pena de não se ter em funcionamento o tão desejado SNHIS.

Outra recente medida adotada pelo governo Lula foi a edição da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009³, que implantou o Programa Minha Casa, Minha Vida. Este projeto, de audaciosa intenção, visa substituir completamente o SFH, por meio da criação de mecanismos de investimento na construção de mais de duzentas e vinte mil novas unidades habitacionais, além da recuperação e reforma de tantos outros milhares e, concomitantemente, conceder subsídios aos consumidores finais na contratação do financiamento junto a CEF.

O PMCMV apresenta dimensões e recursos somente vistos na implementação do SFH e tem como meta ousada a intervenção do poder público na construção de milhares de novas moradias, espalhadas por todo o país. Certamente trata-se de mais uma medida do governo na esfera econômica do que propriamente uma medida de política habitacional. A realocação de vultosos recursos públicos para o financiamento dessas atividades terá como resultado final o aquecimento da economia, uma vez que, para demandar toda esta atividade, inúmeros postos de trabalhos, diretos e indiretos, relacionados ou não com a construção civil serão abertos, o que, certamente, movimentará diversos setores produtivos e de serviços, gerando expressivo aumento na riqueza nacional.

Ocorre que, novamente, a população pobre ficou desprestigiada nesta nova fase da política habitacional do governo federal. Todos esses subsídios e financiamentos, repita-se, só será aproveitado por aqueles que possuem um rendimento mínimo, que possa garantir o cumprimento do pactuado junto ao agente financeiro, que por excelência é a CEF. Um cidadão desfavorecido de emprego, sem renda própria, vivendo na informalidade, nunca terá acesso a uma linha de crédito e, logo, jamais residirá em um empreendimento patrocinado pelo PMCMV.

Contudo, esta lei trouxe em seu bojo, no art. 59 e 60, a legitimação de posse e a conversão desta em usucapião especial, respectivamente. Trata-se de um mecanismo que permite aos mais necessitados a possibilidade de acesso a um domicílio. Contudo, conforme ressaltamos anteriormente, não se trata de um direito pronto e acabado, ou em outras palavras, de aplicabilidade imediata, pois ele deve estar previsto dentro dos projetos de regularização

³ BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 jul. 2009. p. 2. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/L11977compilado.htm>. Acesso em: ago. 2011.

fundiária de interesse social que devem, necessariamente, ser aprovados pelos Municípios. Portanto, em que pese a previsão legal, necessário será aguardar a complementação discricionária por parte dos poderes públicos municipais.

Portanto, a lei que instituiu o PMCMV não agraciou os hipossuficientes com reais benefícios, que garantam a eles o acesso à moradia digna.

Desta feita, em linhas gerais, apresentamos o objeto do nosso estudo em um primeiro momento. Após, demonstramos a sua problemática; narramos, em seguida, as soluções até agora empreendidas e apontamos seus avanços e pontos falhos. Resta, agora, indicar alguns caminhos que possam, de algum modo, levar a condução do problema à solução ou, minimamente, a redução de seus índices.

Em um primeiro momento, insta destacar que no plano legislativo há instrumentos suficientes que permitam garantir o acesso dos mais pobres à moradia. O Estatuto da Cidade, interpretado e cumprido, sob a luz do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Popular, conduziria à confecção de inúmeros planos diretores que traduziram a necessidade de novas moradias em reutilização de muitos espaços urbanos, dentro do território dos seus Municípios.

O Estatuto da Cidade prevê muitos mecanismos que visam ao uso racional e adequado dos imóveis urbanos, que pode também ser traduzido na consagrada concepção de uso da função social da propriedade. O não atendimento das exigências legais levaria, em último caso, à desapropriação do espaço urbano com pagamento em títulos da dívida pública (muito prejudicial ao particular).

Os instrumentos coercitivos do uso racional da propriedade é uma forma, ainda que indireta, de garantir acesso à moradia. A coibição da especulação imobiliária torna real os preços da terra urbana e, assim, garante a alguns a possibilidade de aquisição do espaço ou mesmo do imóvel pronto. Não se trata de intervenção exacerbada na liberdade individual, pois o que está em jogo é o interesse de toda a coletividade urbana.

Uma medida muito simples e pouco explorada pelos Municípios é o levantamento de imóveis vagos em regiões dotadas de infraestrutura completa. Segundo dados do IBGE, de 1991 a 2000, o número de domicílios vagos chegou à impressionante cifra de quatro milhões quinhentos e oitenta mil unidades. Estima-se, ainda, que mais de oitocentos mil domicílios estão sendo depreciados (em razão da falta de cuidado de reparos).

