

FUNDAÇÃO MINEIRA DE EDUCAÇÃO E CULTURA

FUMEC/MINAS

Programa de Pós-Graduação em Direito

**DIREITO À MORADIA E POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS:
uma crítica da atuação do Estado na efetivação do direito fundamental**

Christiane Júlia Ferreira Soares

BELO HORIZONTE
2016

Christiane Júlia Ferreira Soares

**DIREITO À MORADIA E POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS:
uma crítica da atuação do Estado na efetivação do direito fundamental**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Fundação Mineira de Educação e Cultura de Minas Gerais – FUMEC/Minas, como requisito parcial para obtenção do título de Mestrado em Direito.

Área de Concentração: Direito Público

Linha de Pesquisa: Estado, Constituição e Sociedade no paradigma do Estado Democrático de Direito.

Orientadora: Dra. Helena Colodetti Gonçalves Silveira.

BELO HORIZONTE
2016

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

S676d

Soares, Christiane Júlia Ferreira, 1982-

Direito à moradia e políticas públicas habitacionais: uma crítica da atuação do Estado na efetivação do direito fundamental / Christiane Júlia Ferreira Soares. – Belo Horizonte, 2016.

110 f. ; 29,7 cm

Orientadora: Helena Colodetti Gonçalves Silveira

Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade FUMEC, Faculdade de Ciências Humanas, Sociais e da Saúde, Belo Horizonte, 2016.

1. Direito à moradia - Brasil. 2. Direitos fundamentais - Brasil. 3. Política habitacional - Brasil. I. Título. II. Silveira, Helena Colodetti Gonçalves. III. Universidade FUMEC, Faculdade de Ciências Humanas, Sociais e da Saúde.

CDU: 347.235



UNIVERSIDADE
FUMEC/FCH

FACULDADE DE CIÊNCIAS
HUMANAS, SOCIAIS E DA SAÚDE

PROGRAMA DE MESTRADO EM DIREITO EM INSTITUIÇÕES SOCIAIS, DIREITO E DEMOCRACIA

NOTA FINAL DA DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

BANCA EXAMINADORA:

ASSINATURAS:

Prof^ª Dra. Helena Colodetti Gonçalves Silveira

Prof^ª. Dra. Maria Tereza Fonseca Dias

Prof^ª. Dra. Maraluce Maria Custódio

MESTRANDA: CHRISTIANE JULIA FERREIRA SOARES

TÍTULO DA DISSERTAÇÃO:

“Direito a Moradia e Políticas Públicas Habitacionais: uma crítica da atuação do Estado na efetivação da garantia fundamental”

NOTA: (85) *oitenta e cinco*

ASSINATURA ORIENTADORA:

DATA DA DEFESA: 20/04/2016

*Para meu Deus, a quem dedico não só
este trabalho, mas toda a minha vida.*

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar devo agradecimento àquele que é o criador de tudo e fonte de todo o meu amor. Obrigado Senhor, por iluminar meus caminhos, por proporcionar-me a alegria de cada dia aprender mais e por estar comigo em todos os momentos de minha vida.

À Nossa Senhora, minha mãe protetora, agradeço por me dar força interior para superar as dificuldades, mostrar o caminho nas horas incertas e me suprir em todas as minhas necessidades.

À minha querida orientadora, Prof^a. Dra. Helena Colodetti Gonçalves Silveira, pela orientação dedicada, segura e precisa. A você minha gratidão por tantas lições, pela generosidade, por respeitar meus limites, por compartilhar comigo seu vasto conhecimento e pela paciência demonstrada ajudando-me a transpor os momentos difíceis.

Ao meu grande amigo Jairo José que desde o primeiro momento me apoiou nesta empreitada, sua amizade e seu incentivo me deram ânimo e coragem para caminhar.

À minha família, em especial, meus pais e irmãos, por serem base fundamental da minha vida e apoio nos meus estudos. Amo muito vocês.

Aos meus amigos do cartório Keylla, Ana Carolina, Ciro e Pedro que se desdobraram no trabalho para que eu pudesse ter condições de me dedicar integralmente à dissertação.

Aos amigos da FUMEC, em especial ao Walter e à Juliana, jamais me esquecerei de nossa amizade e de nossas aventuras no CONPEDI em Aracaju.

À querida Cláudia Márcia da secretaria do mestrado, pelas orientações sobre o curso e pela disposição em ajudar sempre.

Aos amigos das disciplinas isoladas da UFMG, pelo compartilhamento de conhecimento e estímulo à pesquisa.

Àqueles que com suas mãos me conduziram, me ajudaram, me levantaram, me abraçaram e que rezaram por mim.

Enfim, os meus profundos e sinceros agradecimentos, a todos que, de alguma forma contribuíram com este “sonho”. Neste trabalho, tem um pouquinho de cada um de vocês.

*“Nenhuma família sem casa,
nenhum camponês sem terra,
nenhum trabalhador sem direitos”.*

Papa Francisco

RESUMO

O objetivo da presente pesquisa é o estudo do direito à moradia como direito social de responsabilidade do Estado Brasileiro e a reflexão do uso de algumas políticas públicas habitacionais para a efetivação desta garantia fundamental. O direito à moradia é um dos núcleos que possibilita a consecução da dignidade da pessoa humana, razão pela qual deve ser implementado. De um lado, temos uma extensa legislação que garante este direito. De outro, uma realidade cada vez mais perversa: o crescimento de *déficit* de moradias e de habitações inadequadas. Não é a ausência de previsão legal que dificulta a garantia desse direito fundamental, mas sim a falta de efetivação no plano real. Para fundamentar a nossa hipótese, estudamos algumas políticas públicas habitacionais direcionadas às populações carentes: o programa Minha Casa, Minha Vida; a regularização fundiária da Lei nº 11.977/09; a concessão de uso para fins de moradia e a desapropriação por interesse social, apresentando seus pontos positivos e negativos. Ao pesquisarmos alguns casos concretos, verificamos que a efetividade deste direito depende muito do “interesse político”, pois a administração faz uso ou desuso das políticas públicas habitacionais, de acordo com sua conveniência. Assim, temos uma legislação amplamente garantidora do direito à moradia e instrumentos capazes de subsidiar a atuação do Estado na efetivação desta garantia fundamental, mas muitas vezes o que falta é “vontade política”. Utilizando-se do argumento da discricionariedade na escolha da política pública e da “teoria da reserva do possível”, o direito à moradia não vem sendo prioridade nas administrações públicas. Por fim, refletimos sobre algumas adversidades encontradas para efetivação deste direito social e apresentamos algumas soluções para o melhor uso das políticas públicas habitacionais.

PALAVRAS CHAVE: direito à moradia, políticas públicas habitacionais, efetivação dos direitos sociais, função administrativa.

ABSTRACT

The aim of this research is the study of the right to housing as a social right Brazilian state responsibility and the reflection of the use of some public housing policies for the realization of this fundamental guarantee. The right to housing is one of the core that enables the achievement of human dignity, reason should be implemented. On the one hand, we have an extensive legislation guaranteeing that right. On the other, an increasingly perverse reality: the growth of housing deficit and inadequate housing. There is no legal provision that makes it difficult to guarantee this fundamental right, but the lack of effectiveness in the real plane. In support of our hypothesis, we studied some public housing policies targeted to needy populations: Minha Casa, Minha Vida program; the regularization of Law 11.977/09; the grant of use for housing purposes and the expropriation of social interest, with its positive and negative points. While studying some specific cases, we found that the effectiveness of this right depends largely on the "political interest" because the administration makes use or disuse of public housing policies, according to your convenience. Thus we have a widely legislation guarantor of housing rights and instruments to support the State's role in the realization of this fundamental guarantee, but often what is lacking is "political will". Using the argument of discretion in the choice of public policy and the "reserve theory as possible," the right to housing is not a priority in public administrations. Finally, we reflect on some adversities found for realization of this social right and present some solutions for the best use of public housing policies.

KEYWORDS: the right to housing, public housing policies, enforcement of social rights, administrative role.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNH- Banco Nacional de Habitação

CDRU - Concessão de direito real de uso

CF - Constituição Federal

CUEM - Concessão de uso especial para fins de moradia

DNER - Departamento Nacional de Estradas e Rodagens

DUDH - Declaração Universal dos Direitos do Homem

FCP- Fundação Casa Popular

FGV - Fundação Getulio Vargas

FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPEA- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

ONU - Organização das Nações Unidas

PEC- Proposta de Emenda à Constituição

PIDESC- Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

PMCMV - Programa Minha Casa, Minha Vida

RGI- Registro Geral de Imóveis

SFH- Sistema Financeiro de Habitação

SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

STF - Supremo Tribunal Federal

STJ- Superior Tribunal de Justiça

TRF- Tribunal Regional Federal

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 O DIREITO SOCIAL À MORADIA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS	13
2.1 O direito social, humano e fundamental à moradia	13
2.2 O princípio da dignidade da pessoa humana e o direito à moradia	15
2.3 O conceito de moradia adequada.....	19
2.4 O direito à moradia na seara internacional	21
2.5 O direito à moradia no Brasil e as políticas públicas habitacionais	26
2.5.1 <i>O longo caminho até a Carta de 1988</i>	26
2.5.2 <i>A Constituição Cidadã de 1988</i>	32
2.6 A crise habitacional e a segregação socioespacial urbana no Brasil	38
2.7 Mínimo existencial, reserva do possível e o direito à moradia	40
2.8 Políticas públicas habitacionais e a promoção do direito à moradia	44
3 ANÁLISE DE ALGUMAS POLÍTICAS PÚBLICAS UTILIZADAS PELO ESTADO PARA EFETIVAR O DIREITO À MORADIA	54
3.1 O programa habitacional Minha Casa, Minha Vida	54
3.1.1 <i>Aspectos relevantes: pontos positivos e negativos</i>	55
3.2 O procedimento de regularização fundiária de interesse social da Lei nº 11.977/09	60
3.2.1 <i>Aspectos relevantes: pontos positivos e negativos</i>	62
3.3 Concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM).....	66
3.3.1 <i>Aspectos relevantes: pontos positivos e negativos</i>	68
3.4 Desapropriação por interesse social	72
3.4.1 <i>Aspectos relevantes: pontos positivos e negativos</i>	75
4 ESTUDO DE CASO: (IN)EFETIVIDADE DO DIREITO À MORADIA DIGNA .	77
5 CONCLUSÃO.....	90
REFERÊNCIAS	97

1 INTRODUÇÃO

A escolha do tema relacionado ao direito à moradia se deve principalmente a uma inquietude frente a este cenário incômodo e que se contrapõe: de um lado um Estado que se diz garantidor de direitos, de outro uma população carente que se amontoa de forma precária e desumana em grandes aglomerados urbanos e que vive à espera de políticas públicas habitacionais adequadas.

Não obstante o direito à moradia ser essencial a todo ser humano, pois qualquer pessoa procura local para se abrigar, este direito não tem merecido a devida importância do Estado, sendo sua implementação grande desafio.

A população de baixa renda é a que mais sofre com a não concretização do direito à moradia. Isto porque, historicamente, estas pessoas não tiveram acesso à produção formal de habitação, o que gerou a irregularidade e a clandestinidade de suas moradias.

A insuficiência de políticas públicas, a falta de visão coesa, estratégica e de longo prazo, produziu o quadro caótico nas cidades: muitos aglomerados e pessoas vivendo em habitações insalubres e indignas, num espaço urbano marcado pela segregação entre ricos e pobres.

O direito à moradia é tema muito amplo. De forma a limitar a pesquisa, fez-se a opção por estudar as políticas públicas habitacionais com âmbito coletivo que buscam efetivar o direito à moradia na seara administrativa. A escolha se deve porque seria meio em que teoricamente os direitos são adquiridos de forma mais célere e fora do trâmite judicial. Todavia, ao longo da pesquisa, o uso destas políticas públicas mostrou-se, por vezes, complexo e ineficiente, por diferentes razões, mas uma em especial chamou-nos a atenção: a atuação do próprio Poder Público.

Assim, o objetivo geral da pesquisa é analisar a ação do Estado na contribuição da efetivação/inefetivação do direito à moradia, através das políticas públicas habitacionais que estão à disposição do ente estatal.

Para que se possa compreender a análise acerca do tema proposto, fez-se a opção pela linha de investigação jurídico-descritiva, que parte da decomposição de um problema jurídico em seus diversos aspectos, relações e níveis e ainda uma investigação do tipo jurídico/propositiva, com a proposição de possíveis soluções.

Por meio do presente trabalho, identifica-se as principais dificuldades enfrentadas pelos cidadãos para a concessão do direito à moradia pela via administrativa, o que nos

permite traçar os dilemas e formas de resolver e equacionar as adversidades existentes através de concepções atuais para concretizar este direito fundamental. Além disso, a importância desta pesquisa está em propor a melhoria da eficiência na gestão pública para a concretização do direito à moradia, evitando a judicialização de direitos.

No primeiro capítulo fez-se uma introdução do tema.

No segundo capítulo refletiu-se acerca da classificação do direito à moradia e a sua conceituação a partir do entrelaçamento do direito à moradia e do princípio da dignidade da pessoa humana. Fez-se um estudo histórico sobre a garantia fundamental no contexto internacional e nacional, destacando dentro da história brasileira as lutas sociais que envolvem o tema. Após, analisou-se a segregação socioespacial urbana no Brasil. Em seguida, passou-se a discutir sobre a responsabilidade do Estado frente ao direito à moradia, compatibilizando-se os critérios de mínimo existencial e reserva do possível. Abordou-se ainda as políticas públicas habitacionais para o cumprimento deste direito social e, por fim, encerrando o capítulo tratou-se da possível judicialidade quando o Estado é omissos ou ineficiente na concretização do direito.

No terceiro capítulo introduz-se o estudo das principais políticas públicas de concretização do direito à moradia implementados pela Administração Pública em favor da população carente, identificando-se aspectos positivos e negativos destes institutos.

No quarto capítulo adentra-se na questão da atuação e/ou omissão do Estado, através de estudos de casos em que houve a efetividade e/ou inefetividade de concretização do direito à moradia, com a utilização de políticas públicas.

Ao final, responde-se qual deve ser a atuação do Estado frente ao direito fundamental à moradia? Quais são os principais entraves jurídicos e políticos na atuação do Estado para efetividade e proteção do direito à moradia pela via administrativa?

2 O DIREITO SOCIAL À MORADIA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS

2.1 O direito social, humano e fundamental à moradia

Para Furian (2014) nas últimas décadas do século XIX avultaram-se as críticas como forma de contestação ao Estado Liberal burguês. Dentre os mais contundentes críticos, encontra-se Karl Marx e Friedrich Engels (com o Manifesto do Partido Comunista) e, no campo do direito, Ferdinand Lassalle, (com a conferência sobre a essência da Constituição, que seria constituída pelos fatores reais de poder e não mera folha de papel).

A grande diferença entre o pensamento de Lassalle e o de Karl Marx ficou por conta da atitude para com o Estado. Enquanto Marx via no Estado burguês algo a ser destruído, Lassalle acreditava na possibilidade de transformá-lo para que pudesse atuar em favor da classe trabalhadora. (SANTOS NETO; SANTOS, 2008, p.12)

O impacto causado pela grande exploração do ser humano no processo de industrialização, a constatação de que a consagração formal da liberdade e da igualdade não gerava a garantia de que estes direitos seriam efetivamente gozados, a desestruturação dos fatores econômicos e a acentuação das diferenças sociais em decorrência das crises, estes fatos aliados ao surgimento das doutrinas socialistas preocupadas com o bem-estar social, resultaram no surgimento de amplos movimentos reivindicatórios¹ para reconhecimento dos direitos econômicos e sociais (SARLET, 2009).

Conforme bem aborda Piana (2009, p. 26) “O fortalecimento e a organização da classe trabalhadora foram determinantes para a mudança da natureza do Estado Liberal no final do século XIX, e os ganhos sociais e políticos obtidos mais precisamente no século XX pelos trabalhadores”

Diante da necessidade de se buscar direitos capazes de assegurar o essencial ao indivíduo, nasce a ideia de que o Estado devia ter um comportamento ativo na busca da realização de justiça social, servindo aos cidadãos, garantindo-lhes direitos básicos e a possibilidade de uma vida digna.

¹ “Após longo processo de conflitos, o movimento operário chegou ao final do século XIX com uma consciência crítica relativamente desenvolvida sobre a sociedade capitalista, tendo claro o seu papel de sujeito de transformações sociais” (MIRANDA; CASTILHO; CARDOSO, 2009, p.179).

Segundo Behring & Boschetti (*apud* PIANA, 2009, p. 29), “o surgimento das políticas sociais foi gradativo e diferenciado entre os países, com base nos movimentos e organizações reivindicatórias da classe trabalhadora e na correlação de forças no âmbito do Estado”.

Diante deste deslocamento do Estado Liberal mínimo² para o Estado Social, este último passa a ter responsabilidade pela promoção do bem-estar social dos cidadãos. Assim, os direitos sociais, conhecidos como os direitos de segunda geração, foram se consagrando como direitos fundamentais nesta mudança de concepção de Estado.

Na lição de Ingo Wolfgang Sarlet (2009, p. 48):

[...] os direitos da segunda dimensão podem ser considerados uma densificação do princípio da justiça social, além de corresponderem às reivindicações das classes menos favorecidas, de modo especial da classe operária, a título de compensação, em virtude de extrema desigualdade que caracterizava as relações com a classe empregadora, notadamente detentora de um maior ou menor grau de poder econômico.

Os direitos sociais são aqueles que visam a garantir o bem-estar social do cidadão, e que, como regra, demandam prestações por parte do Estado, estando estreitamente ligados ao postulado da igualdade.

Conforme ensina Walber Moura Agra (2010), a finalidade dos direitos sociais é a proteção dos hipossuficientes, como forma de fomentar a promoção de uma justiça equitativa, uma vez que tais direitos representam o principal instrumento de que dispõe o Estado para a realização da justiça distributiva, em que os entes estatais auxiliam os cidadãos carentes de recursos mínimos para uma subsistência ou os que possam cair na marginalidade social ou os que não possam obter por conta própria esses bens ou serviços em qualidade razoável.

Para Alexandre de Moraes (2000, p. 43) os direitos sociais:

Caracterizam-se como verdadeiras liberdades positivas, de observância obrigatória em um Estado social de direito, tendo por finalidade a melhoria das condições de vida dos hipossuficientes, visando à concretização da igualdade social, que configura um dos fundamentos de nosso Estado democrático, conforme preleciona o art. 1, inciso IV.

Os direitos sociais foram objeto da Declaração da ONU de 1948, que influenciaram o surgimento das proteções jurídicas dos direitos fundamentais em diversos países. Os tratados

² No Estado Liberal, a concepção absenteísta que fundamentava a não intervenção do Estado nas relações privadas permitia a espoliação dos fracos pelos mais fortes.

internacionais³ ao estabelecerem o direito à moradia em seus textos elevaram este direito ao nível de Direitos Humanos.

No plano nacional, o direito à moradia previsto a partir de 2010 no artigo 6º da Constituição Federal, foi tratado no capítulo dos direitos sociais, dentro do Título II dedicado aos Direitos e Garantias Fundamentais. Assim, podemos afirmar que na ordem interna o direito à moradia é classificado como direito social e fundamental.

Ademais, em razão do art. 5º, § 2º⁴, do Texto Constitucional, podemos afirmar que se aplica aos direitos sociais a natureza de fundamentalidade, afinal, a enumeração dos direitos e garantias fundamentais é meramente exemplificativa, existindo outros direitos fora do catálogo e até mesmo fora da Constituição.

Segundo Fábio Konder Comparato (2008), enquanto os direitos humanos têm vigência universal e existem independentemente de seu reconhecimento pela Constituição de um país, os direitos fundamentais são consagrados na Constituição e representam as bases éticas do sistema jurídico nacional, ainda que não possam ser reconhecidos de forma universal.

Por ser reconhecido em tratados internacionais e amparado pela Constituição da República, pode-se concluir que o direito à moradia constitui ao mesmo tempo um direito social, humano, e fundamental.

2.2 O princípio da dignidade da pessoa humana e o direito à moradia

A Carta Constitucional traz como um de seus pilares a dignidade da pessoa humana (artigo 1º, III). Além disso, vale ressaltar a existência de tratados e convenções internacionais⁵ que reconhecem a dignidade da pessoa humana como elemento inerente e indissociável da qualidade do ser humano.

Segundo Barroso (2010, p.4) “Após a 2ª Guerra Mundial, a ideia de dignidade da pessoa humana migra paulatinamente para o mundo jurídico”. Hoje a expressão é bastante

³ Hoje, já são mais de 12 textos diferentes da ONU que reconhecem o direito à moradia. (BRASIL, 2013)

⁴ Art. 5º, § 2º da CF prevê que “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”. (BRASIL, 1988a)

⁵ Exemplo disso está na DUDH, de 1948, que dispõe no artigo 25 que todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis [...] e no PIDESC que no artigo 11 reconheceu o direito de toda a pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia. (NACIONES UNIDAS, 2011)

difundida e utilizada em vários documentos internacionais, Constituições, leis e decisões judiciais.

A noção de dignidade humana varia no tempo e no espaço, sofrendo o impacto da história e da cultura de cada povo, bem como de circunstâncias políticas e ideológicas. Neste sentido, a conceituação do termo torna-se um desafio. Expõe Letícia Martel (2010, p.145) que “não raro, encontram-se posicionamentos absolutamente distintos, até diametralmente opostos, em temas delicados, com fulcro na dignidade humana. (...) a expressão mantém-se recheada de paradoxos e de indeterminações”. Conforme Godoy (2006, p. 48) “A conceituação da dignidade da pessoa humana é difícil, pois se trata de uma cláusula geral de conteúdo aberto”.

Marcelo Novelino (2008, p. 210) entende que “a dignidade da pessoa humana não é um direito, mas um atributo que todo ser humano possui, independentemente de sua origem, sexo, idade, condição social ou qualquer outro requisito”.

Ingo Sarlet (2001, p. 60) entende como definição do conceito o seguinte:

Temos por dignidade da pessoa humana **a qualidade intrínseca e distintiva** reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, **implicando, nesse sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais** que assegurem a pessoa tanto contra qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos. (grifo nosso)

Segundo Luís Roberto Barroso (2010, p. 38) este valor intrínseco pode assim ser definido:

O valor intrínseco é o elemento ontológico da dignidade, traço distintivo da condição humana, do qual decorre que todas as pessoas são um fim em si mesmas, e não meios para a realização de metas coletivas ou propósitos de terceiros. A inteligência, a sensibilidade e a capacidade de comunicação são atributos únicos que servem de justificação para essa condição singular. Do valor intrínseco decorrem direitos fundamentais como o direito à vida, à igualdade e à integridade física e psíquica.

Quanto ao complexo de direitos e deveres decorrentes da dignidade, o conceito não apresenta sentido uníssono, já que será composto de dimensões e componentes que variarão de pessoa para pessoa. Nesse passo, conforme expõe Letícia Martel (2010, p.205) o doutrinador Ingo Sarlet, “Parece adotar uma posição mais casuísta (no sentido de pesarem elementos de cada caso, havendo linha de princípio entre eles), sempre atento à prática jurídica nacional e comparada”.

A apreensão do significado da dignidade da pessoa humana deve ser retirada não só da interpretação legislativa e jurisprudencial, mas especialmente da análise dos elementos cotidianos indispensáveis para uma vida digna.

Assim, a dignidade da pessoa humana depende do próprio meio social para a identificação destes vetores:

Se a sociedade não for capaz de reconhecer a partir de que ponto as pessoas se encontram em uma situação indigna, isto é, se não houver consenso a respeito do conteúdo mínimo da dignidade, estar-se-á diante de uma crise ética e moral de tais proporções que o princípio da dignidade da pessoa humana terá se transformado em uma fórmula totalmente vazia, um signo sem significado correspondente. (BARCELLOS, 2008, p. 22)

Sob outra perspectiva, abordando a dimensão material da dignidade da pessoa humana, existem alguns requisitos materiais necessários à existência humana, como a alimentação, o acesso ao trabalho, a promoção, a proteção e recuperação da saúde, a moradia, dentre outros elementos, que podem ser compreendidos dentro deste aspecto. (MARTEL, 2010).

Apesar do direito à moradia não ter sido acompanhado de uma adjetivação no Texto Constitucional, podemos inferir que este direito tem estreita relação com a dignidade da pessoa humana que, portanto, só faz sentido falar em direito à moradia se esta for digna.

Conforme observado por Sylvio Mukai (2004, p. 1.365):

[...] os direitos sociais estão umbilicalmente ligados à ideia de dignidade da pessoa humana, pois somente o exercício destes direitos garante a todos uma vida digna. Assim, para que se garanta vida com dignidade para todos, o Estado deve prover o atendimento dos direitos sociais, dentre os quais se destaca o direito à moradia.

Para Letícia Marques Osório (2014, p. 67) “O direito à moradia é um direito de todos de ter acesso a alguma forma de acomodação segura, acessível e habitável para viver em paz, com segurança e dignidade.”

Segundo Sofia Borgia Sorrosal “A pessoa não pode viver uma vida digna sem uma moradia digna onde possa se proteger e desenvolver-se pessoal e familiarmente”.⁶ (SORROSAL, 2010, p.57)

O Supremo Tribunal Federal (STF) na decisão do Recurso Extraordinário nº 407.688-8⁷, que teve como Relator o Ministro Cezar Peluso, a despeito de ter, por maioria, julgado

⁶ No original: “*la persona no puede llevar una vida digna sin una vivienda digna donde resguardarse y desarrollarse personal y familiarmente*”

possível a constitucionalidade da penhora do imóvel residencial do fiador, no voto divergente do Ministro Eros Grau, foi utilizado o princípio da dignidade da pessoa humana para sustentar a posição contrária:

A impenhorabilidade do imóvel residencial instrumenta a proteção do indivíduo e sua família quanto a necessidades materiais, de sorte a prover à sua subsistência. Aí, enquanto instrumento a garantir a subsistência individual e familiar – a dignidade da pessoa humana, pois - a propriedade consiste em um direito individual e cumpre função individual.

Caso interessante que cabe ainda levantar foi o Recurso Extraordinário nº 592.581, julgado pelo STF. Em que pese o caso não se tratar do direito à moradia, as mesmas razões que conduziram a decisão podem ser usadas nos casos em que se pleiteia esta garantia fundamental, mormente porque o direito à moradia está intimamente vinculado à ideia da dignidade da pessoa humana. Na ação proposta pelo Ministério Público gaúcho, pleiteava-se ao Estado do Rio Grande do Sul que realizasse obras de reforma geral no presídio de Uruguaiana. Nos autos ficou provado que a situação do Albergue Estadual de Uruguaiana era efetivamente atentatória à integridade física e moral de seus detentos, entre outras irregularidades, constatou-se que o local era visivelmente inapropriado para habitação.

A controvérsia central girou em torno de saber se cabia ao Judiciário impor à Administração Pública a obrigação de fazer a reforma, a fim de garantir a observância da dignidade da pessoa humana que se encontrava sob custódia do Estado.

A Suprema Corte considerou, de um lado, as precárias condições materiais em que se encontram as prisões brasileiras e, noutro, a delicada situação orçamentária dos entes federados. A decisão foi pela tese de que é possível a interferência do Poder Judiciário para condenar o Estado a realizar a reforma do presídio. Segundo o STF, a medida serve para dar efetividade ao postulado da dignidade da pessoa humana e assegurar aos detentos o respeito à sua integridade física e moral, não sendo oponível o argumento da reserva do possível nem o princípio da separação dos poderes.

Destaca-se no acórdão⁸ o trecho do voto do relator Ricardo Lewandowski, ao afirmar que:

⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 407.688/SP. Julgado em 08.02.2006. Brasília. Diário da Justiça de 06.10.2006. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=261768>>. Acesso em 07 fev. 2016

⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 592.581/RS. Julgado em 24/08/2015. Brasília. Diário do Judiciário Eletrônico de 01/02/2016. Disponível em: <file:///C:/Users/usuario/Downloads/texto_308563123.pdf>. Acesso em 27 fev. 2016.

A centralidade do valor da dignidade da pessoa humana em nosso sistema constitucional permite a intervenção judicial para que seu conteúdo mínimo seja assegurado aos jurisdicionados em qualquer situação em que estes se encontrem.

A Constituição ao estabelecer o princípio da dignidade como concepção fundamental do Estado, estabeleceu que toda ação estatal deva considerar cada pessoa como fim em si mesmo, por conta disso o direito à moradia deve ser compatível com esta premissa.

2.3 O conceito de moradia adequada

No direito internacional foram estabelecidos alguns critérios que devem ser atendidos para que o direito à moradia adequada seja satisfeito.

Em 1991, foi exarado pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o “Comentário Geral nº 4” que definiu os elementos que estão incluídos no conceito de moradia digna:

Segurança da posse: a moradia não é adequada se os seus ocupantes não têm um grau de segurança de posse que garanta a proteção legal contra despejos forçados, perseguição e outras ameaças.

Disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura: a moradia não é adequada, se os seus ocupantes não têm água potável, saneamento básico, energia para cozinhar, aquecimento, iluminação, armazenamento de alimentos ou coleta de lixo.

Economicidade: a moradia não é adequada, se o seu custo ameaça ou compromete o exercício de outros direitos humanos dos ocupantes.

Habitabilidade: a moradia não é adequada se não garantir a segurança física e estrutural proporcionando um espaço adequado, bem como proteção contra o frio, umidade, calor, chuva, vento, outras ameaças à saúde.

Acessibilidade: a moradia não é adequada se as necessidades específicas dos grupos desfavorecidos e marginalizados não são levados em conta.

Localização: a moradia não é adequada se for isolada de oportunidades de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outras instalações sociais ou, se localizados em áreas poluídas ou perigosas.

Adequação cultural: a moradia não é adequada se não respeitar e levar em conta a expressão da identidade cultural. (UNITED NATIONS, 1991)

Mais recentemente, na Agenda Habitat II, realizada em 1996, fez-se menção ao conceito de moradia adequada no capítulo II, parágrafo 43, ampliando o conceito de moradia como algo além de um teto sobre a cabeça, incluindo:

Em primeiro grau a tese do Ministério Público foi acatada, condenando o Município a realizar a reforma. Já em segundo grau, o Tribunal *a quo* embora tivesse reconhecido que a situação degradante a que estavam submetidos os detentos do Albergue Estadual com desrespeito à sua dignidade pessoal, julgou improcedente o pedido sob a alegação de que estaria ingressando indevidamente em seara reservada à Administração Pública.

Adequada privacidade, adequado espaço, acessibilidade física, adequada segurança, incluindo segurança de posse, durabilidade e estabilidade estrutural, adequada iluminação, aquecimento e ventilação, adequada infraestrutura básica, bem como o suprimento de água, saneamento e tratamento de resíduos, apropriada qualidade ambiental e de saúde, e adequada localização com relação ao trabalho e serviços básicos devendo todos esses componentes ter um custo disponível e acessível. (UEMURA; SAULE JUNIOR; UMM, 1997, p.5)

Ensina Gazola (2008, p.114) que “A moradia digna é muito mais que uma construção de um espaço físico de abrigo. A moradia digna implica a construção de um espaço psicológico e humano”.

O conceito de moradia está intrinsecamente vinculado com o direito à dignidade da pessoa humana, que por sua vez é composto por outros direitos que se inter-relacionam. Confirmando este posicionamento, Serrano Junior (2012, p. 49) afirma que “Há uma relação de interdependência entre a moradia adequada e outros bens juridicamente protegidos como direitos essenciais da pessoa humana: a vida, a saúde, a integridade física, psíquica e moral, a intimidade, a liberdade, entre outros”.

No mesmo sentido, a manifestação das Nações Unidas (2008, p.3) que declarou que “O direito a viver com dignidade não pode ser realizado a menos que a satisfação de todas as necessidades básicas da vida – trabalho, alimentação, habitação, cuidados de saúde, educação e cultura – seja garantida a todos, em condições adequadas e em igualdade de circunstâncias”.

Ainda consolidando este entendimento o Comitê de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais da Organização das Nações Unidas, através do “Comentário Geral nº 4”, dispôs que “o direito à moradia é integralmente vinculado a outros direitos humanos e a princípios fundamentais sobre os quais a Convenção é baseada”. (BRASIL, 2013, p.35)

Portanto, pode-se afirmar que “o direito à moradia está vinculado a outros direitos humanos, pois sem uma moradia adequada para se viver, fica prejudicado o acesso à educação, emprego, segurança higiene e à saúde”. (PAGANI, 2009, p. 134)

Para Ingo Wolfgang Sarlet (2001) a moradia não pode ser dissociada do contexto geral dos direitos econômicos, sociais e culturais, nem de outros direitos fundamentais, como a tutela da vida privada e da personalidade, entre outros. Tudo isto a demonstrar a necessidade de uma tutela ampla e integrada.

Conforme Souza (2013, p. 110):

De fato, há que se conceber o direito à moradia como elemento primacial do reconhecimento da dignidade da pessoa humana, já que a questão da dignidade, não obstante trata-se de um valor espiritual e moral (aceito pela doutrina como um princípio e para outros como postulado), também é instituto de proteção jurídica, daí o direito à moradia estar intimamente relacionado a outros direitos, já que, pelo fato

de se morar sob um teto, em um local determinado, tem-se também direito a outros direitos, como o direito à vida privada, à intimidade, à honra, à imagem, ao sigilo de correspondência de sua residência, ao segredo doméstico, ao sossego, à educação, à saúde, pois não há como admitir o exercício de um direito sem o outro, porquanto são tão essenciais que se unem em um só indivíduo, de forma que não se pode separá-los integralmente ou definitivamente. Não há como obter vida digna, dentro de situações subumanas, como aquelas em que falta, por exemplo, saneamento básico.

O direito à moradia é composto por uma série de direitos que gravitam ao redor dele. Diante deste quadro podemos concluir que o direito à moradia não significa apenas um local para se abrigar, pois diante da legislação nacional e internacional, este direito deve ser entendido como o direito à moradia digna, ou seja, aquele local que garanta a plena proteção e desenvolvimento da dignidade da pessoa humana.

A vinculação do direito à moradia com o princípio da dignidade da pessoa humana é inequívoca, uma vez que a moradia cumpre a função de promover as condições materiais mínimas para uma existência digna.

2.4 O direito à moradia na seara internacional

Após as atrocidades da Segunda Guerra Mundial era preciso um sistema universal de defesa dos direitos humanos que permitissem a reconstrução e proteção do ser humano.

A Carta das Nações Unidas de 1945, promulgada no Brasil via Decreto nº 19.841/45 é considerada o primeiro documento legislativo a prever a internacionalização dos direitos humanos. No preâmbulo deste documento foi preceituado como objetivo reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano e empregar um mecanismo internacional para promover o progresso econômico e social de todos os povos.

Na busca pela consecução destes objetivos, foram aprovados três documentos que integram a Carta Internacional de Direitos Humanos: a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto internacional sobre Direitos Civis e Políticos e o Pacto internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu artigo XXV estabeleceu que 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. Nesse sentido, o direito à moradia conta com legislação em âmbito internacional desde a referida Declaração e a partir da leitura do mencionado

dispositivo infere-se que este direito está intimamente ligado a outros direitos humanos. (ONU BRASIL, 1948)

Em 1966, no artigo 11 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, os Estados-Partes reafirmaram 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 a melhoria contínua de suas condições de vida. No artigo 2º do citado documento, cada Estado-parte se comprometeu ainda a adotar medidas tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, até o máximo de seus recursos disponíveis, visando assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos.

Este Pacto objetivou estabelecer, sob a forma de direitos, as condições sociais, econômicas e culturais para a vida digna e reafirmou o direito à moradia como elemento da dignidade humana.

Também em 1966 foi aprovado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, que em seu artigo 17, previu a proteção ao direito à moradia, ao dispor sobre a inviolabilidade do domicílio.

Tanto o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais quanto o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos foram ratificados e promulgados pelo Brasil apenas em 1992. Segundo Pagani (2009, p. 137) “Enquanto o primeiro pacto estabelece direitos da pessoa humana o segundo estabelece deveres impostos aos Estados”.

A Declaração de Vancouver sobre Estabelecimentos Humanos de 1976, denominada de agenda HABITAT I, também foi um passo importante para que os governos começassem a reconhecer a necessidade de discutir os assentamentos humanos sustentáveis. “Nesta Conferência ficou evidenciado por consenso mundial que o direito à moradia adequada, servida pelos serviços básicos de infra-estrutura, é um direito humano fundamental, e que os Estados devem promover políticas públicas para a sua realização”. (PAGANI, 2009, p. 140) Os compromissos de Vancouver foram confirmados duas décadas mais tarde, na conferência HABITAT II.

Na Agenda HABITAT II, realizada em 1996 em Istambul, na Turquia. Além de ter sido aprovada a ampliação do conceito de moradia para além de um local para se viver, ficou estabelecido ainda que os Estados devessem assegurar este direito de forma ampla e progressiva.

No âmbito da organização dos Estados Americanos - OEA, destaca-se a Convenção Americana dos Direitos Humanos de 1992, também chamada de Pacto de San José de Costa

Rica, instrumento fundante do Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos assinada em 1969 e ratificada pelo Brasil em setembro de 1992. O Pacto de San José buscou consolidar entre os países americanos um regime de liberdade pessoal e de justiça social, fundado no respeito aos direitos essenciais. Nesse tratado, o direito à moradia digna teve abrigo nos artigos 11, 24 e 26.

Além destes instrumentos, o direito à moradia foi reconhecido ainda em outras declarações e tratados internacionais de direitos humanos do qual o Estado Brasileiro é parte, a saber: na Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial de 1965; na Declaração sobre Raça e Preconceito Racial de 1978; na Convenção sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher de 1979; na Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989 e na Agenda 21 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992.

No que pertine a Convenção Internacional para a proteção dos direitos de todos os trabalhadores migrantes e suas famílias, o Estado Brasileiro é o único país do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), que ainda não ratificou o instrumento. Este documento seria importante para tutelar direitos de trabalhadores que saem de regiões mais pobres de outros países e submetem-se a condições precárias de moradias em grandes cidades brasileiras.

No que tange ao cumprimento das obrigações estatais assumidas pelos Estados-Partes perante o direito internacional, vale frisar que os relatórios são os mais tradicionais mecanismos de monitoramento utilizados pelos órgãos internacionais criados por tratados e uma vez concluída a análise dos relatórios, o Comitê emite “Comentários Gerais” sobre as medidas adotadas pelo Estado-Parte. Os Estados-Partes comprometem-se a apresentar relatórios a este Comitê, descrevendo as medidas políticas, judiciais, legislativas e outras, que utilizaram para assegurar o gozo dos direitos contidos no Pacto.

Segundo Antônio Augusto Cançado Trindade (1999, p.71)

[...] os comentários buscam promover a implementação do Pacto Social no âmbito dos Estados-Partes, chamar a atenção às insuficiências reveladas por um grande número de relatórios e estimular as atividades dos Estados e organizações internacionais na promoção e proteção dos direitos sociais.

Quanto ao nível de implementação e monitoramento das obrigações e deveres referentes ao direito à moradia, destaque-se a fiscalização do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

No “Comentário Geral nº 4” o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais salientou que o direito à moradia adequada não deve ser interpretado de forma restritiva, mas deve ser considerado como o direito de viver em algum lugar em segurança, paz e dignidade e reforçou que o direito à habitação envolve fatores sociais, econômicos, culturais, climáticos e outros (NACIONES UNIDAS, 2011). Segundo aponta Fernandes e Alfonsin (2014, p.19) “Este comentário foi de grande importância para superar uma visão reducionista do direito à moradia, que o restringia a direito a abrigo”.

Do outro lado, em face da preocupação constante de movimentos sociais e diversas organizações não governamentais com o aumento sistemático de despejos forçados de populações de baixa renda que vivem em áreas informais de moradia, foram aprovados em 1997, o “Comentário Geral nº 7” que definiu que os despejos forçados consistem:

Na remoção permanente de indivíduos, famílias, e/ou comunidades das casas e/ou terras que ocupam, ou também de uma base permanente ou temporária, sem oferecer meios apropriados de proteção legal ou de outro tipo, ou sem permitir o acesso a esses meios de proteção. (NACIONES UNIDAS, 2011, p. 116)

Segundo Suarez e Borrás Junior (2010, p. (8-9):

Despejos podem se originar de conflitos que envolvem direitos a terra, de projetos de desenvolvimento e de infraestrutura, como consequência de situações de violência, ou podem resultar da implementação de monoculturas, dentre outras causas.

[...] despejos forçados são sempre atribuídos a decisões, leis, ou a políticas dos Estados ou a falhas do Estado para impedir terceiros (indivíduos, companhias, etc.) de executá-los, e eles constituem a maior parte das violações de uma série de direitos humanos reconhecidos internacionalmente, especialmente o direito à moradia adequada.

No mesmo “Comentário Geral nº 7” foi expedido ainda recomendações com formas de atuação em casos de remoções forçadas, sendo que os desalojados não podem ficar sem casa ou vulneráveis a outras violações de direitos humanos. O Estado-Parte deve tomar todas as medidas necessárias, usando o máximo de recursos disponíveis, para assegurar um domicílio alternativo, um assentamento ou acesso a terras produtivas (NACIONES UNIDAS, 2011).

Vale ressaltar que, anteriormente a Agenda Habitat II já estabelecia que os países fossem responsáveis por proteger todos os grupos e indivíduos contra despejos arbitrários, assegurando-lhes proteção e remediação legal, levando em consideração os direitos humanos e quando o despejo for inevitável os Estados se comprometeram a providenciar soluções

alternativas e adequadas. Cumpre-nos assinalar que, outras conferências⁹ mundiais adotaram resoluções e programas dirigidos a evitar, monitorar, compensar e solucionar a questão dos despejos forçados.

Nessa lógica, Letícia Marques Osorio (2014, p. 61) defende que os Estados tem o dever de “proteger os indivíduos e os grupos contra despejos e deslocamentos forçados e respeitar o direito à moradia adequada, mediante o cumprimento de obrigações positivas e negativas decorrentes dos instrumentos internacionais de direitos humanos”.

Insta, ainda, observar que, em 2012, o Conselho da Organização das Nações Unidas (ONU) adotou resolução que define o que deve ser feito para garantir o direito à moradia e para prevenir desastres naturais e também a reconstrução de regiões que sofreram com desastres naturais. A resolução exige que os países assegurem a todas as pessoas afetadas igual acesso à moradia adequada, sem qualquer tipo de discriminação e independentemente da situação de posse da antiga moradia, priorizando o atendimento às pessoas mais desfavorecidas e vulneráveis, incluindo a proteção dos direitos de moradores de assentamentos informais.

O objetivo da ONU-HABITAT de acordo com a Meta 11 prevista no Objetivo 7 da Declaração do Milênio, apresentado em 2010, é que coletivamente, os governos do mundo alcancem até o ano de 2020 a melhora significativa de vida de pelo menos 100 milhões de moradores em assentamentos precários.

Consoante Vitor de Andrade Monteiro (2015, p. 9-10), “A crise global do direito à habitação adequada está ligada a uma série de violações a direitos humanos reconhecidos no plano internacional”.

Indubitável é que no plano internacional o Brasil assumiu o compromisso de constituir legislação, instrumentos, programa e plano de ação sobre a política habitacional de modo a garantir o direito à moradia, progressivamente, a todos os indivíduos.

Contudo, não basta o reconhecimento formal do direito à moradia no plano internacional, é necessário criar aqui no nosso país o conjunto de condições necessárias à sua implementação. Em outras palavras, a substantivação de direitos não veio acompanhada de políticas públicas a contento.

⁹ O programa de ação de Copenhague da Conferência Mundial de Desenvolvimento Social de 1995; Conferência de Viena sobre Direitos Humanos de 1993; Agenda 21 da Conferência Mundial do Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992; Resolução Geral nº 43/181 da Estratégia Global das Nações Unidas para o abrigo de 2000; Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos de 1976 (OSORIO, 2014).

2.5 O direito à moradia no Brasil e as políticas habitacionais

2.5.1 O longo caminho até a Carta de 1988

A ideia da “mão invisível do mercado”¹⁰ que até então equacionava os problemas surgidos na esfera econômica passou a ser confrontada com a realidade, que demonstrava que o Estado não intervencionista estava fracassando.

Nesse contexto, surge o modelo de constitucionalização social¹¹, adotado pela Constituição Mexicana de 1917 e pela Constituição Alemã de Weimar de 1919. Estas constituições foram as primeiras a positivarem os direitos sociais, ao lado das liberdades públicas. Foram previstos direitos de prestação estatal, rompendo com a tradição do Estado Liberal. Passou-se a exigir do Estado uma atuação positiva e aplicação de verbas orçamentárias para a concretização de direitos sociais, fazendo com que este intervisse na vida social para realizar esses direitos. Conforme abordado por Maria Cláudia Bucchianeri Pinheiro (2006), estas Constituições trouxeram dispositivos expressos impositivos de uma conduta ativa por parte do Estado para que este viabilizasse a plena fruição, por todos os cidadãos, dos direitos fundamentais.

No Brasil, os direitos sociais surgiram a partir da Constituição de 1934 influenciada pelas Constituições Mexicana e de Weimar. A partir de então, todas as Constituições que a sucederam consagraram os direitos sociais.

Segundo o IBGE (2006) até a década de 30, a área rural abrigava a maior parte da população que era submetida a formas extremas de exploração. Neste período, o setor habitacional brasileiro estava a cargo da iniciativa privada, eis que a economia centrava-se no setor agrário exportador. (PAGANI, 2009).

O cultivo do café marcou a economia brasileira entre o fim do século XIX e as primeiras décadas do século XX.

¹⁰ Tese defendida por Adam Smith de que não deveria haver a intervenção do Estado em questões econômicas, pois qualquer intervenção traria certamente ineficiências (COELHO, 2015). Os liberais radicais sempre se utilizaram da analogia de Smith para reforçar a defesa do livre mercado e do modelo de Estado Mínimo. (LEITE, 2013)

¹¹ A constitucionalização social pode ser definida como a consolidação de um novo tipo de Estado, o Estado Social, como fórmula intermediária entre o Estado Liberal (ou Estado de Direito), em crise, e o Estado Socialista, defendido pelas correntes sindicais e partidárias radicais, sob a influência do pensamento marxista. (NASCIMENTO, 2010, p. 19-20)

A partir da década de 30, o processo de industrialização se intensifica. (PAGANI, 2009). Esta industrialização e o desenvolvimento urbano da atual região Sudeste marcaram a estruturação de um intenso fluxo interno da população em direção a essa região, principalmente do Nordeste do país. (DANTAS, 2013). Os fluxos migratórios moveram milhões de brasileiros do campo para a cidade em busca de empregos e melhores condições de vida. Os grandes centros e as cidades não estavam preparados para acolher esse movimento de migração interna.

O problema da moradia não era entendido ainda como questão de responsabilidade pública. Deste modo, a urbanização intensa começou a gerar o problema de falta de moradias, insuficiência de serviços e equipamentos urbanos, loteamento irregulares e a favelização.

Conforme salienta Cordeiro (2011, p.58):

[...] no Brasil, os problemas fundiários ocorrentes no campo e na urbanização das cidades multiplicaram-se em poucas décadas, tendo em vista que, em razão da falta de políticas de redistribuição de terras por meio da reforma agrária e de incentivos econômicos para a fixação do homem ao campo, grande parte da população migrou da zona rural para as cidades, fazendo surgir, conseqüentemente, grandes massas de sem-terra e de sem-teto.