Tais imóveis encontram-se em locais urbanizados e dotados de infraestrutura, em geral, nas áreas centrais e consolidadas dos maiores centros urbanos (o município de São Paulo é exemplo típico desta situação), revelando a dramaticidade de uma situação de ociosidade, num país onde uma a cada cinco moradias sofre com a carência de infraestrutura.

Nabil Bonduki afirma em seu estudo que a utilização destes imóveis subutilizados sanaria parte significativa do *deficit* habitacional destes centros urbanos. Segundo ele:

Se, por hipótese, fosse possível utilizar esse número expressivo de imóveis vagos para alojar famílias necessitadas de moradia, seria possível sanar 83% do *deficit* nacional de unidades urbanas, sendo que em algumas regiões metropolitanas o número de domicílios vagos ultrapassa o *deficit* quantitativo.⁴

O Estatuto da Cidade dispõe, ainda, a possibilidade da demarcação de Zonas Especiais de Interesse Social nos limites do território do Município. Esta demarcação é o primeiro passo para a implantação dos institutos do SNHIS, o qual tem por objetivo precípua a regularização fundiária e o acesso à moradia.

Por fim, a leitura conjunta do Estatuto da Cidade e da Lei que instituiu o SNHIS permite criar muitos caminhos que irão reduzir, sensivelmente, o *deficit* habitacional da camada da população de baixa renda. Basta, para que isso se mostre efetivo, que nossos administradores rompam a barreira da discricionariedade política e elaborem os projetos, realizem os estudos, firmem a adesão ao SNHIS, para que milhares de cidadãos sejam beneficiados com esta atitude.

⁴ BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, São Paulo, n. 1, p. 70-104, 2008. Disponível em: <http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01.html>. Acesso em: jun. 2010.

REFERÊNCIAS

- ALPA, Guido. **Trattato di diritto civile**: storia, fonti, interpretazione. Milano: Giuffrè, 2000. v. 1.
- ALVES, Maria Magdalena. Homens de rua: aqueles que não moram. **Tempo e Presença**, Rio de Janeiro, ano 15, n. 267, p. 14-16, jan./fev. 1993.
- AMARAL, Francisco. **Direito civil**: introdução. 5. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.
- ANDRADE, Luiz Aureliano Gama de; AZEVEDO, Sérgio. **Habitação e poder**: da fundação da casa popular ao banco nacional da habitação. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- ANTUNES, Luís Filipe Colaço. **Direito urbanístico**: um outro paradigma: a planificação modesto-situacional. Coimbra: Almedina, 2002.
- ARAGÃO, José Maria. **Sistema financeiro da habitação**: uma análise sociojurídica da gênese, desenvolvimento e crise do sistema. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2006.
- ARAÚJO, Maria Bernadette; AZEVEDO, Sérgio de. Questões metodológicas sobre o “déficit habitacional” o perigo de abordagens corporativas. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, n.17, p. 241-255, jan./jun. 2007.
- AVVAD, Pedro Elias. **Direito imobiliário**: teoria geral e negócios imobiliários. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.
- AZEVEDO, Sérgio de. Déficit e alternativas: uma análise crítica das políticas nacionais de moradia. **Tempo e Presença**, Rio de Janeiro, ano 15, n. 267, p. 5-8, jan./fev. 1993.
- _____. Política de habitação popular e subdesenvolvimento: dilemas, desafios e perspectivas. In: DINIZ, Eli (Org.). **Políticas públicas para áreas urbanas**: dilemas e alternativas. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- BARASSI, Lodovico. **La proprietà nel nuovo código civile**. Milano: Giuffrè, 1943.
- BARRAL, Welber Oliveira. **Metodologia da pesquisa jurídica**. 2. ed. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2003.
- BARROSO, Luis Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**. 6. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- _____. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção de um novo modelo. São Paulo: Saraiva, 2009.
- BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática da monografia pra os cursos de direito. São Paulo: Saraiva, 2001.
- BLANC, Priscila Ferreira. **Plano diretor e função social da propriedade**. Curitiba: Juruá, 2004.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e urbanismo: problema e o falso problema. In: MARICATO, Erminia (Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1982.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, São Paulo, n. 1, p. 70-104, 2008. Disponível em: <http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01.html>. Acesso em: jun. 2010.

BOUCAULT, Carlos Eduardo de Abreu (Coord.). **História e método em pesquisa jurídica**. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

BRASIL. Constituição Política do Imperio do Brazil (de 25 de março de 1824). Constituição Política do Imperio do Brazil de 1824. **Coleção das Leis do Império do Brasil de 1824**, Rio de Janeiro. p. 7 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm>. Acesso em: jan. 2010.