A Constituição Federal de 1934 foi a primeira a possuir um capítulo referente à ordem econômica e social. Se por um lado, este diploma trazia a introdução de obrigações ao Poder Público, expressando novas determinações políticas e ideológicas na relação entre o Estado e a população. Por outro, as formulações adotadas eram entendidas como normas a serem cumpridas em longo prazo, incorporando, portanto, o elemento social sem abdicar do elemento liberal.

Em 1937, ocorre o golpe político de Getúlio Vargas inaugurando o período ditatorial, que viria a ser conhecido como “Estado Novo”. A nova Constituição outorgada apresentou retrocessos no que tange às liberdades políticas e aos direitos sociais dos cidadãos, pois com a ditadura instalada no país, as manifestações populares que reivindicavam melhores condições de vida foram sufocadas e, embora não tenham sido totalmente eliminadas, tiveram suas conseqüências neutralizadas pelo aparelho estatal.

Lado outro, foi durante o governo populista de Getúlio Vargas, que o Estado brasileiro passou a investir na infra-estrutura urbana. Entrou em vigor o Decreto-lei nº 58/37, permitindo eficácia real ao compromisso de compra e venda de imóveis loteados. A medida foi acertada uma vez que anteriormente a esta lei o compromisso de compra e venda de

imóveis conferia aos adquirentes apenas direitos obrigacionais, o que proporcionava no comprador grande insegurança jurídica.¹²

Ainda no governo de Getúlio Vargas, dentre as políticas públicas desenvolvidas para amenizar o problema da habitação, destaca-se a utilização de recursos dos Institutos de Aposentadoria e Pensões para a construção dos primeiros conjuntos residenciais públicos dirigidos exclusivamente a determinadas categorias profissionais (bancários, ferroviários) e a Lei do Inquilinato¹³, que determinou o congelamento dos aluguéis e impediu a cobrança de qualquer tributo ou luvas do locatário em relação aos imóveis locados.

Com o término da Segunda Guerra Mundial e o fim do Estado Novo, ocorre a redemocratização do Brasil. A nova Constituição Federal de 1946 registrou modificações no capítulo da Ordem Econômica e Social evidenciando o papel do Estado no desenvolvimento econômico e atribuindo-lhe a responsabilidade da justiça social. (RIZOTTI, 2006)

É neste contexto que surge o Decreto-Lei nº 9.777/1946, que instituiu a Fundação Casa Popular¹⁴, que tinha como objetivo enfrentar a grave crise no setor habitacional pelo qual o país atravessava naquele momento. Segundo o referido decreto, este órgão objetivava: “Proporcionar a brasileiros e a estrangeiros, com mais de dez anos de residência no país, ou com mais de cinco anos quando tenham filhos brasileiros, a aquisição, ou construção, de moradia própria, na zona urbana ou rural”. (BRASIL, 1946).

Não demorou muito para que a Fundação Casa Popular apresentasse suas fragilidades. Os critérios efetivamente utilizados para a alocação dos conjuntos residenciais nas diversas cidades eram casuísticos e não obedeciam a nenhum planejamento sistemático, malgrado à existência formal de critérios. Os estados maiores e mais ricos, ao disporem de melhores recursos técnicos criavam comissões locais e apresentavam dados objetivos sobre suas necessidades de habitação recebendo grandes investimentos, em detrimento de outros. Com o tempo o órgão passou a promover uma distribuição de recursos regida por fortes traços clientelísticos e ligado a partido político o que enfraqueceu seu prestígio. No orçamento do

¹² Antes do Decreto Lei 58/37 havia permissão para exercício do arrependimento de qualquer das partes antes da conclusão do contrato definitivo. Assim, muitos foram os lesados por loteadores que após valorização da área exerciam o direito de rescindir o contrato, restituindo os valores e reavendo o imóvel, o que ocasionava enorme insegurança jurídica ao comprador. Além disso, se após quitada as parcelas do compromisso de compra e venda o imóvel não fosse entregue ao adquirente, apenas lhe restaria a via indenizatória.

¹³ A Lei do Inquilinato, que inicialmente, pretendia proteger os locatários, provocou graves conseqüências. Os locadores, inconformados com o congelamento dos aluguéis, ao vencer o contrato de locação, solicitavam o imóvel, para depois locá-lo a outra pessoa, por valor maior, ocorrendo neste período o despejo em massa de locatários. (BONDUKI, 2002).

¹⁴ “Vale registrar que a FCP como também o PMCMV emergem em contextos qualificados como desenvolvimentistas e de redemocratização, com forte presença do Estado e projetos políticos qualificados como populares ou populistas” (SANTOS; AFONSO; ROSSI, 2014, p. 720)

governo para 1964 não foi previsto nenhum recurso para o órgão, que passou a ser visto como ultrapassado, sendo extinto naquele mesmo ano (MELO, 1990). Mesmo assim, nos seus 18 anos de existência foi a principal responsável pela política habitacional nos governos dos Presidentes Dutra, Vargas, Kubitschek, Quadros e Goulart. (SERRANO JUNIOR, 2012)

Entre os anos de 1956 e 1960, o país foi governado por Juscelino Kubitschek. Nesse período, a população rural atraída pelo sonho desenvolvimentista, passou a migrar com maior intensidade para os centros de progresso. Contudo, o audacioso “Plano de Metas 50 anos em cinco” era omissivo no que se refere à crise habitacional, o que ocasionou um inchaço das grandes cidades e aumentou o processo de favelização.

No princípio da década de 60 o contexto político brasileiro prenunciava uma era de grandes transformações sociais. Depois da renúncia do presidente Jânio Quadros, assumiu seu vice, João Goulart, que defendia medidas sociais como a reforma agrária. Durante o Governo de Goulart (1961-1964) os movimentos populares cresceram em organização, constituindo-se numa força ativa e participativa do governo que era tido como de caráter popular (SANTOS, 2009). Nos mais diversos campos da vida nacional eclodiam movimentos sociais de amplitude abrangente.¹⁵

O perfil de João Goulart logo preocupou as elites, que temiam alteração social que ameaçasse seu poder econômico. O resultado desse embate político foi a derrubada do governo constitucional e a instalação do regime militar no país. Este processo trouxe grande retrocesso para os movimentos sociais e para a democracia brasileira, pois com a ditadura militar inaugurada no país, os movimentos sociais passaram a ser vigiados e controlados pelos órgãos de repressão.

Se por um lado, os militares sufocavam os movimentos sociais. Por outro, o novo regime militar estava interessado em aumentar sua popularidade e por isso centrou o projeto de política urbana na questão habitacional. (PAGANI, 2009)

Assim, em 1964 foi criado o Banco Nacional de Habitação voltado ao financiamento e à produção de empreendimentos imobiliários. Pela Lei nº 4.380/64 foi instituído o Sistema Financeiro de Habitação (SFH)¹⁶, que objetivava a dinamização da política de captação de

¹⁵ A União Nacional dos Estudantes (UNE), o Comando Geral dos Trabalhadores (CGT), as Ligas Camponesas, etc, se destacaram na liderança de manifestações desse período, principalmente a UNE que após o golpe de 1964 ainda manteve-se ativa contra o regime militar. (SANTOS, 2009) Vale frisar no que permite as ligas camponesas que nos anos 50 e 60 do século XX estas sacudiram o campo nordestino e ganharam projeção nacional, mas muitas de suas lideranças foram assassinadas. (OLIVEIRA)

¹⁶ Os financiamentos oferecidos pelo SFH, por vezes, não atendiam às necessidades da população média brasileira, pois os valores ofertados não eram suficientes para a aquisição de um imóvel médio, fazendo com que o adquirente tivesse que ter em seu patrimônio reservas monetárias para completar a entrada na aquisição do

recursos para financiar habitações por meio das cadernetas de poupança e recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) através do Banco Nacional de Habitação (BNH). O sistema previa desde a arrecadação de recursos, o empréstimo para a compra de imóveis, o retorno desse empréstimo até a reaplicação desse dinheiro. Tudo com atualização monetária por índices idênticos.

Para atender a demanda, o Sistema Financeiro de Habitação foi dividido em dois ramos: um, direcionado às classes média e alta, gerido por agentes privados ligados à construção civil, e o outro, voltado para a classe de baixa renda, que era operado por agências estatais, por meio de Companhias Estaduais e Municipais de Habitação (COHAB's). Ambos os sistemas baseados no autofinanciamento, exigiam que o adquirente provasse sua capacidade de pagamento. Esta forma de financiamento acabou por prejudicar as populações com baixa renda, que não conseguiam provar que seus ganhos suportariam o pagamento da dívida. (HOLZ; MONTEIRO, 2008)

Em que pese a criação destas leis, de modo geral, foi regra durante o período militar a redução ou negação de direitos estabelecidos na legislação.

Vale frisar, que foi no contexto ditatorial que houve o período conhecido como “era das remoções”,¹⁷ quando foi executada uma política sistemática de erradicação das favelas no Rio de Janeiro. O objetivo era erradicar todas as favelas até 1976.

De 1968 a 1975, a política das remoções no Rio de Janeiro teve como resultado um saldo de mais de 60 favelas destruídas e cerca de cem mil pessoas removidas. (PANDOLFI; GRZYNSZPAN, 2002).

No final da década de 1970, o fim do "milagre econômico brasileiro" já podia ser sentido e, entre os anos de 1977 e 1982, as condições gerais de vida da população pioraram, fazendo ressurgir, agora com força restaurada, os movimentos sociais de reivindicação¹⁸ (RIZOTTI, 2006).

imóvel. Concomitantemente, a falta de recursos no mercado financeiro brasileiro, o grande entrave encontrado foi a insegurança das espécies de garantia ofertadas e o procedimento judicial de execução hipotecária. O processo expropriatório da hipoteca era extremamente dificultoso e moroso, tardando anos e anos, levando o credor a sujeitar-se a receber seu crédito após longo procedimento judicial, o que gerava insegurança nas relações jurídicas. (SANTOS, 2010, p.10-11). Estes entraves levaram ao surgimento em 1997 do Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI) com a adoção da alienação fiduciária, entretantes, vale frisar que a hipoteca ainda subsiste.

¹⁷ Os governos Federal e da Guanabara promoveram segregação espacial, com a remoção dos moradores das favelas das áreas centrais da cidade, particularmente na valorizada Zona Sul, com a conseqüente transferência desses moradores para terrenos vazios na periferia, a dezenas de quilômetros do centro da cidade e de seus antigos empregos. O plano de remoção passou a ameaçar a vida das pessoas já que o Estado executava com força total a remoção das pessoas, garantida por uma repressão nunca antes existente. (BRUM, 2012).

¹⁸ “Nos anos 70 e 80 os temas pela reforma urbana reaparecem junto aos movimentos populares de luta por moradia, em bairros e regiões de algumas cidades, depois em organizações cada vez mais abrangentes”.

A partir de 1983, o princípio da identidade de índices foi quebrado no Sistema Financeiro da Habitação. Diante da queda dos níveis salariais e da inadimplência que ameaçava o sistema, o governo aplicou aumento nas prestações de 80% do reajuste do salário mínimo. Em 1985, houve novamente um subdimensionamento do índice de reajuste das prestações dos contratos (SILVA, 2008). Em razão do contexto econômico pelo qual passava o Brasil, com crises econômicas, arrocho salarial, perda do poder aquisitivo e com a inflação chegando a índices alarmantes, acabou sendo gerada uma inadimplência acentuada no BNH e criou-se a imagem de que quanto mais se pagava mais se devia.

Com enorme saldo devedor e escândalos de desvios de recursos do SFH, a decisão de extinguir o BNH em 1986, sem colocar nada em seu lugar, foi executada sem resistência da sociedade e opinião pública. Com o fim do BNH, perdeu-se uma estrutura de caráter nacional que, bem ou mal, tinha acumulado uma enorme experiência e financiado a maior produção habitacional da história do país. A Caixa Econômica Federal tornou-se o agente financeiro do SFH, absorvendo precariamente competências, pessoal e acervo do antigo BNH. (BONDUKI, 2014).

Assim, nas décadas de 1970 e 1980, a expansão acelerada das áreas ilegais se confundiu com o colapso do sistema de crédito habitacional. As duas décadas que marcaram a explosão do crescimento de residências em áreas irregulares, com imóveis sem acesso a serviços básicos, coincidiram com a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1986. O agravamento da crise econômica obrigou grande parte da população a continuar a instalar-se nas áreas periféricas, insalubres, sem infraestrutura e ilegais das cidades. (HOLZ; MONTEIRO, 2008)

O rombo gerado pela crise de inadimplência limitou ainda mais os financiamentos e a produção habitacional, ao mesmo tempo em que os problemas da moradia dos mais pobres se agravaram com o desemprego e a perda de renda da população urbana.

Diante da ausência de uma política nacional de habitação, houve a descentralização dos programas habitacionais em gestões municipais. Surgiram propostas inovadoras¹⁹, principalmente nos governos municipais, mas estas se limitaram apenas a algumas cidades.

(CORREA, CATETE, 2011, p.2). Nos anos 80 surgem novas lutas como pelo acesso à terra e por sua posse, pela moradia, expressas nas invasões, ocupações de casas e prédios abandonados, movimentos de moradores de favelas etc (GOHN *apud* CORREA; CATETE, 2007) .

¹⁹Em São Paulo houve um amplo conjunto de iniciativas municipais e estaduais que, adotando novos pressupostos, formularam programas alternativos, como a urbanização de favelas, a construção de moradias por multirão e autogestão, intervenções em cortiços nas áreas centrais, assistência técnica e jurídica à moradia, programa integrado de recuperação urbana. No Rio de Janeiro, houve o Programa Novas Alternativas, que desenvolveu projetos de reabilitação de antigos cortiços, na perspectiva de viabilizar projetos habitacionais na área central, onde uma grande quantidade de imóveis estava subutilizada ou abandonada. (BONDUKI, 2014)

Verifica-se que, entre 1940 e 1980, ocorre uma verdadeira inversão quanto ao lugar de residência da população brasileira. Se na década de 1940, a taxa de urbanização no Brasil era de 26,35%; em 1980, essa taxa cresce para 68,86%. Nesses quarenta anos, a população urbana se multiplica por sete vezes e meia. (SANTOS, 1996).

Em 1987, antecedendo a promulgação da Constituição Federal de 1988, formou-se uma articulação do conjunto dos atores sociais urbanos envolvidos na negociação da Emenda Popular pela Reforma Urbana, dentro do processo de participação que se deu durante a elaboração da nova Constituição Brasileira. Esta Emenda Popular foi responsável pela criação do capítulo urbano e tinha como eixo fundamental a função social da propriedade e da cidade.

As lutas sociais²⁰ avançavam exigindo transformações, sendo estes movimentos determinantes para o desenvolvimento das políticas públicas sociais no país. “Motivados pela possibilidade de reordenamento institucional, os movimentos sociais nascidos das reivindicações populares tornaram a Assembleia Nacional Constituinte seu palco de lutas durante os dois anos de realização dos trabalhos legislativos”. (RIZOTTI, 2006, p.13)

Foi diante deste quadro de intensa movimentação da sociedade e animação pela redemocratização do país que foi elaborada e promulgada a Constituição de 1988.

2.5.2 A Constituição Cidadã de 1988

A Constituição Federal foi promulgada sob o influxo do processo de redemocratização, trazendo um largo rol de direitos fundamentais e de instrumentos processuais para garantir a proteção desses direitos contra atos do Poder Público (LEITE, 2008). Por conseguinte,

Embora seja ainda hoje debatível em que medida a cidadania social é uma conquista do movimento operário ou uma concessão do Estado capitalista, não parece restar dúvidas que, pelo menos, sem as lutas sociais do movimento operário, tais concessões não seriam feitas. (SANTOS, 1991, p. 147)

²⁰ Aqui no Brasil pode-se destacar no que se refere ao direito à moradia o MST (Movimento dos Sem terra) que nos anos de 1980 procurou avançar sua luta dentro das estratégias de uma política globalizante. (MORAES; VIVAS, 2014)

Neste sentido, a “Constituição Cidadã”²¹ pretendeu dar ao Brasil a feição de um verdadeiro Estado Democrático Social de Direito, com a previsão de uma série de responsabilidades sociais para o Estado.

O art. 6º da Constituição Federal de 1988, em sua redação original, não trouxe o direito à moradia como direito social. Em que pese a omissão acerca do direito à moradia no texto constitucional, tal direito já podia ser inferido por meio da menção expressa de outros dispositivos legais.

Conforme explica Serrano Junior (2012) o direito à moradia já podia ser extraído da Constituição Federal, pois o acesso à moradia é um dever que se impõe ao Estado, independentemente de dispositivo exposto, por estar a Carta Política assentada na dignidade da pessoa humana e por ter por meta a construção de uma sociedade, justa, livre e solidária.

Além disso, vários tratados internacionais sobre direitos humanos dos quais o Brasil fazia parte, já contemplavam explicitamente o referido direito.

Destacam-se na Carta Constitucional alguns dispositivos que fomentaram o direito à moradia: o artigo 1º da Constituição Federal de 1988 ao dispor que a dignidade da pessoa humana constitui fundamento do Estado Democrático de Direito; os artigos 5º, incisos XXII e XXIII e art. 170, I e II que disciplinam o direito à propriedade e a função social; o artigo 23, inciso IX, da Constituição Federal que dispõe sobre a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico e o art. 182 da Carta Magna que preceitua sobre a política de desenvolvimento urbano, determinando que ela tenha por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

No campo das políticas públicas, durante os governos Fernando Collor e Itamar Franco, a política habitacional foi limitada a financiamentos habitacionais voltados às empreiteiras privadas, que deveriam construir unidades habitacionais, sendo que boa parte das obras foi abandonada antes do término. (SERRANO JÚNIOR, 2012)

Nos dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) a política urbana foi relegada o segundo plano, a prioridade era a estabilidade econômica e o avanço da reforma estatal. (VALENÇA, 2014)

²¹ A Constituição de 1988 ganhou essa denominação, por ter trazido uma especial preocupação com os direitos do cidadão, com especial destaque para os vários aspectos que garantem o acesso à cidadania. Representou uma resposta ao período militar que ignorou diversas garantias dos cidadãos.

Em 1996, vários programas municipais e estaduais brasileiros foram selecionados como práticas bem-sucedidas para serem incluídas no relatório brasileiro para a Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos – Habitat II. Estas práticas foram selecionadas em razão dos impactos positivos sobre a qualidade de vida e o meio ambiente construído. Após a participação no evento realizado na Turquia, foi proposto no Senado a Emenda a CF/88 nº 28/1996²², visando acrescentar no rol de direitos sociais, o direito à moradia. Todavia, naquele período a emenda não foi aprovada.

Em razão de intenso debate público sobre as precariedades das moradias e da difícil situação habitacional do país, os movimentos sociais começaram a cobrar de forma mais intensa políticas para melhoria das condições de vida. (GOMES *apud* MARÇAL, 2005). No final da década de 90, houve um fortalecimento de alguns movimentos e fóruns, como o Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra e o Fórum Social Mundial. (MORAES; VIVAS, 2014)

Com toda a pressão continuamente exercida pelos grupos sociais, finalmente em 14 de fevereiro de 2000 através da Emenda Constitucional nº 26, foi incluído o direito à moradia como direito social na Constituição de 1988. A positivação no direito interno teve o objetivo de proteger e reforçar este direito e não de criá-lo, uma vez que ele já podia ser deduzido a partir da interpretação sistemática da Constituição.

Em 2001, no fim do governo FHC, obedecendo a determinação constitucional, houve a regulamentação do capítulo referente à Política Urbana, através da Lei nº 10.257/2001 que criou o Estatuto da Cidade. Este diploma estabeleceu normas de ordem pública e interesse social para regular o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do

²² A justificativa da proposta de Emenda Constitucional nº 28/96 do senador Mauro Miranda indicou que o debate e a movimentação social sobre o tema e a participação do Brasil na Habitat II, foram fatores determinantes para a apresentação da proposta: “A questão do direito à moradia tem sido objeto de acesso e polarizado debate social, tanto em nível nacional como internacional.”[...] o Brasil foi indicado relator da parte da Agenda do Habitat (carta de intenções da Conferência), que trata do “direito à moradia”. Coube-lhe, assim, a difícil tarefa de justificar, frente a países como o Japão, Estados Unidos e Coreia (que foram contra a inclusão desse tema na Agenda), a urgente necessidade de se reconhecer a moradia como um direito social. A participação ativa brasileira em tão importante evento, de caráter mundial, coloca-nos em posição delicada, principalmente quando se verifica, em meio de uma situação eminentemente crítica das áreas urbanas brasileiras, uma lacuna na Constituição Federal, que não reconhece a moradia como direito real, como a saúde, o lazer, o trabalho etc. Mais delicada, ainda, fica a situação do Brasil quando, sabedores da realização da Conferência, os “sem-teto” de todo o País, já bastante organizados, ameaçam “pipocar ocupações de terrenos” na periferia das grandes cidades – conforme se lê nos mais renomados jornais do País. As atuais condições de moradia de milhões de brasileiros chegam a ser deprimentes e configuram verdadeira “chaga social” para grande parte das metrópoles do país”. (BRASIL, 1998b)

bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental, além da obrigatoriedade do plano diretor para cidades com população acima de 20 mil habitantes.

A justa distribuição dos benefícios e dos ônus decorrentes do processo de urbanização foi importante princípio presente no Estatuto que reafirmou a obrigatoriedade do poder público de agir em prol do interesse coletivo. Segundo Jaqueline Severo da Silva (2002, p. 151) “[...] não resta dúvida de que o Estatuto da Cidade, no campo da Reforma Urbana, veio cumprir papel significativo, rompendo com velhos paradigmas no tocante à apropriação do solo urbano”.

Todavia, hoje passados quase 15 anos da aprovação do Estatuto da Cidade, há ainda muitos debates significativos sobre sua eficácia. Entre diversos setores, tem crescido o sentimento de descrença nessa lei.

A principal crítica perpassa pela ideia de que o Estatuto vem contribuindo para agravar ou ao menos reforçar o processo histórico de segregação socioespacial das cidades brasileiras. Para os críticos²³ o Estatuto ainda não foi capaz de se libertar do mercado imobiliário excludente.

Outra crítica é apontada por Edésio Fernandes (2013), para ele os planos diretores são ainda essencialmente planos urbanísticos tradicionais e de modo geral, falta integração entre políticas fundiárias, urbanas, habitacionais, ambientais, fiscais e orçamentárias.

Contudo, apesar das críticas, o Estatuto da Cidade é reconhecido e estudado por especialistas internacionais, “Por sua criatividade e clareza de princípios, mesmo diante de uma realidade urbana tão diversa e complexa quanto à brasileira”. (VALENÇA, 2014, p. 346)

Em 2001 foi criada a Medida Provisória nº 2.220, que trata da concessão especial de uso para fins de moradia e que será abordada mais a frente.

Já no governo do presidente Lula, em 2003, foi criado o Ministério das Cidades, visando articular as políticas setoriais, integrar as políticas públicas e enfrentar a questão urbana. Com uma equipe comprometida com a agenda da reforma urbana o objetivo foi o de

²³ Corroborando com este entendimento, na audiência na Comissão de Direitos Humanos, realizada em 2012, (JORNAL DO SENADO, 2012) a representante do Comitê Técnico de Habitação da União Nacional por Moradia Popular, Neide de Jesus Carvalho, afirmou “falta iniciativa dos governos municipais para romper com o setor empresarial e aplicar de fato as ferramentas do estatuto que, em sua opinião, democratizam as cidades” (p.4). Já a presidente da Confederação Nacional de Associações de Moradores (Conam), Bartíria da Costa, alerta, que apesar dos avanços de uma lei com mecanismos tão importantes, “o cidadão ainda enfrenta problemas como a falta de acesso a terra, que possui um valor muito elevado nos centros urbanos, sendo este um fator determinante para a segregação populacional e o aumento da desigualdade social porque impede a população de ter moradia de qualidade” (p. 4).

Na mesma linha, o presidente do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, Nelson Saule Júnior alega que “ter uma política urbana que equilibre interesses econômicos e sociais ainda é um impasse” (JORNAL O TEMPO, 2011, n.p).

“Combater as desigualdades sociais, transformando as cidades em espaços mais humanizados e ampliar o acesso da população a moradia, saneamento e transporte”. (IPEA, 2009, p. 2)

Segundo Pagani (2009, p.111-112) a finalidade deste órgão é “Unificar as forças para por fim a ‘cidade partida’²⁴, proporcionando a criação de espaços mais humanizados e ampliando a acessibilidade das pessoas à regularização fundiária, à moradia e ao saneamento e à mobilidade pelo sistema de transporte”.

De acordo com Marçal (2011, p.75) “O Ministério das Cidades veio ao encontro da solicitação de diversos setores da sociedade civil que reclamavam articulação e compatibilização de reivindicações históricas dos movimentos sociais com aquelas do setor privado da construção civil”.

Desse modo, a inclusão do direito à moradia na Constituição Federal conjugado com a criação do Estatuto da Cidade e do Ministério das Cidades, permitiu uma abertura da agenda e dos investimentos em habitação. Estes instrumentos representaram uma vitória dos movimentos sociais que lutam ativamente pela reforma urbana e pelo direito à moradia.

Outra legislação importante do governo petista foi a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que trata do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, fruto do primeiro projeto de iniciativa popular, com mais de um milhão de assinaturas. O SNHIS é um sistema nacional, descentralizado e democrático que unifica as políticas de habitação social e fomenta a produção de habitação de qualidade para população de baixa renda. A instituição dos conselhos e fundos municipais e estaduais é condição para o acesso ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), bem como a elaboração dos planos municipais e estaduais de Habitação de Interesse Social.

Um dos objetivos do SNHIS foi permitir à população de menor renda o acesso à moradia digna e sustentável, que passou a ser compreendida como direito e vetor de inclusão social. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, [200-?])

Durante o segundo mandato do presidente Lula foi criado o programa habitacional “Minha Casa, Minha Vida”, tendo como objetivo incentivar a produção e aquisição de moradias para famílias com renda mensal de até dez salários mínimos.

²⁴ Segundo a autora o termo “cidade partida” significa dizer “Cidade segmentada, cidade dividida em que se visualizam duas cidades dentro da mesma cidade: a cidade legal, formal e a cidade ilegal ou informal. Nesse sentido, a cidade formal é excludente, pois deixa à margem de si as populações carentes e sem acessos aos recursos e mecanismos de saneamento, transporte e moradia”. (PAGANI, 2009, p. 111)

Muito embora seja um programa revolucionário no setor da habitação, este vem sendo alvo de críticas das mais variadas espécies. Esta legislação por sua importância será desenvolvida no capítulo 3.

Analisando a política pública para a concretização do direito à moradia no Brasil, constata-se que um dos principais problemas é a falta de consistência no todo da gestão habitacional. Impede aqui apontar a posição de Valença (2014, p. 347) ao abordar que:

Política habitacional no Brasil poderia ser também chamada de política ioiô. O vaivém de recursos e programas destinados a tratar da questão do déficit e do problema habitacional varia de acordo com as conveniências de uma política econômica e/ou de um quadro político nem sempre consistente ou claro.

Vale frisar que, na discussão e aprovação da Emenda que incluiu o direito à moradia na Constituição Federal, foi ressaltada a responsabilidade do Governo em criar programas que dêem acesso à moradia e que, com a inclusão deste direito, o Estado estava obrigado a traçar, conceber, implementar e executar políticas públicas que tornassem a moradia um direito mínimo de cada brasileiro. (MARÇAL, 2011)

Enfatize-se ainda que esta incumbência de adotar medidas que visem assegurar o exercício do direito à moradia decorre ainda do fato do Brasil ser signatário de diversos tratados internacionais de direitos humanos.

Desde o ano de 2008, tramita no Congresso a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 285/2008 que objetiva garantir recursos estáveis para financiar a política de habitação de interesse social, com a destinação mínima de recursos orçamentários aos fundos de habitação de interesse social por todos os entes da federação.

Com a inclusão do direito à moradia no Texto Constitucional há maior compreensão deste direito social. Em contraponto, há ainda um número enorme de pessoas excluídas do exercício digno deste direito.

Passados mais de 15 anos da constitucionalização do direito à moradia, a questão ainda é muito debatida, mormente quando a falta de moradias adequadas e de políticas públicas eficazes ainda proporciona a exclusão social de muitos que sonham em ver concretizado este direito de maneira digna.

2.6 A crise habitacional e a segregação socioespacial urbana no Brasil

O rápido crescimento das cidades não foi acompanhado de planejamento urbano ou investimentos em infraestrutura condizentes com o excesso de pessoas que se fixaram na área urbana. Ademais, não foram implementadas políticas habitacionais para as faixas de renda mais pobres que disponibilizassem recursos financeiros e mecanismos adequados a esta população. Portanto, essa omissão gerou os problemas habitacionais que assolam o Brasil, notadamente a informalidade e a precariedade das moradias.

De acordo com pesquisa nacional há projeções interessantes acerca das moradias, atualmente 84,36% das pessoas vivem nas áreas urbanas. A população nos aglomerados subnormais²⁵ cresceu 75%, enquanto a população brasileira apenas 12,3%. Estima-se que 17,3% da população não tem acesso a água encanada e, 32,8% a coleta de esgoto doméstico (IBGE, 2010).

A ineficiência do Poder Público gerou um passivo de irregularidade que se reflete na dinâmica de uso e ocupação do solo e nas relações de apropriação dos imóveis. Além disso, a segregação socioespacial é visível neste processo crescente de urbanização.

Conforme salienta Tatiane Freitas Valle (2009), a falta de moradias de baixo custo nas áreas formais das cidades (que conta com a regularização e infra-estrutura), faz com que a população mais carente ocupe assentamentos informais em encostas sujeitas ao deslizamento, ou em áreas ribeirinhas, locais alagadiços, lugares expostos à inundação, etc. A ocupação irregular muitas vezes sem o adequado abastecimento de água, de rede elétrica, de coleta de lixo e de tratamento de esgoto leva os moradores destes sítios a um quadro de alta vulnerabilidade e riscos.

No caso de assentamentos informais, ainda existe o preconceito, sendo a população apontada indevidamente como responsável, já que construiu sua moradia sem autorização do Poder Público.

Lucia Maria Moraes e Marcelo Dayrell Vivas (2014, p. 155) ao abordarem a ocupação do solo afirmam que

Nas cidades, as ocupações se repetem sob a ação dos sem-tetos, os quais buscam vazios urbanos, ou seja, terras que não cumprem a função social da propriedade (i.e., a moradia e o trabalho). É o movimento em busca do direito de morar. As ocupações, dentro dessa concepção política, são estratégia básica da organização

²⁵ Nomenclatura utilizada pelo IBGE e que engloba os diversos tipos de assentamentos irregulares existentes no país, como favelas, invasões, grotas, baixadas, comunidades, vilas, ressacas, mocambos, palafitas, entre outros.

social dos sem-terras e dos sem-teto, que buscam terra para as suas necessidades básicas de trabalho e moradia e, paralelamente, lutam pela adoção de políticas públicas voltadas para os seus interesses, como a reforma agrária e a reforma urbana.

Em razão das desigualdades na instalação e utilização do território, ocorrem atualmente no Brasil a periferização dos mais pobres. Esse mecanismo de expulsão da população de baixa renda dos locais que vão se valorizando é mais perceptível ao longo das décadas, conforme os imóveis vão sendo vendidos pelos ocupantes originais e comprados por outros grupos sociais. Este processo apresenta um aspecto perverso que consiste no fato de que a valorização decorre, muitas vezes, de anos de lutas e reivindicações da população, que sofre durante anos para obter cada centavo de investimento público. (CYMBALISTA, 2006)

De acordo com Cymbalista (2006, p. 279), “[...] em geral a cidade divide-se entre uma porção legal, rica, provida de infraestrutura e de equipamentos públicos, e outra, ilegal, pobre, precária e desprovida de investimentos públicos”.

Os elementos da cidade formal, ao mesmo tempo em que são reservados a uma minoria, são impostos como modelo inalcançável a todos os outros.

Esta política de relegar os mais pobres para lugares distantes acaba por fomentar o mercado financeiro, pois as áreas acabam se valorizando exatamente pela ausência de “favelas” no seu entorno. Assim, o interesse do mercado imobiliário é empurrar a população mais pobre para os lugares mais afastados da cidade²⁶.

Destaque-se neste contexto o posicionamento de Jacques Távora Alfonsin (2014, p.223) que asseverou “costume político histórico e perverso existente no nosso país é o de, sendo pobre a população afetada por qualquer medida administrativa, permitir-se o seu impacto, ignorando os devastadores efeitos sociais e ambientais que a mesma comporte.”

O Estado deve atuar com cautela ao lidar com ocupações e construções ilegais, pois as pessoas que residem nestes lugares, em geral, não possuem acesso legal aos recursos para construção ou regularização da moradia.

Se por um lado, a inércia do Estado é a mais perversa forma de violência e de abandono social contra o cidadão, ao optar por não enfrentar o problema do *déficit* habitacional, permite o agravamento da situação. Por outro lado, ações pontuais não têm dado conta da complexidade do problema e a ocupação desordenada de espaços urbanos vem se configurando como um enorme desafio para as administrações públicas.

²⁶ “É o caso, por exemplo, da “expulsão branca”, que consiste nos despejos resultantes da ação excludente do mercado imobiliário por meio de projetos de renovação urbana, aumento dos valores dos aluguéis, grandes empreendimentos imobiliários e de infraestrutura, entre outros” (OSORIO, 2014, p. 48).

2.7 Mínimo existencial, reserva do possível e o direito à moradia

O mínimo existencial compreende tudo aquilo que é necessário à vida digna, deve ser visto como a base e o alicerce da vida humana. Trata-se de direito fundamental e essencial que não necessita de Lei para sua obtenção, tendo em vista que é inerente a todo ser humano. O mínimo existencial é decorrência do princípio da solidariedade social albergado pela Constituição da República no artigo 3º, inciso I, estando ligado à ideia de justiça social. Além disso, decorre do fundamento constitucional da dignidade da pessoa humana.

Não há como se reconhecer a dignidade daqueles que vivem nas ruas, por falta de condições ou daqueles que vivem em habitações precárias e sem as mínimas condições de segurança e higiene. Nesse ínterim, no contexto da teoria do estatuto jurídico do patrimônio mínimo²⁷ a moradia tem sido considerada como parte importante das condições existenciais mínimas.

Noutro contraponto, temos a construção teórica da “reserva do possível”. A “reserva do possível” é entendida como limite ao poder do Estado de concretizar efetivamente direitos fundamentais que exigem prestação estatal.

No *leading case*, julgado pelo Tribunal Constitucional da Alemanha, o número de interessados em ingressar em determinados cursos de ensino superior era superior às vagas existentes. Os estudantes utilizaram a argumentação de que a insuficiência de vagas violaria o direito à livre escolha de profissão e o direito a acessibilidade no ensino. Foi decidido pela possibilidade de restrição às vagas, uma vez que não era viável a oferta de determinados cursos a todas as pessoas, sob alegação da “reserva do possível”. Firmou-se o posicionamento de que o indivíduo somente poderia requerer do Estado prestação que seja no limite do razoável.

A expressão passou a significar parâmetro de razoabilidade quanto à exigência de prestações estatais, prevalecendo a ideia de que existem limitações ao cidadão para exigir seus direitos sociais constitucionalmente positivados, porquanto estes estariam restritos a reserva do possível, que corresponderia aquilo que o cidadão pode exigir de maneira racional. É justamente tal limite material para a efetivação dos direitos sociais que é identificado, no Brasil, com o conceito de reserva do possível.

²⁷ O estatuto jurídico do patrimônio mínimo trata-se de tese desenvolvida por Luís Edson Fachin na perspectiva de proteção à dignidade da pessoa humana, que sustenta que as normas infraconstitucionais devem resguardar para cada pessoa um mínimo de patrimônio não apenas para que sobreviva, mas para que tenha vida digna. (FACHIN, 2006)

A efetivação do direito social à moradia implica recursos, tanto sob perspectiva de direitos prestacionais, como sob o ponto de vista de direitos de defesa. Não é apenas na dimensão positiva, como na entrega de uma casa, mas também na dimensão negativa, como na manutenção de repartições públicas de regularização de imóveis, que se faz necessário o dispêndio financeiro. Todavia, a questão orçamentária é mais complexa na implementação do direito na dimensão positiva. (MONTEIRO, 2015)

Entre os entraves opostos à concretização do direito à moradia pelos entes estatais, os mais comuns são de natureza orçamentária, isto porque é sabido que as receitas são limitadas. Conforme Mastrodi Neto e Rosmaninho (2013, p. 226) “Por causa dessa dissociação entre o que o direito manda fazer e o que de fato é realizado, entre outros motivos, para justificar a não concretização dos direitos sociais em geral e do direito à moradia em particular, desenvolveu-se a tese da reserva do possível.”

Utilizando-se do argumento da reserva do possível muitas vezes, o Estado busca se eximir do dever de efetivar o direito à moradia sob o argumento de escassez de recursos. Contudo, muitas vezes as justificativas utilizadas vêm sendo manejadas como escusa genérica, sem qualquer comprovação plausível para sua aceitação.

No Brasil, o problema é ainda maior porque há carência de prestações estatais básicas em relação a praticamente todos os direitos sociais.

Para Andreas Krell (2002), não há que se falar na possibilidade de relativização na aplicação dos direitos fundamentais. Segundo o autor, tal procedimento poderia levar a ponderações perigosas e anti-humanistas do tipo “por que gastar dinheiro com doentes incuráveis ou terminais” (p.45-46). Para Krell, ante a limitação de recursos financeiros, no confronto entre tratar milhares de doentes vítimas de moléstias comuns e tratar um grupo restrito de portadores de doenças raras ou de cura improvável, a decisão deve ser a de tratar todos, com utilização de recursos previstos na lei orçamentária para áreas menos essenciais, como os transportes ou o fomento.

Nesse sentido, condicionar a concretização dos direitos sociais, econômicos e culturais à existência de “reservas orçamentárias” do Estado seria reduzir sua eficácia e relativizar a universalidade dos direitos, permitindo que venham a ser tratados como “direitos de segunda categoria”. (KRELL, 2002, p.54)

Ana Carolina Lopes Olsen (2008) trabalha de forma interessante a ideia de escassez de recursos. Para ela, o não atendimento a uma pretensão de direito pode se dar por duas razões: em face da escassez ou inexistência de meios (o que seria chamada escassez natural) ou em razão de escolhas alocativas dissonantes da pauta axiológica constitucional (o que seria a

escassez artificialmente criada). Nessa direção, defende que não se subsumem na “reserva do possível” aquelas situações em que a escassez artificial é ocasionada em razão da escolha alocativa de recursos públicos que não estejam em consonância com os ditames constitucionais.

Em virtude dos recursos escassos, o Poder estatal tem que fazer escolhas, mas não se pode escolher algo em sentido contrário ao já decidido pelo Poder Constituinte. Como a moradia adequada é direito fundamental, o que se espera do legislador e do administrador é o cumprimento da escolha constitucional e não a desculpa de que não foi possível o seu cumprimento por falta de previsão orçamentária. (MASTRODI NETO; ROSAMINHO, 2013)

Assim, o simples argumento de ausência de recursos não pode servir de óbice a concretização de direitos fundamentais, entre eles o direito social à moradia.

Deve o Estado demonstrar haver investido parcela considerável de recursos públicos em programas sociais e políticas públicas voltadas à efetivação dos direitos sociais constitucionalmente assegurados, esgotando suas possibilidades para a implementação do direito. (MONTEIRO, 2015)

Isto porque, conforme demonstra Ricardo Lobo Torres (2010, p. 323) “Os direitos fundamentais e o mínimo existencial não se encontram sob a discricionariedade da administração ou do legislativo”. “As noções de ‘reserva do possível’ e de ‘mínimo existencial’ devem servir como formas de garantia e proteção da dignidade humana”. (MONTEIRO, 2015, p.171)

Em outra direção, salienta Letícia Osório (2014) que na conformidade com o artigo 2º, item 2 do Pacto Internacional Sobre direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas, a limitação de recursos não interfere no dever para criar estratégias, instituições e programas para o cumprimento das obrigações e, na medida em que os limites de recursos disponíveis para um Estado estejam aquém do necessário para o cumprimento destes objetivos, é conveniente que um pedido de cooperação internacional seja feito o mais rápido possível.

Além disso, o exercício do poder estatal tem na consolidação do princípio da dignidade da pessoa humana, o seu pressuposto jurídico-constitucional.

Por fim, o direito à moradia é um direito social que está na esteira dos direitos fundamentais do ser humano, como decorrência, ele subordina-se à regra da auto-

aplicabilidade²⁸, ou seja, aplicação imediata conforme preceitua o artigo 5º, § 1º²⁹ da Constituição Federal.

Segundo Sarlet (2009), que adota posição a qual nos filiamos, o art. 5º, § 1º da CF, apresenta duas características: 1) trata-se de norma de natureza principiológica, que deve ser entendida como “mandado de otimização”, ou seja, aquela que estabelece para os órgãos estatais a tarefa de reconhecerem, à luz do caso concreto, a maior eficácia possível às normas de direitos fundamentais; e 2) tem como efeito a presunção de aplicabilidade imediata, com a plena efetividade das normas de direitos fundamentais, de modo que eventual recusa de eficácia total deve ser necessariamente fundamentada.

Os critérios de “mínimo existencial” e “reserva do possível” devem ser utilizados como forma de balizar dentro do orçamento estatal as prioridades e não como forma de escusa ilegítima e indeterminada para o não cumprimento dos deveres constitucionais.

Marcelo Milagres (2011) assevera que, embora compreenda a moradia como expressão que possui efetividade progressiva em virtude da sempre limitada capacidade prestacional do Poder Público ou da necessária adjudicação pelo Poder Judiciário, ressalta que é preciso vencer essas limitações ou restrições, pois a ausência ou insuficiência de recursos estatais não pode ser causa para inefetividade do direito à moradia, que possui caráter de essencialidade e existencialidade.

Deste modo, a exigibilidade imediata é possível, vez que a progressividade só diz respeito à eficácia total. Se não se pode exigir o máximo que aquele direito é capaz de oferecer, pode-se ao menos exigir aquela proporção adequada ao respeito à dignidade humana. (MARÇAL, 2011)

Tanto o mínimo existencial quanto a reserva do possível, só podem ser averiguados no caso concreto, diante das necessidades individuais do cidadão para ter uma vida digna e diante das necessidades prioritárias do Estado. Não cabe ao Estado se esquivar do cumprimento dos direitos sociais, em especial o da moradia, sob a alegação genérica e evasiva de ausência de

²⁸Há autores que entendem que a norma que estabelece direitos fundamentais não é autoaplicável. Neste sentido, Ricardo Cunha Chimenti e Jorge Miranda para quem as normas programáticas são normas de aplicação futura e se limitam a enunciar comandos-valores, as principais linhas que devem ser seguidas pelo Estado. As normas programáticas são normas escritas para o legislador ter um norte, uma direção a seguir. Não podem ser invocados pelos cidadãos e possuem, muitas vezes, conceitos indeterminados. (Ver em: MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2002 e CHIMENTI, Ricardo Cunha; CAPEZ, Fernando; ROSA, Marcio Fernando Elias. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

²⁹ O artigo 5, § 1º da CF dispõe que: “As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata” (BRASIL, 1988).

recursos financeiros, deve o ente estatal comprovar a total impossibilidade de cumprimento da garantia fundamental.

2.8 Políticas públicas habitacionais e a promoção do direito à moradia

A origem do problema do acesso à moradia urbana está intimamente ligado à falta de planejamento. O planejamento não é uma faculdade do administrador, é antes um dever constitucional. Compete ao administrador a implantação de um “[...] processo de planejamento e definição de objetivos determinados em função da realidade local [...]” (SILVA *apud* GAZOLA, 2008, p. 75).

Diante dos problemas decorrentes da urbanização não planejada, cabe ao Poder Executivo, a execução das leis, bem como a criação e implementação de políticas públicas e sociais que devem ser adotadas em benefício da população e, no campo habitacional, a política deve ser voltada para a satisfação do direito social à moradia. (PAGANI, 2009)

Política pública é expressão polissêmica e com diversas conceituações no campo jurídico. Assim, o conceito de política pública utilizado neste trabalho é o proposto por Maria Paula Dallari Bucci (2006, p.39), segundo o qual

Política pública são programas de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial - visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.

A Constituição da República de 1988 incluiu no rol de direitos sociais, o direito à moradia e, apesar de seu conteúdo não ter sido expressamente definido, impôs ao Poder Público a competência e o dever de satisfazê-lo. É dever do Estado envidar esforços para que a população tenha seus direitos coletivos alcançados não somente com um lugar para moradia, mas que neste local tenha os requisitos mínimos necessários para a sobrevivência humana.

Segundo Anderson Cavalcante Lobato (1999, p. 18), “O novo perfil do Estado, caracterizado com a constitucionalização desses direitos, exige uma clara definição das

políticas públicas, [...] no sentido do Estado dar as condições materiais para o pleno exercício da cidadania, permitindo-se o desenvolvimento integral da pessoa humana”.

Nesse sentido, vale ressaltar que:

a mudança de foco é da maior relevância, visto que a moradia, enquanto direito, deixa de ser apenas fruto da capacidade econômica ou produtiva das pessoas. Nessa ótica, o acesso à moradia passa a depender também do Estado, que se apresenta como o principal responsável pela salvaguarda dos direitos sociais. Destarte, a partir do momento em que o direito à moradia passou a ser expressamente reconhecido na ordem constitucional vigente, legitima-se a preocupação e o caráter de obrigatoriedade dos Governos, nas esferas federal, estaduais e municipais, com a questão da efetivação do direito à moradia. (PAGANI, 2009, p. 124)

No artigo 23, inciso IX, da Constituição Federal foi previsto que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

Já o art. 182 do mesmo diploma preceitua que compete aos municípios garantir o bem-estar de seus habitantes por meio da implantação de política de desenvolvimento urbano que seja capaz de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.

A política urbana prevista no artigo 182 foi regulamentada pelo Estatuto da Cidade - Lei nº 10.257/01, que no artigo 2º, VI da mencionada lei dispõe como diretriz no ordenamento e pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade o “Planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente”. (BRASIL, 2001). Assim:

Embora o planejamento seja uma obrigação de todos os entes da federação, não cabe aos municípios ficar esperando ações da União ou dos estados. Compete aos municípios a identificação de seus problemas, demandas e potenciais de forma que possam fixar metas e identificar os instrumentos que serão utilizados para que essas possam ser alcançadas, vez que as pessoas não residem na União, nem nos Estados, elas residem nos municípios. (GAZOLA, 2008, p. 76)

Desta forma, extrai-se do Texto Constitucional os delineamentos de um Estado do Bem-Estar Social, necessariamente intervencionista e planejador com objetivos expressos de realizar a promoção da justiça social no país. A Constituição é nitidamente dirigente³⁰,

³⁰ A Constituição Dirigente é aquela que não só protege direitos adquiridos, tanto individuais, quanto sociais, tanto no aspecto negativo, quanto no aspecto positivo, como também exige a atuação política prospectiva como forma de torná-los efetivos e acessíveis à população como um todo. (CITADDINO *apud* MACHADO)

marcada por deveres endereçados ao Estado e que devem ser perquiridos através de políticas públicas.

Vale ressaltar neste íterim as palavras de Freitas (2013b, p. 2) “o Estado-administração (...) existe para prevenir, não para chegar tarde. Existe para regular com impessoalidade, não para ceder às dominações impulsivas do mercado ou do jogo eleitoral”.