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891). Constituição da Republica dos Estados Unidos do Brazil de 1891. **Diário Oficial**, Rio de Janeiro, 24 fev. 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm>. Acesso em: jan. 2010.

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934). Constituição da Republica dos Estados Unidos do Brazil de 1934. **Diário Oficial**, Rio de Janeiro, 17 jul. 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm>. Acesso em: jan. 2010.

_____. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 10 de novembro de 1937). Constituição da Republica dos Estados Unidos do Brazil de 1937. **Diário Oficial**, Rio de Janeiro, 10 nov. 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm>. Acesso em: jan. 2010.

_____. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946). Constituição dos Estados Unidos do Brazil de 1946. **Diário Oficial**, Rio de Janeiro, 19 set. 1946. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.htm>. Acesso em: jan. 2010.

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: jan. 2010.

BRASIL. Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 7 jul. 1992. p. 8713. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0591.htm>. Acesso em: ago. 2010.

_____. Decreto-Lei nº 9.218, de 1 de maio de 1946. Autoriza a instituição da “Fundação da Casa Popular. **Diário Oficial**, Poder Executivo, Rio de Janeiro, 2 maio 1946. Disponível: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=104700>>. Acesso em: jan. 2010.

_____. Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 28 fev. 1967. p. 2460. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0271.htm>. Acesso em: jan. 2010.

_____. Decreto-Lei nº 2.291, de 21 de novembro de 1986. Extingue o Banco Nacional da Habitação - BNH, e dá outras Providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 24 nov. 1986. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2291.htm>. Acesso: jun. 2010.

_____. Lei nº 1060, de 5 de fevereiro de 1950. Estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados. **Diário Oficial**, Poder Executivo, Rio de Janeiro, 13 fev. 1950, p. 2161. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1060compilada.htm>. Acesso em: jun. 2010.

_____. Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 set. 1964. p. 8.089. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4380.htm>. Acesso em: jun. 2010.

_____. Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 dez. 1973. p. 13528. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015.htm>. Acesso em: jan. 2011.

_____. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 dez. 1979. p. 19457. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm>. Acesso em: jan. 2011.

_____. Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991. Dispõe sobre as locações dos imóveis urbanos e os procedimentos a elas pertinentes. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 out. 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8245.htm>. Acesso em: jan. 2011.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial Eletrônico**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 jul. 2001. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: jan. 2011.

_____. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 29 maio 2003. p. 2. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.683.htm>. Acesso em: jan. 2011.

_____. Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004. Dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, Letra de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Bancário, altera o Decreto-Lei nº 911, de 1º de outubro de 1969, as Leis nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, nº 4.728, de 14 de julho de 1965, e nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 3 ago. 2004. p. 17. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.931.htm>. Acesso em: jan. 2011.

_____. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 jun. 2005. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm>. Acesso em: ago. 2011.

_____. Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007. Dá nova redação a dispositivos das Leis nºs 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, 9.514, de 20 de novembro de 1997, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dos Decretos-Leis nºs 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, 1.876, de 15 de julho de 1981, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 maio 2007, p. 1 (ed. extra). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11481.htm>. Acesso em: jan. 2011.

_____. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 jul. 2009. p. 2. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/L11977compilado.htm>. Acesso em: ago. 2011.

BRASIL. Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nºs 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 jul. 2010. p. 1. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm>. Acesso em: jul. 2011.

_____. Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011. Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis nºs 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 jun. 2011. p. 2. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12424.htm>. Acesso em: jun. 2011.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Déficit habitacional no Brasil 2007**. Brasília, DF, 2009.

BRITO, Fausto. O deslocamento da população brasileira para as metrópoles. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 20, n. 57, p. 221-236, aug. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v20n57/a17v2057.pdf>>. Acesso em: junho de 2010. (DOI: 10.1590/S0103-40142006000200016).

BULGARELLI, Waldírio. **As cooperativas e o plano nacional da habitação**. São Paulo: Pioneira, 1966.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007.

CABRAL, Maria de Fátima Cabral Marques. Habitação e questão social - análise do caso brasileiro. **Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, Barcelona, v. 9, n. 194 (26), ago. 2005. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-26.htm>>. Acesso em: jun. 2010.

CALMON, Pedro. **Direito de propriedade**: à margem dos seus problemas jurídicos, sociológicos, históricos e políticos. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 1925.