Não se deseja defender a obrigação do Estado em concretizar o direito à moradia para todas as pessoas (inclusive para aquelas que possuem condições de efetivá-lo de forma autônoma). O que se espera é que o Estado sob o princípio da proporcionalidade³¹ atue naqueles casos em que o indivíduo não é capaz de por si próprio prover o direito. O fato de todos terem direito à moradia, não significa que têm o direito de exigir do Estado um imóvel para morar, até porque o direito à moradia não guarda relação obrigatória com o direito de propriedade. Não se pretende que o Estado entregue moradias a todas as pessoas, mas que possibilite o acesso, e somente em caso do indivíduo (mesmo tendo acesso) não alcance o direito, é que o Estado deve prover a moradia, por ser este um direito fundamental e que reflete na dignidade da pessoa humana.

Ilustrando nosso pensamento, cabe observação de Dimitri Dimoulis e Leonardo Martins (2008) quanto abordam o direito à moradia, exemplificam os autores que não cabe ao proprietário de uma luxuosa mansão exigir que o Estado lhe conceda uma moradia, sob a justificativa de que este é um direito constitucional. Nesse caso, o indeferimento tem como alicerce, justamente, o fato de que o indivíduo acima não necessita desta proteção por já possuir moradia e ainda no fato de que este direito só é concretizado para quem efetivamente necessite da proteção constitucional. Dessarte,

A partir de tais constatações, torna-se mais fácil delimitar quais os cidadãos que teriam legitimidade para pleitear uma moradia perante o Estado, vez que o cenário de escassez de recursos é claro, devendo-se focar a implementação de políticas públicas para aqueles que vivem em condições de maior precariedade, sob pena de não conseguirmos garantir nem mesmo o mínimo. (MARÇAL, 2011, p. 85)

³¹ Conforme conceitua Pedro Lenza “o princípio da proporcionalidade, ou da razoabilidade, em essência, consubstancia uma pauta de natureza axiológica que emana diretamente das idéias de justiça, equidade, bom senso, prudência, moderação, justa medida, proibição de excesso, direito justo e valores afins; precede e condiciona a positividade jurídica, inclusive de âmbito constitucional” (LENZA, 2008, p. 75). Já para Cristovam “a proporcionalidade é uma máxima, um parâmetro valorativo que permite aferir a idoneidade de uma dada medida legislativa, administrativa ou judicial. Pelos critérios da proporcionalidade pode-se avaliar a adequação e a necessidade de certa medida, bem como, se outras menos gravosas aos interesses sociais não poderiam ser praticadas em substituição àquela empreendida pelo Poder Público”(CRISTÓVAM, 2006. p. 211).

Sendo assim, “quando a pessoa, por circunstâncias alheias à sua vontade, estiver desalojada ou estiver na eminência de ficar, a adjudicação individual da prestação estatal pertinente pode ser postulada e obtida judicialmente” (SERRANO JUNIOR, p. 213). Isto porque o direito à moradia passa muitas vezes pela regularização fundiária.

No mesmo sentido, Marcelo Novelino (2011) expõe que o direito à moradia impõe ao Estado a obrigação de recolher a um lugar onde possam se abrigar, os indigentes e pessoas sem-teto.

Diante de um cenário de escassez não é possível exigir do Estado moradia luxuosa, criando privilégios indesejados ao invés de garantir direitos, mas também não se pode relegar toda e qualquer discricionariedade ao Estado para que aloque indivíduos a seu bel-prazer sem respeito às condições mínimas de dignidade, como ocorre com as chamadas “sub-habitações”, circunstância que demonstra total ausência do Poder Público na promoção das garantias básicas do cidadão. (MARÇAL, 2011, p. 101)

Ainda que se leve em conta a escassez de recursos, o que se observa na prática é que a grande barreira do direito à moradia se encontra na ausência ou deficiência de políticas públicas voltadas para este fim específico, por má gestão do dinheiro público. Nesse sentido, confirma Serrano Júnior (2012, p. 197), que “Muitas vezes, o caso é de uma má escolha, de uma opção por atender uma demanda ilegítima ou menos valiosa do ponto de vista constitucional”.

Com a promulgação da Constituição de 1988, surgiu forte expectativa em relação à aplicação e concretização das demandas sociais expressas e incorporadas no texto constitucional.

No Estado Democrático e Social de Direito, devem ser atendidos os direitos e garantias sociais expressos e incorporados no texto constitucional. Nessa seara, o Poder Executivo desempenha tarefa essencial para a implementação dos direitos sociais, pois é ele o principal responsável pela realização de políticas públicas.

Para Bontempo (2008) o administrador está vinculado à observância dos direitos sociais previstos na Constituição de 1988, como também àqueles previstos nos tratados internacionais, de modo que deve programar as políticas públicas necessárias à concretização dos direitos sociais, sob pena de responsabilização, por afronta ao princípio da legalidade.

Luiza Cristina Fonseca Frischeinsen (2000) assevera que a grande maioria das políticas públicas está prevista no Título da Ordem Social e na legislação infraconstitucional, de modo que o administrador, que está adstrito ao princípio da legalidade previsto no artigo 37 da Constituição Federal tem o dever de implementá-los.

Como afirma Machado, a teoria constitucional exige que as normas constitucionais tenham precedência perante as demais leis de um país. Desse modo, “De nada adiantaria a constitucionalização de normas se elas não gozassem de status superior perante as demais” (MACHADO, 2013, p. 44). O intuito da Constituição Federal não foi apenas o de estipular rol de direitos, mas também formas de efetivá-los.

A discricionariedade do ente público, desta forma, passa a ser diretamente vinculada à Constituição e ao conjunto de direitos fundamentais, para que se evitem violações.

A discricionariedade do administrador público, de acordo com a conceituação de Maria Silvia Zanella Di Pietro (2007, p. 2):

Existe quando a lei deixa à Administração a possibilidade de, no caso, concreto, escolher entre duas ou mais alternativas, todas válidas perante o direito. E essa escolha se faz segundo critérios de oportunidade, conveniência, justiça, equidade, razoabilidade, interesse público, sintetizados no que se convencionou chamar de mérito administrativo.

Juarez Freitas (2013a), ao abordar o exercício da discricionariedade, sustenta que se houver desvio na conduta do gestor público, dois principais vícios podem ocorrer: 1) vício da discricionariedade excessiva (arbitrariedade por ação) – hipótese na qual o administrador ultrapassa os limites impostos à competência discricionária, isto é, o agente público opta por solução desmedida, sem amparo em regra válida e; 2) vício da discricionariedade insuficiente (arbitrariedade por omissão) – hipótese em que o agente público deixa de exercer a escolha administrativa ou a exerce com omissão desproporcional, faltando com os deveres de prevenção e precaução. Nessa modalidade, a omissão, traduz-se como descumprimento, doloso ou culposo, de diligências cogentes, tais como as relacionadas aos deveres de matricular crianças carentes ou de fornecer remédios à população desvalida.

Analisando a possível discricionariedade do administrador no cumprimento de seus deveres constitucionais, merece ser trazido à baila o excelente magistério de Alessandra Gotti Bontempo que assevera:

O limite da discricionariedade do administrador no cumprimento das normas constitucionais e dos tratados internacionais está em escolher, se essas normas assim o permitirem, a melhor forma de implementar os direitos sociais. Vale dizer: somente pode-se falar em discricionariedade administrativa, no que concerne à realização dos direitos sociais, no tocante à forma de sua implementação, quando este “espaço” já não tiver sido preenchido pelas normas. (BONTEMPO, 2008, p.616)

Os Estados devem respeitar e promover políticas adequadas para garantir o direito à moradia, esforçando-se para cumprir obrigações positivas e negativas, decorrentes dos compromissos assumidos perante a Constituição e os Estados internacionais³².

Lado outro, por vezes a qualificação da questão posta em juízo como política, sob a justificativa de ser questão própria da competência do Poder Executivo, serve de justificativa para a não implementação do direito social à moradia.

Os recursos financeiros do Estado são limitados. Assim, inicialmente, deve-se atribuir ônus argumentativo para Administração, de modo que esta justifique a não implementação de determinado direito. No entanto, na hipótese de haver divergência sobre o entendimento se uma determinada política é prioritária ou não, a decisão será do Poder Judiciário, guardião da Constituição. (MARÇAL, 2011)

As dúvidas sobre a margem de discricionariedade do administrador devem ser dirimidas pelo Poder Judiciário, cabendo ao juiz aferir se a Administração Pública está se orientando em conformidade com o princípio da legalidade. (BONTEMPO, 2008)

Nessa toada, diante de um contexto marcado pelo descumprimento do dever constitucional do Estado na implementação dos direitos sociais de prestação e, em face do princípio da inafastabilidade da jurisdição previsto na Constituição Federal, cabe discutir a forma de atuação do magistrado.

No julgamento sobre a discricionariedade ou não do administrador na escolha da política pública, deve o magistrado se orientar pela Constituição Federal e pelos tratados internacionais que a complementam. Nesse diapasão, impende destacar o entendimento de Vanessa Aparecida Lenhard (2008, p. 87) que aduz:

A constitucionalização dos direitos fundamentais tornou-se um dos principais fundamentos de atuação da jurisdição constitucional e contribuiu para reforçar a ideia de sujeição dos juízes não somente à lei, mas também à Constituição, bastando relembrar que a idéia de supremacia desta é pressuposto de existência da jurisdição constitucional e do exercício de todas as funções que lhe são atribuídas.

³² Conforme Relatório da ONU HABITAT “*Estado de la ciudades de América Latina e El Caribe 2012: Rumbo a una nueva transición urbana*”, foi destacada a iniciativa realizada no Recife para regularizar assentamentos informais localizados em terrenos públicos. Como a legislação não permitia o reconhecimento do direito aos moradores destes locais foi criada a figura da “Concessão de direito real de uso” que estabeleceu um novo paradigma para a função social a propriedade pública. O instituto foi adotado pelo Estatuto da Cidade (legislação federal) convertendo-se em ferramenta a disposição de todos os municípios brasileiros. (ONU HABITAT, 2012, p. 67, tradução nossa)

Conforme notícia publicada no site do Ministério do Planejamento, outra media que se destacou foi o PMCMV “*O programa Minha Casa Minha Vida vai fazer parte de uma publicação da Organização das Nações Unidas (ONU) para Habitação. O programa foi considerado exemplo pelo organismo internacional. A publicação vai ser lançada em 2016 com as melhores iniciativas em diversos países e metas a serem cumpridas no enfrentamento dos problemas de falta de moradias até 2025*”. (MINISTERIO DO PLANEJAMENTO, 2012)

Conforme defende Juarez Freitas (2013) cabe ao Poder Judiciário, sem nada usurpar, atuar diligentemente no sentido de interditar a arbitrariedade por ação ou omissão. Nesse panorama, no exercício do controle dos atos administrativos, o juiz pode/deve tomar providências, se a conduta administrativa apresentar-se irreparável. Na interdependência dos poderes, o Poder Judiciário deve verificar se a conduta arbitrária ocorreu, isto é, se o administrador agiu, ou deixou de agir, com legitimidade e proporcionalidade.

Vale ressaltar, que os direitos sociais, são autênticos direitos subjetivos, perfeitamente exigíveis perante o Poder Judiciário quando são negligenciados pelo Estado. (BONTEMPO, 2008).

Assim, a questão social, que deveria ser enfrentada pelos Poderes Legislativo e Executivo como fato político, repercute diretamente no Poder Judiciário, que soluciona as demandas individuais ou coletivas, incluídas aquelas oriundas das omissões do Poder Público. O Poder Judiciário passou a entrar na esfera da economia e da política, colocando-se dentro da realidade social e participando da transformação ou da manutenção dessa mesma realidade. (CHEMERIS, 2003)

O tratamento que o Judiciário confere à questão é de suma importância, pois este órgão tem o poder-dever de conformar a atuação dos demais poderes com a previsão constitucional.

Nesse sentido, já houve situações em que o Poder Judiciário interviu na política pública e obrigou o ente estatal a cumprir o direito à moradia, entendendo que pela natureza e essencialidade do bem, esta proteção não podia ser postergada.

Foi o que aconteceu no Agravo Regimental nº 855762, julgado pelo STF. Na ação o autor solicitava aluguel social em razão de interdição de sua casa pela Defesa Civil. O município de Niterói, por sua vez, se recusava a pagar o benefício. No julgamento o ministro Gilmar Mendes asseverou que:

Acerca da teoria da reserva do possível, a jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal entende inaplicável por injusto inadimplemento de deveres constitucionais imputáveis ao Estado. Nesse sentido, **a intervenção judicial torna-se possível, pois não se trata de inovação na ordem jurídica, mas apenas determinação de que o Executivo cumpra políticas públicas previamente estabelecidas. Ademais, a jurisprudência desta Corte também abona a possibilidade de controle jurisdicional na espécie, tendo em vista a necessidade de observância de certos parâmetros constitucionais na implementação de políticas públicas.** (grifo nosso) (BRASIL. STF, 2015)

Foi também o que ocorreu no Agravo de Instrumento nº 708667 julgado pelo STF. Neste caso, o Ministério Público ingressou com ação civil pública para que o Município de São Paulo cumprisse o termo de ajustamento de conduta, no qual o ente público acordou em remover diversas famílias que moravam em habitações construídas de forma irregular e em áreas de risco. Transcrevendo as palavras do ministro Dias Toffoli:

[...] o Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, como é o caso do direito à integridade física e à moradia digna dos administrados, sem que isso configure violação do princípio da separação de poderes, uma vez que não se trata de ingerência ilegítima de um Poder na esfera de outro” (BRASIL. STF, 2012, grifo nosso)

Entretantes, já houve também decisões em sentido contrário, ou seja, em que o Poder Judiciário não interferiu na esfera do Poder Executivo, sob o argumento de que não se pode invadir a discricionariedade administrativa. Segue o julgado abaixo, cuja ementa é transcrita:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DESOCUPAÇÃO E DEMOLIÇÃO DOS APARTAMENTOS INVADIDOS. CONSTRUÇÃO DE MORADIA PARA AS FAMÍLIAS INVASORAS. NÃO INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO. SEPARAÇÃO DOS PODERES. POLÍTICAS PÚBLICAS. 1. Apelação do MPF, em face da sentença que, em sede de Ação Civil Pública, julgou procedente o pedido de condenação da CEF a efetuar a desocupação e demolição do Conjunto Residencial Cruzeiro do Sul, às suas expensas, e improcedente o pedido de condenação do Município de Caucaia/CE e do Estado do Ceará, na obrigação de construir moradias para as famílias que invadiram o referido conjunto residencial, ao entendimento de que o Poder Judiciário não pode invadir a discricionariedade administrativa do Poder Executivo, a quem cabe eleger as obras públicas prioritárias, bem assim dispor sobre o seu orçamento. 2. **O Poder Judiciário não pode interferir na esfera da discricionariedade administrativa, salvo nas excepcionais hipóteses de abuso, ilegalidade ou desvio de finalidade, dentre outras, ou seja, apenas lhe cabe o exame da legalidade e da legitimidade do ato administrativo, em respeito aos princípios constitucionais da democracia e da separação dos poderes.** 3. Apelação improvida. (CEARÁ. TRF, 2014, grifo nosso)

Segundo Mânica (2007) no que se refere à jurisprudência, pode-se verificar uma linha de transição. Após longo período de entendimento segundo o qual não cabia ao Judiciário intervir na definição de quaisquer políticas públicas, por óbice decorrente do princípio da separação de poderes e da discricionariedade administrativa, algumas decisões passaram a conceber tal intervenção, nos casos em que se discute a efetivação de direitos fundamentais.

Conquanto, quando se fala em moradia o que está em jogo é o direito social ligado ao princípio da dignidade da pessoa humana. Assim, entendemos que omissões para deixar de

cumprir direito fundamental que está no ápice da Constituição Federal, não podem ser toleradas. Corroborando este entendimento e adotando o princípio da dignidade da pessoa humana como forma de não aceitar a omissão do Estado no que se refere ao direito à moradia, a jurisprudência colacionada abaixo:

Ação demolitória. Construção irregular por desatendimento às normas edilícias da municipalidade. Sentença de procedência do pedido. Inconformismo do réu. Recurso conhecido. Laudo pericial que dá notícia da possibilidade de regularização da construção irregular ao vindowo plano diretor que se encontra em fase de elaboração, além de confirmar a tese da existência de centenas de moradias na mesma situação fático-jurídica do réu-apelante sem que sejam atingidas pela medida extrema da demolição. **Inércia do Município em coibir a formação do loteamento irregular, fato este que acabou por dar ensejo à aquisição onerosa do imóvel edificado. Necessidade de ponderação dos interesses, impondo-se a que se confira relevo aos valores constitucionais da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CRFB) e à defesa da moradia (art. 6º, CRFB), mormente por não se vislumbrar nos autos a ocorrência de risco de desabamento da acessão ou agressão ao meio ambiente.** Incidência do artigo 2º, XIV, do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) que estabelece como diretriz geral da política pública (artigo 182, da CRFB) a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda. Incidência, outrossim, do artigo 234, I, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que proíbe a remoção e demolição de moradias, determinando a que os Municípios promovam a regularização fundiária e titulação de áreas faveladas e baixa renda, ressalvando apenas quando as condições físicas da área imponham risco à vida de seus habitantes. Sentença reformada. Recurso provido. (RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça, 2009, grifo nosso).

Com isso, por mais que a escolha da aplicação dos recursos caiba, primordialmente aos gestores públicos, e não aos tribunais, estes podem ser acionados para implementação das políticas públicas, sob pena de se reduzir drasticamente a capacidade de se proteger os direitos dos mais vulneráveis e desfavorecidos.

Conforme ensina Wolfgang Böckenforde (2000) a interpretação jurídica constitucional tem hoje que levar em conta uma tarefa mais complexa, já que tem que seguir mantendo o respeito ao Texto Constitucional e ao mesmo tempo responder as dificuldades que este Texto Constitucional ampliado propõe para sua interpretação e integração jurídicas³³.

Não obstante a atuação do Poder Judiciário estar limitada às demandas que lhe são ajuizadas, este poder-dever de atuação deve ser pautado pela Constituição Federal visando assegurar a efetividade dos direitos fundamentais. “Desta forma, o Poder Judiciário deve estar aberto às novas configurações e necessidades sociais de forma a poder proferir decisões que repercutirão de maneira relevante na vida dos cidadãos brasileiros” (PAGANI, 2009, p. 210).

Conforme bem aborda Ruivo (1994, p. 71):

³³ No original: “(...)la interpretacion juridica tiene hoy que llevar a cabo una tarea más compleja, ya que tiene que seguir manteniendo El respeto al texto jurídico como tal y responder al mismo tiempo a las dificultades que este contexto constitucional ampliado plantea para su interpretación e integración jurídicas”.

O chamado Poder Judicial encontra-se assim estreitamente ligado ao funcionamento do Estado como um todo, constituindo mais ou menos “poder” consoante as formas ou tipo de Estado a que se encontra conectado, inserindo a sua atividade global na atividade política mais vasta que o Estado desempenha, acompanhando na sua especificidade a unidade interventora e ordenadora deste último.

Em países que adotam Constituições com conteúdos substanciais, axiológicos, que condicionam as decisões democráticas, como é o caso do Brasil, o controle judicial não se restringe aos aspectos procedimentais da elaboração das políticas públicas, vez que pode atingir o conteúdo substancial das escolhas alocativas, para anular e corrigir aquelas que foram tomadas em dissonância com as normas constitucionais, levando em conta os critérios de proporcionalidade. (SERRANO JUNIOR, p. 192)

A alegada falta de recursos na promoção dos direitos sociais, em especial os de hierarquia constitucional, pode e deve ser questionada judicialmente. O Poder Judiciário tem o dever de determinar a promoção do direito social violado e, em muitas situações, até mesmo determinar a prestação estatal necessária à concretização do direito.

Pertinente é a colocação de Guimarães (2009, p.98) “Cresce a autonomia da Administração, devendo ser diretamente proporcional o crescimento do efetivo controle jurisdicional de sua submissão ao Direito”.

Considerando o tempo de reconhecimento do direito à moradia nos planos nacional e internacional, não se mostra razoável que o Poder Público deixe de tomar medidas para sua efetivação. O Estado-administração existe para planejar, monitorar e efetivar os direitos sociais expressos na Constituição Federal, sempre buscando uma sociedade mais justa e igualitária.

Nesse sentido, é possível que o Judiciário, excepcionalmente, atue de forma a garantir o direito à moradia, quando a omissão ou arbitrariedade estatal não proporcionar a existência digna do ser humano.

3 ANÁLISE DE ALGUMAS POLÍTICAS PÚBLICAS UTILIZADAS PELO ESTADO PARA EFETIVAR O DIREITO À MORADIA

No que concerne ao direito à moradia, em razão da crise política urbana, foram criadas algumas políticas públicas habitacionais no âmbito administrativo visando concretizar este direito de forma mais rápida e abrangente, principalmente em favor da população carente. Existem hoje várias políticas públicas: o programa social “Minha Casa, Minha Vida”, a demarcação e legitimação de posse da Lei nº 11.977/09, a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM), a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), a desapropriação por interesse social, a doação e venda, direito de superfície, aforamento, a usucapião extrajudicial entre outros. O grande leque de opções existentes não significa, contudo, que estas ferramentas estão sendo efetivamente utilizadas.

Para análise dos principais aspectos optou-se por selecionar as políticas públicas de via administrativa que visam a aquisição e regularização de moradias das populações mais necessitadas, sendo que a escolha recaiu preferencialmente sobre os instrumentos mais comumente usados pelas Administrações Públicas: o programa social Minha Casa, Minha Vida; a demarcação e legitimação de posse da Lei nº 11.977/09; a concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM) e a desapropriação por interesse social. Separados e selecionados estes instrumentos, resta saber quais são os desafios na concretização do direito à moradia.

3.1 O programa habitacional “Minha Casa, Minha Vida”

O programa Minha Casa, Minha Vida é um programa especial do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), criado pelo governo federal, Lei nº 11.977/2009 e, segundo o governo federal vem beneficiando milhares³⁴ de brasileiros ao facilitar a aquisição da casa própria.

Segundo Silva (2012, p. 6) o pacote habitacional tem por finalidade “A redução do *déficit* habitacional brasileiro por meio da construção de unidades habitacionais direcionadas às camadas da população que não são absorvidas pelo mercado imobiliário, sendo esta uma

³⁴ O Programa já beneficiou mais de 9,6 milhões de pessoas, com a entrega de 2,4 milhões de moradias em todo o país (BRASIL, 2015).

forma de fortalecer a política de distribuição de renda e inclusão social”. O plano visou ainda combater os efeitos do desaquecimento da economia produzidos pela crise mundial.

Além de conceder subsídios, o programa aumentou o volume de crédito para aquisição e produção de habitações, ao mesmo tempo em que reduziu os juros. Com a criação do Fundo Garantidor da Habitação (FGH), foram aportados recursos para pagamento das prestações em caso de inadimplência por desemprego e outras eventualidades. (CARDOSO; ARAGÃO, 2013)

Atualmente, o programa prioriza na seleção pessoas que tenham renda familiar (que inclui todas as pessoas que moram na mesma casa), de no máximo R\$ 5.000 reais, mas as taxas de juros e prestações são diferenciadas para cada faixa salarial. Quem possui renda de até R\$ 1600 reais por mês têm até 120 meses para pagar o financiamento, já quem recebe R\$ 5000 reais tem 30 anos para pagar as prestações do Minha Casa, Minha Vida. Além disso as prestações do Minha Casa, Minha Vida devem ser de no mínimo R\$ 25 reais por mês e não podem ultrapassar 30% do valor da renda bruta familiar. (BRASIL, 2016)

O mencionado programa habitacional foi inspirado na experiência chilena que, na ocasião, foi avaliada pelo empresariado da construção civil como o modelo mais adequado para dinamizar a produção habitacional, resguardando um papel protagonista para o setor empresarial. (CARDOSO; ARAGÃO; ARAUJO, 2011)

3.1.1 Aspectos relevantes: pontos positivos e negativos

Não se pode negar que a política implantada teve um forte apelo ao crescimento econômico impulsionando, sobretudo o mercado financeiro imobiliário no qual estão incluídos grandes empresários da construção civil. Segundo Foragi (2012, p. 46) “as 20 maiores construtoras do país em quatro anos, dobraram seus patrimônios líquidos e tiveram seus faturamentos multiplicados por 2,5 vezes”.

Entrementes, a política habitacional desenvolvida pelo governo, também atendeu à população carente, ao incentivar uma grande oferta de imóveis no mercado, ao mesmo tempo em que concedeu crédito mais facilitado. Nas palavras de Monteiro (2015, p. 142), o programa Minha Casa, Minha Vida “É considerado o maior programa de casas populares do país, promovendo o aquecimento da construção civil de baixo custo, o aumento de empregos e a acessibilidade à moradia adequada para uma extensa parcela da população”.

Segundo análise coordenada pela economista Ana Maria Castelo (2014) realizada pela Fundação Getulio Vargas (FGV), a especialista mostra que o programa contribuiu para amenizar o déficit habitacional e para a melhoria das condições de moradia das camadas mais pobres da sociedade brasileira. Segundo ela, isto ocorreu porque as pessoas de baixa renda têm mais dificuldade de se incluir nas condições exigidas pelos agentes financeiros e os programas habitacionais ao fornecer subsídios e condições de financiamento subsidiadas, inserem essa população no mercado imobiliário e ajudam a reduzir o *déficit* habitacional.

Quanto a capacidade dos beneficiários em quitar os financiamentos, merece ser trazido à baila os questionamentos e observações apontados por Sergio Iglesias Nunes de Souza (2013):

É preciso fazer uma simples pergunta clara: o mutuário terá condições de cumprir o que foi avençado após alguns anos da realização do contrato, em especial, o pagamento do saldo devedor? A resposta a essa indagação é, paradoxalmente, obscura: depende.

Dependerá das condições de empregabilidade individual de cada um; da situação econômica do País, das taxas de juros e formas de sua amortização das tributações que recaem sobre o contribuinte, da política governamental e da condição que o País se apresenta, dentre outros fatores periféricos de estornos econômicos. O fato é que na liberdade de contratação agora autorizada pela referida legislação, a proposta Estatal é dar liberdade total de contratação dos agentes financeiros à sociedade. E, logicamente, o princípio da função social do contrato poderia, em tese, ser desvirtuado pelos interesses econômicos dos credores financeiros. (SOUZA, 2013, p.249-250).

Nesse sentido, Santos, Afonso e Rossi (2014) afirmam que o financiamento de moradia popular, através do estímulo ao crédito e de subsídios, não tem criado as condições necessárias à garantia do direito à moradia, se constituindo, sobretudo, em mecanismo de dinamização da indústria da construção civil, através do estímulo ao mercado imobiliário, voltado para a população situada nas menores faixas de renda.

Desta forma, não basta a disponibilização em massa de financiamentos habitacionais, é necessário que aqueles que tiveram acesso aos financiamentos e à habitação consigam manter, durante o tempo de financiamento, o pagamento das prestações devidas.

Noutro norte, à luz das informações levantadas, verificou-se que o modelo adotado pelo Minha Casa, Minha Vida promoveu uma tendência a *periferização*³⁵ dos beneficiários.

Entre 2007 e 2008, a nova conjuntura gerou o incremento do setor imobiliário com uma forte procura e valorização dos terrenos. Este processo especulativo foi chamado de

³⁵ Exemplo que pode ser dado foi a implantação do PMCMV para a faixa de renda 1 (um) em Boa Vista/RR. Segundo pesquisa realizada por Monteiro e Veras (2015) todos os empreendimentos para a faixa de renda 1 (um) foram construídos na zona oeste da cidade, porção da cidade caracterizada por bairros populares e onde estão localizados os terrenos mais baratos.

“boom imobiliário”. O alto valor da terra promoveu o afastamento dos projetos habitacionais dos grandes centros urbanos, uma vez que a iniciativa privada precisava de terras mais baratas e com maiores extensões, a fim de promover empreendimentos maiores e minimizar os custos das construções.

Vale evidenciar que o promotor do empreendimento habitacional é o setor privado, e que este atua sob a lógica do capitalismo (visa o aumento do lucro e a redução dos custos). Desta forma, os empreendimentos necessariamente sofreram estas conseqüências. Como o objetivo das empresas era necessariamente o de ampliar seus lucros e os preços finais já estavam pré-determinados pelos tetos de financiamentos; os ganhos com a produção habitacional se deram a partir de duas possibilidades que não são excludentes: o lucro imobiliário e o lucro da construção, que funciona da seguinte forma:

O ganho com a redução do preço pago pela terra é de natureza mercantil e pode ser definido como lucro imobiliário, enquanto os ganhos com a redução do custo de construção são de natureza propriamente produtiva e podem ser definidos como lucro da construção. O lucro imobiliário é maximizado com a capacidade das empresas em desenvolver estratégias de redução do valor pago aos proprietários, a exemplo: com a constituição de estoques de terras, com a transformação de solo rural em urbano, ou ainda com a possibilidade de antecipar mudanças na legislação de uso do solo que viabilizem a utilização de terrenos até então fora de mercado. Já o lucro da construção se viabiliza com ampliação da escala, racionalização do processo produtivo, redução de perdas, aumento da produtividade do trabalho e utilização de novas tecnologias. Para a redução do custo ou do tempo de produção torna-se necessário ampliar o tamanho dos empreendimentos, buscando concomitantemente maior padronização. Neste sentido, buscar a ampliação da escala dos empreendimentos, o que tem como conseqüência a necessidade de trabalhar com terrenos de maiores dimensões, reforça o processo de periferização, já que é mais difícil encontrar áreas de tamanho adequado nas regiões centrais. (CARDOSO, ARAGÃO; ARAUJO, 2011, p.6)

Conforme assegura Bonduki (2014), sem priorizar uma estratégia fundiária, a especulação imobiliária, ao elevar a demanda por glebas, prejudicou, sobretudo, os empreendimentos na faixa social, sendo que este problema tende a gerar a transferência do subsídio para a especulação imobiliária, desvirtuando os propósitos do programa.

Segundo Gouvêa e Ribeiro (2014), vários empreendimentos do PMCMV que estão sendo construídos, na modalidade condomínio fechado tem em média 500 unidades e, muitas vezes, são deslocados dos centros urbanos. Nesse aspecto, além da carência já existente, os novos empreendimentos geram novas demandas de infraestrutura, de comércio, serviços e equipamentos comunitários em função da precária inserção urbana. Isso pode gerar vários desequilíbrios no processo de expansão e adensamento do território e realimentar o círculo vicioso da informalidade urbana.

Ao abordar a questão da construção de conjuntos habitacionais, geralmente em áreas mais distantes das cidades, Monteiro e Veras (2015) asseveram que tais construções desenham vetores de expansão urbana, que reforçam as diferenciações espaciais de acordo com as características socioeconômicas dos beneficiários.

Neste sentido, para a pesquisadora da FGV, o programa Minha Casa, Minha Vida precisa superar questões como o valor do preço dos terrenos, sobretudo nos grandes centros, visando a destinação de áreas para moradia de interesse social. (CASTELO, 2014)

Outro ponto de análise é a questão da população mais carente não ser contemplada pelo programa social. Segundo Bonduki (2014) a distribuição das unidades por faixa de renda não atendeu ao perfil correspondente ao *déficit* habitacional. Em 2009, a faixa de até três salários mínimos (que recebem o subsídio integral) foi contemplada com apenas 40% da meta do programa. Entrementes, esta faixa representa 91% do *déficit* habitacional, e segundo as diretrizes da Política Nacional de Habitação (PNH), se a meta for efetivamente cumprida, o atendimento pelo programa representará apenas 6% do *déficit* acumulado.

Confirmando esta realidade, Cristiano Muller (2014) sustenta que proliferaram obras gigantescas pelas cidades, destinadas a faixa de renda entre 3 e 5 salários mínimos, sendo que o programa não se efetivou para a faixa de 0 a 3 salários mínimos.

Concomitantemente, Edésio Fernandes (2013), salienta que o *déficit* habitacional continua enorme e, apesar dos números impressionantes de unidades já construídas e/ou contratadas no contexto do Programa, esse esforço do governo federal ainda não chegou plenamente aos setores mais pobres.

Outras dificuldades constatadas foram as irregularidades encontradas na seleção de beneficiários do programa social. Em quase todos os estados, quiçá todos, são noticiadas irregularidades na etapa inicial do programa³⁶.

³⁶ Em **São Paulo** o Estadão noticiou em 19/01/2014: “**Minha Casa, Minha Vida sofre com fraude em cadastros**”. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,minha-casa-minha-vida-sofre-com-fraude-em-cadastros,1120428>>. No **Paraná**, foi noticiado pelo gazeta do Povo em 23/11/2015: “**Fraude no Minha Casa, Minha Vida pode anular sorteio de casas em Campo Mourão**” Disponível em:<<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/fraude-no-minha-casa-minha-vida-pode-anular-sorteio-de-casas-em-campo-mourao-81xdno6ku1bkl2llxcxnfwdw07>>. Em **Minas Gerais** o Site Globo noticiou em 06/05/2015: “**Polícia Federal apura irregularidades no 'Minha Casa, Minha Vida' em MG**”. Pessoas que não preenchiam requisitos foram contempladas, diz polícia. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mg/centro-oeste/noticia/2015/05/policia-federal-apura-irregularidades-no-minha-casa-minha-vida-em-mg.html>>. Em **Goiás** o site G1 noticiou em 22/07/2014: “**MPF-GO pede suspensão do 'Minha Casa, Minha Vida' em 11 municípios**”. Procurador diz que falta transparência e publicidade em critérios de seleção. Em maio, o órgão pediu a suspensão do programa em outras 85 cidades. Disponível em:<<http://g1.globo.com/goias/noticia/2014/07/mpf-go-pede-suspensao-do-minha-casa-minha-vida-em-11-municipios.html>>. Na **Paraíba**, a notícia informou em 28/10/2015: “**Operação da PF investiga fraudes no 'Minha Casa, Minha Vida' na Paraíba**”. Polícia diz que quadrilha fraudou 17 financiamentos e desviou R\$ 1,7

O programa estabelece que após preenchidos os critérios nacionais, o Município pode estabelecer parâmetros adicionais, em consonância com a realidade demográfica da cidade. Estes critérios, por óbvio, devem ser permeados pelos princípios constitucionais previstos no artigo 37 da Constituição Federal, a fim de não se desviar dos propósitos do programa e, ao mesmo tempo, atender as peculiaridades de cada município.

Outros problemas detectados no programa social foram: a venda ou aluguel de imóveis subsidiados³⁷ ³⁸; defeito na estrutura das construções e baixa qualidade dos materiais empregados³⁹; demora na entrega das casas⁴⁰ e a expulsão de moradores por grupos de traficantes⁴¹. Deficiências que com certeza merecem maior atenção do programa.

milhão. Disponível em: < <http://g1.globo.com/pb/paraiba/noticia/2015/10/operacao-da-pf-investiga-fraudes-no-minha-casa-minha-vida-na-paraiba.html>>. Acessos em: 05 mar. 2016.

³⁷ Conforme noticiado no G1 Notícias, em 23/11/2015: **“Operação encontra irregularidades no programa 'Minha Casa, Minha Vida'”**. A informação é de que na Praia Grande (SP) do total de 263 apartamentos visitados 9 estavam desocupados e segundo o CRECI-SP 19 unidades tinham suspeitas de irregularidades. Disponível em: <1.globo.com/sp/santos-regiao/noticia/2015/11/operacao-encontra-irregularidades-no-programa-minha-casa-minha-vida.html> Ainda segundo noticiado no G1 Noticias, em 02/12/2015: **“Investigação revela comércio ilegal de imóveis do 'Minha Casa' em Bauru”**. Segundo a reportagem o Ministério Público Federal de Bauru (SP) investiga pelo menos 85 casos de apartamentos do programa Minha Casa, Minha Vida que estão alugados ou foram vendidos na cidade. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sp/bauru-marilia/noticia/2015/12/investigacao-revela-comercio-ilegal-de-imoveis-do-minha-casa-em-bauru.html>> Acessos em 05/03/2015.

³⁸ Segundo as regras do programa, estes imóveis não podem ser vendidos ou locados pelo período de 10 anos. Interessante resposta judicial a este problema foi dada pelo TRF da 4ª região ao julgar caso de beneficiária do programa que vendeu seu apartamento adquirido pelo “Programa Minha Casa Minha Vida” em menos de um ano a uma terceira, por contrato de gaveta. A ré comprou o imóvel em 22 de março de 2012 e o revendeu em 11 de outubro do mesmo ano. O Tribunal deu provimento, ao pedido de reintegração de posse pleiteado pela Caixa Econômica Federal sob o argumento de vencimento antecipado da dívida, e determinou que a moradora que adquiriu o imóvel por contrato particular da beneficiária do PMCMV deixe a moradia para que o imóvel seja devolvido ao banco. O juiz na decisão ressaltou que a compra direta de imóvel residencial, com contrato de parcelamento e alienação fiduciária no Programa Minha Casa Minha Vida, celebrado entre a CEF e a contratante, expressa claramente que o imóvel é destinado à moradia própria do contratante e de sua família. O magistrado ainda salientou em seu voto que os programas sociais de promoção da aquisição da propriedade imóvel por pessoas de baixa renda não podem ser usados para especulação imobiliária. (TRF 4ª Região, Ag 5018893-48.2013.404.0000, Rel. Juiz Federal Nicolau Konkel Júnior, julgado em 26/02/2014. Boletim Jurídico Emagis – abr. 2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/pdf/cj047931.pdf>> Acesso em: 11 jan. 2016)

³⁹ Ver notícias em: Site do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil. **“TCU aponta irregularidades nas obras do programa Minha Casa, Minha Vida”**. Disponível em: <<http://www.caubr.gov.br/?p=19500>>. Ver mais em: G1 Noticias **“Minha Casa, Minha Vida moradores beneficiados por programa sofrem com rachaduras e inundações”** e **“Justiça Manda construtora reformar casa do Minha Casa, Minha Vida”** em 26/03/2013 e 26/06/2014, respectivamente. Disponível em:” <<http://oglobo.globo.com/rio/minha-casa-minha-vida-moradores-beneficiados-por-programa-sofrem-com-rachaduras-inundacoes-7944598>> e <<http://g1.globo.com/sp/bauru-marilia/noticia/2014/06/justica-manda-construtora-reformar-casa-do-minha-casa-minha-vida.html>> Todos os acessos realizados em 05/03/2016.

⁴⁰ Ver notícias em: G1 Notícias em 14/05/2013: **“Sorteados do Minha Casa, Minha Vida reclamam de demora na entrega de imóveis”**. Disponível em: <http://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/2013/05/sorteados-do-minha-casa-minha-vida-reclamam-de-demora-na-entrega-de-imoveis.html>>; Diário Gaúcho 23/09/2013 **“Famílias sofrem com atraso do Minha Casa, Minha Vida”** Disponível em: <http://diariogaucha.clicrbs.com.br/rs/dia-a-dia/noticia/2013/09/familias-sofrem-com-atraso-do-minha-casa-minha-vida-4278371.html> Todos os acessos foram feitos em 14 mar. 2016.

⁴¹ Ver notícias em: Agência Brasil em 05/08/2015. **“Minha Casa, Minha Vida terá mudanças devido a violência no Rio”** Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2015-08/minha-casa-minha->

É certo que a implantação de uma política habitacional, sob a lógica do interesse empresarial, trouxe reflexos para a construção do espaço urbano, sendo que as construtoras estão escolhendo espaços mais distantes para implantação dos projetos.

Por outro lado, é preciso maior consideração do Poder Público com a faixa de renda de zero a três salários mínimos (que recebe subsídio integral), pois esta faixa possui dificuldade de crédito no mercado imobiliário diante da análise de risco financeiro.

Quanto à questão dos critérios adicionais na seleção dos beneficiários, se não respeitados os princípios constitucionais trata-se de discricionariedade excessiva, que precisa ser combatida para evitar desvios no programa.

O programa Minha Casa, Minha Vida apresenta ainda muitos desafios, mas deve-se reconhecer sua grande importância como política pública que fomentou o mercado imobiliário, reduziu o *déficit* habitacional, facilitando o acesso à moradia.

Restou claro que já visualizamos um dos caminhos para o problema habitacional, mas precisamos melhorar e aprimorar este instituto.

3.2 O procedimento de regularização fundiária de interesse social da Lei nº 11.977/09

A regularização fundiária sempre constituiu um dos temas estruturantes do direito urbanístico brasileiro.

Nos termos da Lei nº 11.977/09 a regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Se trata de instituto aplicável a assentamentos irregulares, assim consideradas as ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizadas em áreas urbanas públicas ou privadas, predominantemente utilizadas para fins de moradia. (BRASIL, 2009)

vida-tera-mudancas-devido-violencia-no-rio-de-janeiro>; EBC Noticias em 05/08/2015 “**Governo age para garantir segurança de moradores do “Minha Casa, Minha Vida”**”.Disponível em: <noticias/2015/08/governo-age-para-garantir-seguranca-de-moradores-do-minha-casa-minha-vida-no-rio>; G1 noticias em 12/02/2016 “**Síndica do Minha Casa, Minha Vida e traficante eram íntimos, diz polícia**”. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/02/sindica-do-minha-casa-minha-vida-e-trafficante-eram-intimos-diz-policia.html>>. Todos os acesso realizados em 05/03/2016.

O primeiro passo na regularização fundiária consiste na demarcação urbanística⁴². Esta somente pode ser feita pelo poder público, ou seja, pela União, pelos Estados, pelos Municípios e pelo Distrito Federal, incluindo seus órgãos delegados da administração indireta.

A partir da averbação do auto de demarcação urbanística, o Poder Público deverá elaborar o projeto de regularização fundiária e submeter a registro o parcelamento dele decorrente. O projeto de regularização fundiária deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos. Deverá também identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público.

Após o registro do parcelamento, o Poder Público concederá título de legitimação de posse⁴³ aos ocupantes devidamente cadastrados, sem prejuízo dos direitos decorrentes da posse exercida anteriormente. O detentor do título de legitimação de posse, após cinco anos,

⁴² O art. 47, III, da Lei 11.977/09 preceitua que a demarcação urbanística é o “procedimento administrativo pelo qual o poder público, no âmbito da regularização fundiária de interesse social, demarca imóvel de domínio público ou privado, definindo seus limites, área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses”. (BRASIL, 2009)

Para execução do Auto de Demarcação Urbanística é necessário seguir os seguintes passos:

a) Elaboração de levantamento que irá gerar planta e memorial descritivo contendo: medidas perimetrais, área total, confrontantes, coordenadas preferencialmente georreferenciadas dos vértices definidores de seus limites, número das matrículas ou transcrições atingidas, indicação dos proprietários.

b) Elaboração de planta demonstrando o imóvel conforme o assento tabular, ou seja, conforme a descrição da matrícula ou transcrição. Caso a descrição constante do registro de imóveis seja imprecisa será necessário identificar essa situação;

c) Anexação da certidão da matrícula ou transcrição do imóvel, e se não houver, procurar identificar qual o título originário da área, anexando cópia do mesmo;

d) Notificação realizada pelo poder público aos demais órgãos responsáveis pelo patrimônio dos entes federados para se manifestar em trinta dias quanto a anuência ou oposição sobre possível titularidade ou confrontação com a área a ser demarcada;

e) Sem manifestação de oposição o poder público continua o processo. Caso haja oposição, tenta dirimi-la;

f) Encaminhamento do processo ao Registro de Imóveis que realizará busca e notificação do proprietário e identificação da matrícula ou transcrição da área.

g) Após as buscas o oficial de registro de imóveis notifica o proprietário e os confrontantes, pessoalmente ou por correio, para apresentar possível oposição ao processo num prazo de quinze dias;

h) O poder público deverá publicar edital informando possíveis interessados, o proprietário e os confrontantes da área demarcada caso o oficial de registro de imóveis não os encontre (a publicação será pelo prazo máximo de sessenta dias, com quinze dias para se manifestar);

i) Passado o prazo e não havendo manifestação o oficial do registro de imóveis deverá averbar o Auto de Demarcação Urbanística na matrícula do imóvel (na matrícula existente ou na matrícula criada);

j) Se houver impugnação o oficial deverá notificar o poder público para se manifestar em sessenta dias;

k) O poder público poderá propor alteração no projeto ou qualquer outra medida que afaste a motivação da impugnação apresentada por proprietário ou confrontantes;

l) Caso a impugnação seja de parte da área a ser regularizada, o processo seguirá em relação a parte não impugnada;

m) O oficial de justiça deverá tentar uma negociação entre o proprietário ou interessado impugnante e o poder público;

n) Se não for alcançado acordo o processo se encerrará em relação a parte que foi impugnada;

o) Se não houver mais impedimentos será averbado o Auto de Demarcação Urbanística na matrícula do imóvel, o poder público irá elaborar o projeto conforme o Art. 51 da Lei 11.977/2009 e submeter o projeto a registro; (SUMARIVA, 2013)

⁴³ A legitimação de posse é conceituada como 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. (BRASIL, 2009, art. 47, inciso IV)

poderá requerer diretamente 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.

Para regularizar a área de interesse social, devem estar presentes no caso as seguintes circunstâncias, de forma alternativa (ou concorrente): a) que a área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, cinco anos; b) imóveis situados em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); ou c) áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implementação de projetos de regularização fundiária de interesses social. (BRASIL, 2009, art. 47, VIII, a, b e c).

A demarcação urbanística e a legitimação de posse constituem etapas do processo de regularização fundiária.

Vale frisar que a lei deixa claro que a regularização fundiária pode ser implementada por etapas. Essas etapas nada mais são do que o fracionamento dos diversos passos necessários à finalização da regularização.

3.2.1 Aspectos relevantes: pontos positivos e negativos

Primeiramente, é necessário tratar acerca da legitimidade para promoção da regularização fundiária. Foi previsto na lei que são competentes para promover o procedimento: a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e também seus beneficiários, individual ou coletivamente; cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária.

Como bem denota Luciano de Faria Brasil (2015, p. 21) “a Lei nº 11.977 inovou de maneira progressista quanto à legitimação para promover a regularização fundiária, reconhecendo a eclosão de novos sujeitos sociais e políticos”.

Entretantes, não foi previsto no rol de legitimados o Ministério Público e a Defensoria Pública, ausência lamentável, como vemos na seguinte narrativa que se refere a estes poderes.

“Se a ideia que presidiu a definição da legitimação era a de ampliar a possibilidade de manejo dos institutos pelas diversas instâncias sociais e políticas, melhor teria sido reconhecer a iniciativa concorrente daqueles órgãos para a deflagração administrativa do processo de regularização fundiária, no papel de defesa coletiva da ordem urbanística. (art. 1º, inciso VI, da Lei nº 7.347/85) (BRASIL, 2015, p.22)

Assim, mesmo com a ampliação dos legitimados, ausente estes dois importantes órgãos de defesa jurídica dos interesses difusos e coletivos entendemos que a lei foi infeliz neste importante aspecto, mormente porque a população mais carente deposita nestas instituições uma grande confiança para a defesa de seus direitos.

O Auto de Demarcação Urbanística buscou desjudicializar, flexibilizar, desburocratizar e agilizar os processos de regularização fundiária. Como bem define Soares *et al* (2014, p. 256) “É evidente o avanço trazido pelos instrumentos da Lei 11.977/09, uma vez que com o sistema de Auto de Demarcação, inaugura-se na legislação brasileira a possibilidade de regularizar áreas por via extrajudicial”.

Lado outro, o grande empecilho para aplicação da Lei 11.977/09 é a necessidade de aprovação pelo Município do projeto de regularização fundiária.

A redação do artigo 53 da Lei 11.977/09 assim dispõe: “a regularização fundiária de interesse social depende da análise e aprovação pelo Município do projeto de que trata o art. 51” (BRASIL, 2009). Assim, cabe ao Município aprovar os projetos, mesmo que a regularização seja feita por outras entidades. Portanto, a participação do Poder Público torna-se indispensável na regularização fundiária, mesmo porque a execução da política urbana é de competência exclusiva dos Municípios, conforme art. 182 da CF/88.