CANARIS, Claus-Wilhelm. **Direitos fundamentais e direito privado**. Coimbra: Almedina, 2003.

_____. **Pensamento sistemático e conceito de sistema na ciência do direito**. 2. ed. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1996.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

_____. **Estudos sobre direitos fundamentais**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2008.

CARTA mundial pelo direito à cidade. 2004/2005. Disponível em: <http://www.actionaid.org.br/Portals/0/Docs/carta_direito_cidade.pdf>. Acesso em: jun. 2011.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

CONNIFF, Michael L. **Política urbana no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume-Dumara, 2005.

COSTA-FILHO, Alfredo. Paul Israel Singer. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 363-374, dec. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v15n43/v15n43a26.pdf>>. Acesso em: jan. 2010. DOI: 10.1590/S0103-40142001000300026.

COULANGES, Fustel de. **A cidade antiga**. São Paulo: Martin Claret, 2004.

DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da cidade**: comentários a Lei Federal 10.257/2001. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito de superfície. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da cidade**: comentários à lei federal 10.257/2001. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. Competências urbanísticas. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da cidade**: comentários à Lei Federal 10.257/2001. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

DIANA, Antonio Gerardo. **Proprietà immobiliare urbana**. Milano: Giuffrè, 2006. v. 3. t. 1-2.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro**: direito das coisas. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. v. 4.

_____. **Código civil anotado**. 8. ed. atualizada de acordo com o novo código civil (Lei n. 10.406 de 10.1.2002). São Paulo: Saraiva, 2002.

FACHIN, Luiz Edson. A cidade nuclear e o Direito periférico: reflexões sobre a propriedade urbana. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 85, n. 723, p. 107-110. jan. 1996.

FERNANDES, Edésio. **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

_____. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. (Coord.). **Direito urbanístico**: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

_____.; ALFONSIN, Betânia. (Coord.). **Direito urbanístico**: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

FIGUEIREDO, Alcio Manoel de Sousa. **Cálculos no sistema financeiro da habitação**. Curitiba: Juruá, 1998.

FRANÇA, Rubens Limongi. **Instituições de direito civil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

GASTO com transporte é igual a despesa com alimentação. 24 jan. 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=6934:gasto-com-transporte-e-igual-a-despesa-com-alimentacao&catid=4:presidencia&Itemid=2>. Acesso em: jan. 2011.

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

HARVEY, David. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

HESPANHA, António Manuel. **Panorama histórico da cultura jurídica europeia**. 2. ed. Lisboa: Europa-América, 1998.

HIRONAKA, Giselda Maria Fernandes Novaes; CHINELATO, Silmara Juny de Abreu. Propriedade e posse: uma releitura dos ancestrais institutos. **Revista Trimestral de Direito Civil**, Rio de Janeiro, v. 14, p. 79-111, abr./jun. 2003.

HOCHAMAN, Gilberto (Org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. FIOCRUZ, 2007.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles; FRA NCO, Francisco Manoel de Mello. **Minidicionário Houaiss da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2003.

IBGE. **Primeiros resultados definitivos do Censo 2010: população do Brasil é de 190.755.799 pessoas**. 29 abr. 2011. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1866&id_pagina=1>. Acesso em: jun. 2011.

LIMA, Frederico Henrique Viegas de. **O direito de superfície como instrumento de planificação urbana**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

LIRA, Ricardo Pereira. A questão urbano-ambiental. In: TEPEDINO, Gustavo (Org.). **Direito civil contemporâneo**: novos problemas à luz da legalidade constitucional. São Paulo: Atlas, 2008.

LOJKINE, Jean. **O estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

LORENZETTI, Ricardo Luis. **Fundamentos do direito privado**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1998.

LOUREIRO, Francisco Eduardo. **A Propriedade como relação jurídica complexa**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

MARCHI, Eduardo César Silveira Vita. **A propriedade horizontal no direito romano**. 2. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2002.

MARINI, Luciano. Dignidade de morar. **Tempo e Presença**, Rio de Janeiro, ano 15, n. 267, p. 9-10, jan./fev. 1993.