A disposição da lei vem ocasionando dúvida quanto à classificação da atuação do Município se esta seria discricionária ou vinculada. Existem duas posições em oposição: uma reflete a preponderância do Estado e outra da cidadania.

Refletindo a preponderância do Estado, podemos mencionar a ação⁴⁴ julgada pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, proposta por Antonieta Joviano Aprígio em face do Município de Magé. Nos autos, a autora informou que tentou efetivar o registro imobiliário do seu imóvel, mas que não pôde fazê-lo, em razão da inexistência de registro do Memorial de Loteamento ou Desmembramento da área, competência esta que seria do Município. Pleiteou, portanto, pela condenação do Município à obrigação de regularizar a área. O Tribunal

⁴⁴ RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça. Apelação Cível nº 2007.001.01892. Primeira Câmara Cível. Apelante: Antonieta Joviano Aprígio. Apelado: Município de Magé. Relatora: Des. Helena Candida Lisboa Gaede. julgamento 05 jun. 2007. Disponível em: <<http://www1.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?UZIP=1&GEDID=0003470F3F040EBD4E3F3460D5C3E2870C817F23C364624C&USER=>>> Acesso em: 18 fev. 2016.

entendeu que não havia obrigatoriedade do Município em realizar o loteamento, tratando-se de poder discricionário. No seu voto a desembargadora relatora ressaltou que:

[...] Reza o art. 40 da Lei 6.766/79: “Art 40. A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, se desatendida pelo loteador à notificação, poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes”.

Não resta a menor dúvida quanto à faculdade do Município em regularizar loteamentos clandestinos ou irregulares [...]

[...] A admitir-se a obrigatoriedade pura e simples do Município em regularizar o loteamento, estar-se-ia incentivando as ocupações irregulares, na certeza de uma futura regularização.

O fato de tratar-se de ocupação irregular que já persiste há longos anos não obriga o Município a aceitá-las, do contrário seria o mesmo que dizer que as favelas que ocupam a Mata Atlântica desta cidade jamais poderão ser retiradas.

[...] A questão, além da vontade política para a solução do problema, depende ainda de disponibilidade financeira, já que na atual fase de desenvolvimento urbano do País não há previsão orçamentária para a solução de todos os graves problemas que afligem a população, entre os quais, não só os de moradia, como os de saúde.

Inegável que cabe ao Município a escolha, dentre os inúmeros e urgentes problemas que necessitam solução, quais os que devem ter prioridade, tendo em vista o seu limitado orçamento, razão pela qual, entre outras, compete exclusivamente ao Município à análise da conveniência e oportunidade para o exercício da sua atividade.

Em sentido, oposto adotando entendimento pela preponderância da cidadania o Resp nº 448.216 – SP⁴⁵. Este processo foi fruto de uma Ação Civil Pública, promovida pelo Ministério Público Federal que visava condenação do Município do Estado de São Paulo e outros réus à obrigação de fazer, consistente na regularização do loteamento clandestino denominado Jardim Campo Lindo, implantado em julho de 1993, em uma área de 240.000 m². Em 1ª instância o Município e os outros réus foram condenados a regularizar a área. Inconformado, o Município recorreu alegando que não poderia ser condenado a promover a regularização do loteamento, porquanto seria ato discricionário do Poder Público. Todavia, a justificativa não foi aceita pelo Superior Tribunal de Justiça, que entendeu que a Administração tem o dever de promover a regularização de área e, em caso de omissão pode o Poder Judiciário determinar a obrigação. Segue abaixo trechos do voto do ministro Luiz Fux:

⁴⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial. 448216 SP 2002/0084523-8. Primeira Turma. Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorrido: Município de São Paulo. Rel. Ministro Luiz Fux. julgamento em 14/10/2003, publicado em 17 nov. 2003. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=423387&num_registro=200200845238&data=20031117&formato=PDF> Acesso em 18 fev. 2016.

[...] À primeira vista, indica a referida norma legal apenas uma faculdade ao poder público de proceder à regularização. Todavia, a sua interpretação deve ser engendrada de forma sistemática e teleológica

Nesse contexto, forçoso concluir que o Município tem o dever de cumprir as normas urbanísticas por ele próprio formuladas colimando resguardar os interesses coletivos de modo a evitar a degradação ambiental ou qualquer outra forma de atentado ao bem-estar dos munícipes.

Tratando-se de loteamento constatadamente irregular, à Municipalidade compete vinculadamente e não sob o pálio da discricionariedade, proceder a regularização do loteamento sob o ângulo do interesse público, e, in casu, sob o crivo judicial.

Destaque-se que, consoante o acórdão recorrido, o Município exerceu o seu poder de polícia "timidamente", descumprindo o dever legal de controle do uso, ocupação e parcelamento do solo, máxime no que pertine à adoção de medidas aptas a prevenir conseqüências nocivas ao bem-estar da coletividade.

[...] Forçoso concluir que o a Municipalidade tem o dever e não a faculdade de regularizar o uso, no parcelamento e na ocupação do solo, para assegurar o respeito aos padrões urbanísticos e o bem-estar da sociedade, porquanto a regularização decorre do interesse público e este é indisponível.

Confirmando este pensamento, no mesmo sentido, foi o julgamento também pelo Superior Tribunal de Justiça de outro caso⁴⁶, cuja ementa é colacionada:

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REGULARIZAÇÃO DO SOLO URBANO. LOTEAMENTO. ART. 40 DA LEI N. 6.766/79. MUNICÍPIO. LEGITIMIDADE PASSIVA. **Nos termos da Constituição Federal, em seu artigo 30, inciso VIII, compete aos Municípios "promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano."** Cumpre, pois, ao Município regularizar o parcelamento, as edificações, o uso e a ocupação do solo, sendo pacífico nesta Corte o entendimento segundo o qual esta competência é vinculada.

Destarte, **"se o Município omite-se no dever de controlar loteamentos e parcelamentos de terras, o Poder Judiciário pode compeli-lo ao cumprimento de tal dever"** [...].

Recurso especial provido, para concluir pela legitimidade passiva do Município de Catanduva. (grifo nosso).

Ao meu ver, entender pela discricionariedade da lei se mostra desarrazoável, uma vez que basta a inércia do poder público para que fique emperrada a aplicação da regularização fundiária. Certamente este não foi o intento da lei.

Aos municípios coube pela previsão na Carta Constitucional a obrigação de planejar a organização da cidade, através de seus planos diretores e planos locais de gestão, como forma de adequar o espaço urbano segundo o interesse público.

Nesse passo, deixar o ente municipal de apresentar o projeto de regularização fundiária nos casos em que se faz necessário configura uma omissão que acarreta inúmeros

⁴⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Resp 432.531/SP. Segunda Turma. Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorrido: Município de Catanduva. Rel. Ministro: Franciulli Neto. julgado em 18.11.2004, DJ 25.04.2005 p. 265. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=514377&num_registro=200200509179&data=20050425&formato=PDF> Acesso em: 17 fev. 2016.

prejuízos não só à população interessada como também a toda coletividade. Ressalte-se que a lei permite a implantação da regularização em etapas, justamente para possibilitar o planejamento da política pública pela Administração.

Para Luciano de Faria Brasil (2015, p.18) a regularização fundiária “trata-se da atividade promovida pelo Poder Público de *incorporação da cidade real à cidade legal*, mediante o cumprimento de condições estabelecidas na lei”. Para ele, este instrumento tem a natureza de uma resposta estatal à crise fundiária urbana e tem um conteúdo fortemente inclusivo, com a missão de alcançar cidadania efetiva a grupos sociais no espaço urbano que estão de alguma maneira à margem da proteção conferida pela ordem jurídica.

Assim, pode-se concluir que com a criação da regularização fundiária de interesse social pela Lei 11.977/09, a ordem jurídica reconheceu a possibilidade de, através da via administrativa, possibilitar aos ocupantes de assentamentos precários informais o direito à moradia. Porém, a ausência de algumas entidades no rol de legitimados para manejar o instituto e, a falta de dever expreso em realizar a regularização fundiária são obstáculos que ainda devem ser transpostos.

3.3 Concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM)

O artigo 1º da Medida Provisória 2.220/01 que implantou a concessão de uso para fins de moradia, ao dispor acerca do direito do ocupante do imóvel de obter a concessão especial de uso, assim dispôs:

Aquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

A concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM) está prevista também no art. 183, § 1º, da CF/88:

“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.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

Segundo Di Pietro (2013, p. 338) a concessão de uso se define como “Contrato administrativo pelo qual a Administração Pública faculta a terceiros a utilização de bem público, para que exerça conforme a sua destinação.”

Na concessão de uso especial para fins de moradia há a transferência da posse para o ocupante, mas o bem continua pertencendo à Administração. É ela a proprietária, pois inexistente transferência do domínio.

A CUEM é gratuita e poderá ser conferida ao homem ou à mulher ou a ambos, independentemente do estado civil, abrange exclusivamente imóveis públicos urbanos, destinados à moradia e pode ser concedida de forma individual ou coletiva.

Na modalidade individual, esse direito de uso especial se aperfeiçoa em favor daquele que preencher os seguintes requisitos: a) posse até 30 de junho de 2001; b) ocupação pelo prazo de 5 anos; c) posse ininterrupta e sem oposição; ou seja, contínua, mansa e pacífica; d) o imóvel há que se localizar em zona urbana; e) a dimensão do imóvel não pode suplantar duzentos e cinquenta metros quadrados; e) ocupação para moradia do possuidor ou de sua família; f) o imóvel tem que ser público; g) o ocupante não pode ser proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel rural ou urbano.

Existe ainda a possibilidade da concessão de uso especial para fins de moradia ser concedida de forma coletiva, alternativa possível quando não for viável identificar de forma individualizada as posses.

São requisitos para a modalidade de concessão de uso especial coletiva: a) posse até 30 de junho de 2001; b) imóvel com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados; c) ocupação por população de baixa renda para moradia; d) posse mansa e contínua por 5 anos; e) impossibilidade de identificação dos terrenos ocupados pelo possuidor; f) o ocupante não pode ser proprietário ou concessionário a qualquer título de outro imóvel rural ou urbano.

Em se tratando de concessão coletiva, cada um terá direito a fração ideal, idêntica ou não, conforme acordo firmado pelos beneficiados. Saliente-se que o direito de cada possuidor não poderá ultrapassar a duzentos e cinquenta metros quadrados.

No caso de CUEM coletiva, faculta-se a *accessio possessiones*, podendo o ocupante somar sua posse a de seu antecessor de modo que atinja o prazo de 5 anos necessários para pleitear o direito ao uso especial, contanto que ambas sejam contínuas. (art. 2º, § 1º da MP 2220/01). No caso da CUEM individual, cada requerente deve comprovar o seu tempo de

posse, lembrando que os herdeiros continuam na posse de seu antecessor (art. 1º, §3º, MP 2.220/01).

Na modalidade individual, a CUEM será concedida uma única vez, nos termos do artigo 1º, § 2º da Medida Provisória, restrição que não foi imposta à CUEM coletiva.

Para ambas as modalidades foram previstas a transmissibilidade do direito, mas há uma limitação: transmite-se apenas aos herdeiros legítimos que já residiam no imóvel quando da abertura da sucessão.

Nos artigos 4º e 5º, a Medida Provisória estabelece que a autorização urbanística possa incidir em local distinto daquele ocupado pelo interessado, quando o local atual oferecer risco à vida ou à saúde do imóvel ou, ainda, o imóvel for qualificado como bem de uso comum, encontrar-se em área destinada à urbanização ou à preservação ambiental. Conforme bem assevera Carvalho Filho (2011, p. 1.078), “note-se que todos os fatos ensejadores da mudança de local são de natureza urbanística, o que demonstra efetivamente a preocupação do novo diploma em adotar estratégias de política urbana”.

A concessão de uso especial para fins de moradia, conforme previsto no artigo 1.225, V do Código Civil, constitui em favor do possuidor um direito real. O possuidor adquire poder imediato sobre a coisa, com eficácia perante todos (*erga omnes*), inclusive contra a própria Administração Pública.

3.3.1 Aspectos relevantes: pontos positivos e negativos

Há quem veja na concessão de uso especial para fins de moradia, possível discricionariedade do poder público para conceder o direito. Com esse pensamento, Maria Sylvia Zanela di Pietro *apud* por Brandelli (2016, p. 121) afirma que a concessão de uso especial para fins de moradia é apenas uma faculdade podendo o Poder Público concedê-la ou não. Segundo suas palavras

[...] conforme o § 3º do aludido art. 183, os imóveis públicos não são passíveis de usucapião, há apenas a possibilidade de o Poder Público, querendo, conceder o uso ou transmitir o domínio, voluntariamente, ao particular. Todavia, **do texto constitucional não decorre o direito subjetivo à aquisição da concessão do uso ou do domínio do bem público para o particular; trata-se de uma faculdade conferida ao ente público.** (grifo nosso)

Corroborando este posicionamento o Tribunal de Justiça de São Paulo, nos autos nº 0034617-70.2013.8.26.0053, negou direito à concessão de uso especial para fins de moradia.

Tratava-se de ação em que a autora, representada pela Defensoria Pública, pretendia a concessão de uso especial para fins de moradia, de área pública, onde construiu sua residência e a qual ocupava há mais de 15 anos. O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo negou o direito afirmando, em síntese, que o direito do possuidor deveria ser balanceado com o direito da sociedade de que as áreas públicas sejam usadas em benefício comum. Além do que, havia discricionariedade da Administração na análise da concessão da CUEM, esfera na qual o Poder Judiciário não poderia ingressar. Tudo conforme ementa do acórdão abaixo:

CONCESSÃO DE USO ESPECIAL DE BEM PÚBLICO. Concessão de uso especial de bem público para fins de moradia. Art. 6º e 183, § da CF. LF nº 10.251/01. Art. 1º da MP nº 2.220/01. A concessão especial de uso pra moradia pode ser concedida aos possuidores de áreas públicas, nas condições previstas em lei. A concessão exige prévia autorização em lei local, pois o balanceamento do interesse do possuidor à moradia deve ser contraposto ao interesse da sociedade de ver as áreas públicas destinadas ao uso comum, mediante a fiscalização do Legislativo. Inexistência de lei. **Discricionariedade da Administração na análise da concessão, no que o Poder Judiciário não poder intervir.** Improcedência. Recurso da autora desprovido. (grifo nosso⁴⁷).

Divergentemente, outra parte da doutrina entende que a concessão do título de uso especial para fins de moradia não se trata de discricionariedade do poder público, pois uma vez preenchidos os requisitos, o ocupante tem o direito de exigir o título.

Adota este posicionamento Nelson Saule Júnior (2004), ao afirmar que “A concessão de uso deixa de ser uma faculdade do Poder Público para efeito de promover a regularização fundiária de áreas ocupadas pela população de baixa renda”. (SAULE JUNIOR, 2004, p. 412)

Nessa mesma linha, foi o julgamento pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal do conflito⁴⁸ envolvendo Claudinei Ramalho e Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal. Na ação, a autora pleiteava a concessão de uso especial de um pequeno barraco de madeirite que abrigava sua família, desde 1993. Este imóvel havia sido construído

⁴⁷ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Apelação 00346177020138260053, 10ª Câmara de Direito Público. Apelante: Maria Batista Honorato. Apelado: Prefeitura Municipal de São Paulo. Relator: Torres de Carvalho. Julgamento: 15 dez. 2014, Publicação: 15 dez. 2014. Disponível em: <<http://esaj.tjsp.jus.br/cjsj/getArquivo.do?cdAcordao=8098612&cdForo=0>> Acesso em: 17 fev. 2016.

⁴⁸ BRASÍLIA. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Apelação 20130111115669. Acórdão nº 765643, 3ª Turma Cível. Apelante: Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal. Apelada: Claudinei Ramalho, Relatora: Nídia Correa Lima. Data de Julgamento: 19/02/2014, Data de Publicação: 10 mar. 2014. Disponível em: <http://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/TJ-DF/attachments/TJ-DF_APC_20130111115669_20529.pdf?Signature=6Fsyh9q8wRiesWspV3mDexmG6SY%3D&Expires=1459473790&AWSAccessKeyId=AKIAIPM2XEMZACAXCMBA&response-content-type=application/pdf&x-amz-meta-md5-hash=5bf0a5aa56ebfc34b82a423eac73e9fe> Acesso em: 23 fev. 2016.

quando o local ainda se encontrava completamente ermo e desprovido de infraestrutura. A parte ré, em sua defesa, argumentou que a autora ocupava o lote irregularmente, que não fazia parte da lista de espera de programa habitacional e que a concessão de uso especial do imóvel litigado era ato discricionário da Administração Pública. O Tribunal de Justiça do Distrito Federal, contudo, declarou que preenchidos os requisitos legais da medida provisória nº 2.220/01, tinha a parte autora direito subjetivo a concessão de uso especial do imóvel.

No mesmo direcionamento, foi o julgamento pelo Tribunal de Justiça de São Paulo cuja ementa da decisão foi abaixo colacionada:

APELAÇÃO – AÇÃO DE CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA – PROGRAMA DE URBANIZAÇÃO DA "FAVELA GAMBOA" – IMÓVEL PARA FINS EXCLUSIVO DE MORADIA - MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.220/2001 – Pretensão inicial da autora voltada à concessão de uso especial para fins de moradia, com fundamento na MP 2.220/2001 cc. art. 49 da Lei Municipal 8.869/2006 – [...] – **Imóvel ocupado desde 1991 pela autora e que não sofreu procedimento de afetação – Preenchimento dos requisitos estabelecidos na MP 2.220/2001 – Direito subjetivo da parte** – Sentença de procedência mantida. Recursos, oficial e voluntário da Prefeitura, improvidos. (grifo nosso⁴⁹)

Creio que não há discricionariedade do Poder Público no reconhecimento do direito a concessão de uso especial para fins de moradia. Por se tratar de direito subjetivo da parte, pode ser reconhecido independentemente do título de concessão, sendo este apenas o instrumento representativo do direito, ou apenas formalização do direito, possuindo natureza declaratória e não, constitutiva.

É o que demonstra o art. 6º, § 3º da Medida Provisória 2220/2001, que preceitua que o título de concessão de uso especial para fins de moradia será obtido pela via administrativa perante o órgão competente da Administração Pública ou, em caso de recusa ou omissão deste, pela via judicial. Alfonsin (2012, p.427), reafirma que “se o processo de regularização fundiária do imóvel não é conduzido voluntariamente pelo Poder Público, competirá ao Judiciário, devidamente acionado, a declaração de que incide o direito subjetivo do ocupante à concessão de uso”.

Assim, preenchidos os requisitos legais o possuidor/detentor faz jus à concessão do título declaratório. Apenas nos casos do art. 4º e 5º da Medida Provisória nº 2.220/2001, há discricionariedade, quanto ao seu exercício em outro local, não quanto ao reconhecimento do direito.

⁴⁹ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Apelação 10132257220148260554. Apelante: Prefeitura Municipal de Santo André. Apelada: Nilda da Silva Aquino. Relator: Paulo Barcellos Gatti. Data de Julgamento: 29 jun. 2015, 4ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 03 jul. 2015. Disponível em: <<http://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=8602294&cdForo=0>> Acesso em: 31 jan. 2016.

Outro aspecto controvertido da lei está no requisito temporal para a sua concessão.

O artigo 1º da Medida Provisória previu que somente os possuidores que exerceram posse por pelo menos cinco anos até o dia 30 de junho de 2001 têm direito ao benefício.

Já o art. 3º dispõe que será garantida a opção de exercer os direitos de que tratam os arts. 1º e 2º também aos ocupantes, regularmente inscritos, de imóveis públicos, com até duzentos e cinquenta metros quadrados, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que estejam situados em área urbana, na forma do regulamento. Verifica-se que ao não impor qualquer lapso temporal o artigo abriu uma brecha para os possuidores/detentores que cumprirem o requisito temporal após 30 de junho de 2001 pleiteiem seu direito.

Desta forma entendo que aqueles que completaram o requisito temporal até 30 de junho de 2001 deverão requerer a concessão com base no artigo 1º, já para aqueles que completarem o prazo após 30 de junho de 2001, deve-se solicitar o título declaratório com base no artigo 3º da MP 2.220.

Contudo, este entendimento não é uníssono na doutrina. Há doutrinadores que defendem que a referida medida provisória estabelece que somente poderão ser contempladas com a concessão de uso de área pública as pessoas que tiverem ocupado o território até o dia 30 de junho de 2001, com este posicionamento Fiorillo⁵⁰.

Não há destarte, nenhuma razão em conceder o benefício a quem tinha cinco anos de posse até 30 de junho de 2001 e não fazê-lo a quem, por exemplo, completou o prazo de cinco anos de posse após esta data. Não se pode dar tratamento distinto a cidadãos que estão em posição fática idêntica. A Constituição Federal, que instituiu a usucapião e foi o fundamento remoto para o instituto, não possui óbice dessa natureza.

Para Brandelli (2006, p.120) o instituto da concessão especial de uso para fins de moradia pretendeu “resolver situações de fato, em que pessoas ocupam, para moradia, bens públicos e têm sua situação irregular, sem previsibilidade de regularização justamente por serem os bens públicos impassíveis de usucapião.”

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2002) o instituto atende a evidente interesse social, na medida em que se insere como instrumento de regularização da posse de milhares de pessoas das classes mais pobres, via de regra, moradores de favelas, contribuindo para ampliar a função social inerente à propriedade pública.

⁵⁰ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Estatuto da Cidade comentado**: lei 10.257/2001: lei do meio ambiente artificial. Sed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p.169;

Vale frisar que o instituto é ainda pouco conhecido pela grande população que poderia usufruir deste direito e a inércia do Poder Executivo muitas vezes dá azo a inaplicabilidade do instituto em análise.

A concessão de uso especial para fins de moradia foi um importante instrumento de regularização fundiária instituída pela Medida Provisória nº 2.220 de 04/09/2001 que possibilita a utilização de bem público por particulares. É relevante ainda na medida em que viabiliza a regularização fundiária, o cumprimento da função social da propriedade e o exercício do direito constitucional à moradia, principalmente pela população mais carente.

3.4 Desapropriação por interesse social

Conforme ensina Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2012, p. 166) a desapropriação “é o procedimento administrativo pelo qual o Poder Público ou seus delegados mediante prévia declaração de necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, impõe ao proprietário a perda de um bem, substituindo-o por justa indenização”.

Marcelo Milagres (2011, p.155) afirma que “do artigo 5º, XXIV, da Constituição Federal, consta o fundamento da desapropriação, comando de densidade normativa suficiente para justificar qualquer desapropriação, o que permite afirmar que a regulação infraconstitucional pode não ser essencial”.

A desapropriação deve ser utilizada de forma a propiciar o bem comum, não em detrimento ao direito privado, mas em prol do próprio desenvolvimento de uma sociedade. O Estado se apropria de determinado bem amparado por razões de utilidade pública, necessidade pública ou interesse social.

Quanto à conceituação de necessidade pública, utilidade pública ou o interesse social estes termos são devidamente explicados por Miguel Seabra Fagundes (1979, p.337):

(...) existe necessidade pública quando a Administração está diante de um problema inadiável e premente, isto é, que não pode ser removido, nem procrastinado, e para cuja solução é indispensável incorporar ao domínio do Estado, o bem particular. Há utilidade pública quando da utilização da propriedade é conveniente e vantajosa ao interesse coletivo, mas não constitui um imperativo irremovível. Ocorre o interesse social quando o estado esteja diante dos chamados interesses sociais, isto é, daqueles diretamente atinentes às camadas mais pobres da população e à massa do povo em geral, concernentes à melhoria nas condições de vida, à mais equitativa distribuição da riqueza, à atenuação das desigualdades em sociedade.

A desapropriação é forma originária de aquisição de propriedade e pode acontecer de forma amigável ou judicial.