- MARKY, Thomas. **Curso elementar de direito romano**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.
- MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MARTINS-COSTA, Judith (Org.). **A reconstrução do direito privado**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2002.
- MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (Org.). **Estatuto da cidade**. 2. ed. São Paulo: RT, 2004.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- _____. **Direito de construir**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007.
- MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Tratado de direito privado**. Campinas: Bookseller, 2001. t. 11.
- NOLASCO, Loreci Gottschalk. **Direito fundamental à moradia**. São Paulo: Pillares, 2008.
- OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Comentários ao estatuto da cidade**. 2. ed. São Paulo: RT, 2005.
- OLIVEN, Ruben George. **Urbanização e mudança social no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1980.
- ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 10 dez. 1948. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm>. Acesso em: jan. 2010.
- OSÓRIO, Letícia Marques. Direito à cidade como direito humano coletivo. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. (Coord.). **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.
- PAGANI, Elaine Adelina. **O direito de propriedade e o direito à moradia: um diálogo comparativo entre o direito de propriedade urbana imóvel e o direito à moradia**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.
- PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil**. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007. v. 4.
- _____. Direito de propriedade, sua evolução atual no Brasil. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, ano 51, v. 152, n. 609/610, p. 7-12, mar./abr. 1954.
- PERLINGIERI, Pietro. **Perfis do direito civil: introdução ao direito civil constitucional**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- _____. **Introduzione alla problematica della proprietà**. Camerino: Napoli, 1970.

PERLINGIERI, Pietro. **O Direito civil na legalidade constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

PINTO, Carlos Alberto da Mota. **Teoria geral do direito civil**. 3. ed. Coimbra: Coimbra, 1985.

PISARELLO, Gerardo. **Vivienda para todos**: un derecho en (de) construcción: el derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible. Barcelona: Icaria, 2003.

RIBEIRO, Luiz C. De Queiroz; PECHAM, Robert M.. **O que é questão da moradia**. São Paulo: Nova Cultural Brasileira, 1985.

RIOS, Arthur. **Manual de direito imobiliário**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2006.

RODRIGUES, Silvio. **Direito civil**: direito das coisas. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. v. 5.

ROMANELLI, Luiz Claudio. **Direito à moradia à luz da gestão democrática**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2007.

ROSAS, Roberto. A cidade e seu estatuto jurídico. In: TEPEDINO, Gustavo; FACHIN, Luiz Edson (Coord.). **O direito e o tempo**: embates jurídicos e utopias contemporâneas – estudos em homenagem ao professor Ricardo Pereira Lira. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

_____. **Constituição, direitos fundamentais e direito privado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

_____. O direito fundamental à moradia na constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Salvador, n. 20, dez./fev. 2009-2010. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-20-DEZEMBRO-2009-INGO-SARLET.pdf>>. Acesso em: jan. 2010.

_____. Os direitos fundamentais sociais na Constituição de 1988. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, n. 10, jan. 2002. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: jan. 2010.

_____. Mínimo existencial e direito privado: apontamentos sobre algumas dimensões da possível eficácia dos direitos fundamentais sociais no âmbito das relações jurídico-privadas. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel. (Org.). **A constitucionalização do direito**: fundamentos teóricos e aplicações específicas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

SARMENTO, Daniel. **Direitos fundamentais e relações privadas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

SAULE JÚNIOR, Nelson. Instrumentos de monitoramento do direito humano à moradia adequada. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. (Org.). **Direito urbanístico**: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

SAULE JÚNIOR, Nelson; OSÓRIO, Letícia Marques. **Direito a moradia no Brasil**.

Disponível em:

<http://www.unhabitat.org/downloads/docs/2649_61742_03.05.20.Analisis%20Brasil%202003.doc> . Acesso em: jan. 2010.

_____.; RODRIGUEZ, Maria Elena. Direito à moradia. In: LIMA JÚNIOR, Jayme Benvenuto; ZETTERSTRÖM, Lena (Org.). **Extrema pobreza no Brasil**: a situação do direito à alimentação e moradia adequada. São Paulo: Loyola, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. **Direito urbanístico brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

_____. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. **Direito à moradia e de habitação**: análise comparativa e suas implicações teóricas e práticas com os direitos da personalidade. 2. ed. São Paulo: RT, 2008.

SUNDFELD, Carlos Ari. O estatuto da cidade e suas diretrizes gerais (art. 2º). In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da cidade**: comentários a lei federal 10.257/2001. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

TEPEDINO, Gustavo; BARBOSA, Heloisa Helena; MORAES, Maria Celina Bodin de. **Código civil interpretado conforme a constituição da república**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. v. 2.

_____. **Temas de direito civil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil**: direitos reais. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

VIANA, Rui Geraldo Camargo. Direito à moradia. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 95, p. 543-552, 2000.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **Direitos fundamentais**: uma leitura da jurisprudência do STF. São Paulo: Malheiros, 2006.

WILHEIM, Jorge. **O substantivo e o adjetivo**. São Paulo: Perspectiva, 1976.