Tanto na desapropriação amigável, quanto na judicial, o procedimento subdivide-se em duas fases: a primeira fase é a declaratória, caracterizada por um decreto onde o Poder Público indica o bem passível de desapropriação, seja por necessidade ou utilidade pública, bem como por interesse social. A segunda fase é a executória e tem por fim a transferência do bem ao patrimônio do expropriante.

Quando o expropriado concorda com o valor atribuído ao imóvel, a desapropriação dar-se-á amigavelmente. Inexistindo acordo, a parte expropriante ajuíza ação de desapropriação, a fim de se definir a justa indenização a ser paga ao expropriado e transferir o bem ao seu patrimônio.

Na ação de desapropriação o controle jurisdicional esta condicionado aos seguintes pontos: a) fixação do valor justo; b) nulidade processual; c) verificação se o expropriante fundou a ação expropriatória numa das hipóteses legais permitidas.

A desapropriação se consuma depois de paga a indenização ao expropriado. Em consequência, o Poder Público só adquirirá o bem e o particular só o perderá com o pagamento da indenização. Enquanto não houver o pagamento da desapropriação, o Poder Público pode sempre desistir dela, entretanto, será obrigado a indenizar o proprietário pelos prejuízos que haja causado em razão da simples declaração de utilidade pública.

O tema da desapropriação é muito vasto, portanto, aqui será o estudo limitado ao instituto da desapropriação por interesse social, por ser voltado, ainda que não exclusivamente, ao atendimento das camadas mais pobres.

Conforme o artigo 1º da Lei 4.132/62 “a desapropriação por interesse social será decretada para promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem estar social(..)”. (BRASIL, 1962)

Já o artigo 2º da Lei 4.132/62, define os casos de desapropriação por interesse social:ˆ

Art. 2º Considera-se de interesse social:

I - o aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que deve ou possa suprir por seu destino econômico;

II - a instalação ou a intensificação das culturas nas áreas em cuja exploração não se obedeça a plano de zoneamento agrícola, VETADO;

III - o estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola:

IV - a manutenção de posseiros em terrenos urbanos onde, com a tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham construído sua habitação, formando núcleos residenciais de mais de 10 (dez) famílias;

V - a construção de casa populares;

VI - as terras e águas suscetíveis de valorização extraordinária, pela conclusão de obras e serviços públicos, notadamente de saneamento, portos, transporte, eletrificação armazenamento de água e irrigação, no caso em que não sejam ditas áreas socialmente aproveitadas;

VII - a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais.

VIII - a utilização de áreas, locais ou bens que, por suas características, sejam apropriados ao desenvolvimento de atividades turísticas. (BRASIL, 1962, grifo nosso)

Segundo Hely Lopes Meirelles (2007, p. 582):

o interesse social ocorre quando as circunstâncias impõem a distribuição ou o condicionamento da propriedade para seu melhor aproveitamento, utilização ou produtividade em benefício da coletividade ou de categorias sociais merecedoras de amparo específico do Poder Público. Esse interesse social justificativo de desapropriação está indicado na norma própria (Lei 4.132 /62) e em dispositivos esparsos de outros diplomas legais. O que convém assinalar, desde logo, é que os bens desapropriados por interesse social não se destinam à Administração ou a seus delegados, mas sim à coletividade ou, mesmo, a certos beneficiários que a lei credencia para recebê-los e utilizá-los convenientemente.

Significa dizer que essa expropriação se destina a solucionar os problemas sociais de determinada coletividade, visando à melhoria de sua condição de vida a partir do incremento na distribuição da renda, como forma de reduzir as desigualdades sociais.

No caso da desapropriação por interesse social, todos os entes públicos tem a possibilidade de desapropriar, sendo esta situação diferente da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, no qual a competência será apenas da União.

O prazo de caducidade do decreto expropriatório para que o Poder Público promova os atos concretos destinados a efetivar a desapropriação do bem, é de dois anos.

Os bens arrecadados via desapropriação por interesse social não se destinam à Administração ou ao seu patrimônio, mas sim à população que carece da tutela protetora estatal. Por esse motivo é que o art. 4º da Lei 4.132/62 prevê expressamente a obrigação de venda ou locação dos bens expropriados dos bens expropriados a quem estiver em condição de lhe dar a destinação social prevista, não se configurando como desvio de finalidade o repasse do bem a terceiro, hipótese que é execrada nas desapropriações por necessidade e utilidade pública.

A desapropriação por interesse social, objetiva auxílio às camadas mais pobres, melhoria das condições de vida, atenuação das desigualdades e outros. O objetivo do Estado não é ficar com os bens, mas sim distribuí-los. (MACEDO, 2013)

3.4.1 Aspectos relevantes: pontos positivos e negativos

O fundamento político da desapropriação é a supremacia do interesse coletivo sobre o individual, quando incompatíveis. Ainda que a desapropriação por interesse social não se limite a garantir o acesso da população ao direito à moradia, é certo que o Poder Público pode utilizar este instrumento para promovê-lo.

Exatamente por pretender o bem-estar social é que a desapropriação por interesse social tem como pressuposto justificador o descumprimento da função social da propriedade. Isso porque, quando não cumprido os requisitos da função social da propriedade urbana e rural, certamente estará o proprietário promovendo o mal-estar social e colaborando, juntamente com os demais proprietários infratores, para o acirramento das desigualdades ente os cidadãos. A partir do uso da propriedade em consonância com os preceitos da função social é que o proprietário dará a sua parcela de contribuição para o convívio social e para o bem estar da coletividade.

A desapropriação por interesse social tem por prevalência o interesse público, assim como as demais modalidades. Entretanto, o mencionado interesse público difere daquele perseguido nas modalidades por necessidade e utilidade pública, por ser representado pela promoção do bem estar de toda a coletividade, difusamente considerada, não se limitando este interesse a atender situação específica de emergência ou de conveniência administrativa, mesmo que reflexamente produza vantagens para a população. (CAMARGOS, 2004)

Na desapropriação por interesse social essa atuação “Volta-se para a execução da função de intervenção no domínio econômico e social, buscando o Poder Público promover a regularização dos sistemas produtivos para proporcionar o acesso à dignidade social por uma camada cada vez maior da população”. (CAMARGOS, 2004, p.115)

A grande dificuldade no uso desse instrumento reside no alto custo das áreas e na morosidade dos procedimentos expropriatórios. Em que pese a possibilidade da desapropriação administrativa, esta não é a regra, pelo contrário, é a exceção. Comumente, as desapropriações se dão via judicial com longas discussões a cerca dos valores da justa indenização. (GALMACCI, 2011)

A desapropriação visa condicionar o uso da propriedade urbana ao bem estar coletivo, o que coloca esse instrumento jurídico no rol de instrumentos de garantia ao direito à moradia. A possibilidade de intervenção direta do Poder Público em determinada propriedade, por meio

da transferência de domínio, torna a desapropriação valioso instrumento de acesso da população ao direito à moradia.

4 ESTUDO DE CASO: (IN)EFETIVIDADE DO DIREITO À MORADIA DIGNA

As políticas públicas que concretizam o direito à moradia estão à disposição do Estado, devendo ser utilizados em favor do interesse público e, em face da sua natureza social, mais especificamente em favor da população carente. Os casos adiante analisados foram escolhidos de forma a abarcar os instrumentos previamente selecionados e estudados no capítulo 3.

Nesse passo, exemplo de atuação positiva do Poder Público aconteceu na favela da Rocinha⁵¹, bairro localizado na zona sul do Rio de Janeiro, em uma das regiões de maior poder aquisitivo. Esta área passou pela regularização fundiária prevista na Lei nº 11.977/09.

A origem da favela remonta a um somatório de loteamentos irregulares e seu crescimento foi intensificado a partir de 1960, quando a área passou a receber moradores de outras favelas, em razão da política de remoções implantada no Rio de Janeiro.

Conforme experiência relatada por Priscila Soares, Rafael Gonçalves, Ricardo Corrêa e Virginia Murad (2014) na regularização fundiária da Rocinha/RJ houve muitos entraves de ordem administrativa. Os mesmos afirmaram que as articulações com a Prefeitura foram complexas, em função de dificuldades de diálogo entre as secretarias de habitação e urbanismo e pela falta de mão de obra qualificada.

Ainda no tocante ao procedimento administrativo, houve dificuldade na interpretação da lei, sendo necessário que a Corregedoria Geral de Justiça do Rio de Janeiro criasse a portaria nº 207/2009 para regulamentar a Lei nº 11.977/09. Este órgão assumiu grande parte dos procedimentos operacionais, como as publicações de editais e as citações, já que os cartórios alegavam não ter meios materiais nem legitimidade política para realizar os procedimentos necessários.

Soares *et al* (2014, p. 256) confirmam que “A portaria corrigiu algumas lacunas da Lei nº 11.977/09, retirando em parte inúmeras incumbências que poderiam sobrecarregar os cartórios, o que comprometeria certamente a celeridade e o êxito das medidas previstas na lei”.

Outro desafio foi a desconfiança dos moradores. O temor de muitos era que a real intenção fosse a cobrança de impostos, especialmente o IPTU.

⁵¹ O nome Rocinha segundo o historiador Milton Teixeira (*apud* SOARES et al, 2014, p. 249) surgiu em razão de em 1920 haver feiras livres na Gávea. As pessoas ficavam impressionadas com a qualidade e o frescor dos alimentos. Elas perguntavam de onde vinham os produtos e os vendedores respondiam: “vem lá da minha rocinha”, se referindo ao local onde plantavam suas frutas legumes e verduras.

Vale frisar que, no que se refere à missão da Administração em aprovar o projeto da regularização fundiária, esta foi cumprida pelo Município. Este fato permitiu a implantação do procedimento de regularização fundiária, já que, como visto, se não houver esta iniciativa não é possível utilizar-se deste instrumento.

Conforme ratificam Soares *et al* (2014, p. 256) “A prefeitura do Rio exerceu papel central no processo de regularização fundiária, uma vez que, sem a aprovação do Plano de Aprovação do Loteamento (PAL), não teria sido possível promover o registro da área no RGI e nem individualizar os lotes”.

É preciso ressaltar que a regularização de favelas não é processo simples, em razão de envolver uma dinâmica local que abarca muitos interesses o que se transforma, na maioria das vezes, em empecilho. Os diferentes círculos de poder nas favelas apoiam-se, fortemente, na informalidade do solo para impor seu domínio. De um lado, as associações de moradores obtêm importantes recursos ao receberem uma porcentagem sobre as transações imobiliárias locais, para certificar o ato de venda do imóvel. De outro lado, as milícias privadas recebem igualmente porcentagem sobre as transferências imobiliárias e impõem taxas para o funcionamento do comércio local e dos moradores, a título de segurança do local (GONÇALVES, 2009). Nesse sentido, a Rocinha também passou por esta dificuldade.

Ao verificar-se a regularização da Rocinha, constata-se que foi um processo penoso e que embora tenha se verificado problemas como: a qualificação técnica e preparação dos servidores do município para avaliar e implantar a regularização fundiária, a desconfiança da população, a dificuldade de diálogo, o despreparo do Município, a necessidade de integração da lei, etc, estas dificuldades foram superadas.

O procedimento de regularização fundiária transcorreu de forma satisfatória e com muita rapidez, concretizando o direito à moradia em favor daqueles moradores. Durou aproximadamente um ano desde o início dos trabalhos em novembro de 2009 até a averbação do auto em 29 de novembro de 2010 (SOARES *et al*, 2014, p. 256).

Em sentido oposto à aplicação devida das políticas públicas urbanísticas para concretizar o direito à moradia, podemos exemplificar com o caso ocorrido no Município Paulista de Sorocaba. Nesta cidade houve uma atuação ilegal verificada no desvio na seleção do Programa “Minha Casa, Minha Vida”.

Em uma ação proposta pelo Prefeito Municipal em face do presidente da Câmara de vereadores foi impugnada a Lei que estabelecia reserva de, no mínimo, um por cento, destinado aos servidores públicos, para a aquisição de imóveis pelo Programa Minha Casa, Minha Vida. O chefe do Executivo alegava vício de iniciativa do presidente da Câmara

Municipal para aprovar a lei. Julgada a ação pelo órgão especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, o relator afirmou que a inconstitucionalidade se dava não por ofensa à iniciativa do Poder Executivo, mas porque a lei conferia privilégios aos servidores municipais.

O desembargador afirmou no citado acórdão, que os servidores públicos têm regime de trabalho muitas vezes mais vantajoso do que os trabalhadores em geral e que o respeito ao princípio da igualdade é incontornável, não se admitindo a adoção do referido critério. (SÃO PAULO. Tribunal de Justiça, 2016)

Restou constatado no caso violação ao princípio da impessoalidade e da igualdade, sendo que a Administração não agiu pautada pelos princípios constitucionais.

A inclusão de critérios discricionários e arbitrários pelo município de Sorocaba para serem usados na seleção do programa, de forma a conceder maiores direitos a funcionários públicos, se mostra repreensível. Agindo de forma desvinculada de qualquer parâmetro idôneo e das diretrizes constitucionais, o critério seletivo foi usado de forma inadequada e totalmente direcionada a população que com certeza não se inclui no perfil social do programa.

Observando as duas situações constata-se que são dois casos em que a política pública urbanística foi utilizada pela Administração Pública visando concretizar o direito à moradia, sendo que o primeiro foi usado de forma a gerar resultado: regularização da Rocinha e, o segundo gerou a inefetividade: desvio no programa Minha Casa, Minha Vida.

Sob outro ângulo, passamos a analisar a questão da atuação do Estado no caso de remoções realizadas em assentamentos urbanos de baixa renda, isto porque, estas remoções têm aumentado nos últimos anos e tem sido preocupação constante dos órgãos internacionais as incessantes violações do Estado em face do direito à moradia e a dignidade da pessoa humana.

Vale ressaltar que em pleno Estado Democrático de Direito, apenas no Rio de Janeiro, houve mais remoções no governo Eduardo Paes (2009-2016) que nas administrações de dois célebres governantes da cidade, Pereira Passos (1902-1906) e Carlos Lacerda (1960-1965), conhecidos por remoções forçadas que usaram métodos que violaram vários direitos humanos, atropelando a Constituição Federal, legislações municipais e tratados internacionais (AZEVEDO; FAULHABER, 2015).

Segundo Raquel Rolnik (2012):

(...) a liberação de terra bem localizada para empreendimentos e grandes negócios tem levado a um aumento exponencial de remoções forçadas de assentamentos populares, muitos com décadas de existência, e – pasmem! – vários já regularizados

e titulados de acordo com os instrumentos legais. As conquistas no campo do direito à posse da terra desses assentamentos são ignoradas e tratadas de maneira ambígua e discricionária. Ou seja, espoliam-se os ativos dos mais pobres, sem reconhecer seus direitos, porque é mais barato. Mas também porque, dessa forma, se limpa a imagem da cidade a ser vendida nos stands globais: sem assentamentos populares à vista.

O caso da Vila Autódromo⁵² pode ser considerado um exemplo da atuação arbitrária do Estado.

A partir dos anos 90, a comunidade passou a conviver com a ameaça constante de ser removida pela Prefeitura do Rio de Janeiro, devido a sua privilegiada posição geográfica e por possuir terreno plano, sendo alvo constante do expansivo setor imobiliário. Em razão do impasse com o Município, a comunidade nunca recebeu investimentos em infraestrutura.

Em 1997 cento e quatro famílias receberam titulação do Governo do Estado. Em 1998 os moradores da faixa marginal da Lagoa receberam Concessão de Uso Real por 99 anos da antiga Secretaria da Habitação e Assuntos Fundiários do Rio de Janeiro. Em 2005 a Câmara Municipal do Município do Rio de Janeiro decretou parte da comunidade como Área de Especial Interesse Social por meio da Lei Complementar nº 74/2005. Todavia, a área nunca deixou de ser objeto de desejo do poder público municipal.

A política municipal questionava a distribuição dos títulos concedidos pelo próprio Estado, quando o Rio de Janeiro foi eleito para sediar as Olimpíadas de 2016. Então o fantasma da remoção reapareceu com força renovada.

Para justificar a remoção foram utilizados diversos argumentos como danos estéticos e ambientais; área de risco; instalação de equipamentos para os Jogos Pan-Americanos; ampliação de avenidas; exigência do Comitê Olímpico Internacional; impossibilidade de urbanização da área; condições de segurança que deveriam ser garantidas pela criação de área livre junto ao perímetro do Autódromo e a faixa marginal de proteção da Lagoa de Jacarepaguá, sendo todos refutados.

Em 2004, começaram as demolições, depois que parte das famílias aceitou a mudança para conjunto habitacional construído próximo dali. Desde então, demolições têm sido rotineiras e a população local tem diminuído com o passar do tempo⁵³.

Ressalte-se que alguns moradores receberam indenizações milionárias e outros valores ínfimos pelos imóveis, estratégia usada pelo Estado para dividir a comunidade. Houve

⁵² A Vila Autódromo é uma comunidade situada na Zona Oeste do Rio de Janeiro, próxima a valorizada área da Barra, anexa ao antigo autódromo Nelson Piquet e mostra que alguns projetos de remoção podem estar ligados a interesses obscuros.

⁵³ Notícia veiculada pelo Jornal “EBC Agencia Brasil” em 27/02/2016. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-02/moradores-e-pesquisadores-lancam-novo-plano-de-urbanizacao-da-vila-autodromo>> Acesso em 18 mar. 2016.

também aqueles que se mudaram para casas do projeto Minha Casa, Minha Vida, sendo que nestes casos já há denúncias de que os imóveis estão apresentando problemas, restando claro que a remoção ocorreu sem que o direito à moradia digna fosse respeitado⁵⁴.

Recentemente, no dia 8 de março de 2016, com o mandado de imissão de posse obtido na Justiça, mais casas foram demolidas e os agentes deram pouco mais de duas horas para as famílias retirarem seus pertences. Atualmente restam apenas 25 famílias das 824 famílias que lá moravam⁵⁵.

Saliente-se que em administrações anteriores, restou claro o propósito do Município de regularizar a situação dos moradores, pois foi utilizado o instrumento de concessão de título de uso e também chegou-se a declarar aquele local como área de interesse social.

A Administração Pública atual ao invés de regularizar a situação já existente, com a utilização de instrumentos urbanísticos menos gravosos, promoveu a remoção forçada dos moradores com total arbitrariedade.

A intransigência do Município ao lidar com os moradores mostrou-se ainda mais evidente frente à existência de um plano de urbanização⁵⁶ da comunidade, que foi premiado internacionalmente. Pelo plano popular de urbanização ficou claro que a permanência das famílias não somente era possível, mas também era uma opção mais barata do que a remoção. Não obstante, o plano foi totalmente ignorado pelo Poder Público.

Outra situação em que a Administração Pública agiu com total descaso ao direito à moradia digna foi registrado em São Paulo, no caso da Vila Pinheirinho.

O terreno do Pinheirinho passou a ser alvo de disputa em 2004. A Massa Falida da Selecta, do grupo do empresário Naji Nahas⁵⁷, ajuizou ação de reintegração de posse na

⁵⁴ Notícia veiculada pelo Jornal “EBC Agencia Brasil” em 08/062015. Disponível em:<<http://www.ebc.com.br/noticias/2015/06/ex-moradores-da-vila-autodromo-denunciam-problemas-em-imoveis-do-parque-carioca>> Acesso em 21 fev. 2016.

⁵⁵Noticia veiculada no Jornal O Globo em 08/03/2016. Disponível em:< <http://oglobo.globo.com/esportes/em-dia-de-demolicoes-prefeitura-anuncia-projeto-para-vila-autodromo-18833283>> Acesso em 18 mar. 2016.

⁵⁶ Elaborado no primeiro semestre de 2013, pelos moradores da Vila Autódromo, em conjunto com a Universidade Federal Fluminense (UFF) e a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), o Plano Popular de Urbanização apresentava uma alternativa ao plano do governo municipal para que a comunidade não precisasse ser removida. O referido plano ganhou o prêmio internacional Urban Age Award, do Deutsche Bank e da London School of Economics and Political Science e sua implantação não chegava a 14 milhões de reais.

⁵⁷ Nahas é um dos maiores investidores imobiliários do País. Em 1989, ele foi preso acusado de provocar a quebra da bolsa de valores do Rio de Janeiro.

Segundo noticiado na Folha de São Paulo, oficialmente, o terreno pertence à massa falida da empresa Selecta, que pertenceu a Nahas nos anos 80. Mas como a Selecta praticamente não tem mais dívidas e a falência será levantada, o terreno avaliado em R\$ 180 milhões voltará às mãos do investidor. Em entrevista ao mesmo jornal o investidor, disse que, pretende lotear um grande empreendimento imobiliário na região. O bairro, segundo ele, se chamaria “Esperança”. Perguntado sobre o porquê do nome, ele respondeu: “Esperança de o governo resolver o problema desses coitados”. Segundo Nahas, não é ele o responsável por resolver problemas habitacionais do País. Este novo bairro já nasceria avaliado em R\$ 500 milhões. (GRANJEIA, CAPRIGLIONE; BERGAMO, 2012)

mesma vara onde corria o processo de falência (18º vara cível de São Paulo). A ação foi ajuizada contra a ocupação massiva imputada ao Movimento Sem Teto⁵⁸. No dia 10 de setembro de 2004, foi concedida liminar e encaminhada a decisão para o juiz de São José dos Campos, uma vez que era a cidade onde o imóvel se encontrava.

Com a distribuição ao juízo da 6ª Vara Cível de São José, um dos integrantes da ocupação, Amarildo de Pontes, peticionou pedido de sobrestamento da decisão, com o argumento de que a defesa possessória não seria possível caso a propriedade não cumprisse sua função social.

Tendo em vista esse pedido, o juiz Marcius Geraldo Porto de Oliveira decidiu pelo não cumprimento da reintegração de posse imediatamente, suspendendo a ação até que se atendesse algumas condições, sendo aqui transcrita o teor da decisão. Veja-se

Determino que a liminar expedida pelo MM. Juiz da 18ª Vara Cível da Capital seja suspensa até o cumprimento dos seguintes itens: 1. Deverão as Unidades Federativas, União, Estado e Município promover o levantamento completo do número de famílias ocupantes da área; 2. Deverá a União cumprir o disposto no art. 5º, XXIII, art. 170, III, 184 e 186 da Constituição Federal, procedendo ao levantamento da área para verificar se se trata de área improdutiva para possível cumprimento do art. 184 da Constituição Federal e conseqüente desapropriação; 3. Após o cadastramento das famílias, deverão providenciar abrigo para todos os ocupantes; 4. Deverão ainda providenciar transporte digno para as famílias ocupantes da área; 5. O trabalho poderá ser acompanhado pelos Movimentos Sem Terra e Sem Teto, que ficam autorizados a registrar todas as ocorrências na tramitação das providências e exigir que os ocupantes sejam tratados com dignidade; 6. Em nenhuma hipótese será permitida a prática de qualquer tipo de violência física ou moral, desrespeito, ofensas ou humilhações contra os ocupantes. O Estado sujeita-se à indenização por danos morais em favor dos ocupantes, caso sejam eles submetidos a qualquer tipo de humilhação, ofensa ou sofrimento; 7. Para o cumprimento desses requisitos, oficie-se ao Município, Estado e União para as providências necessárias, juntando-se cópia desta decisão; 8. Somente após a execução dessas providências será promovida a desocupação em cumprimento à Carta Precatória, se for o caso. (GINJO, 2014, p.5)

Após proferir a decisão, o juiz oficiou a Prefeitura de São José dos Campos, o Governador do Estado de São Paulo e a Presidência da República, para que tomassem as providências cabíveis em relação a desocupação do Pinheirinho antes de reintegrar a posse do terreno à Massa Falida. Na decisão o magistrado inclusive mencionou a possibilidade do Estado realizar a desapropriação por interesse social.

A Massa Falida inconformada impetrou Mandado de Segurança no Tribunal de Justiça de São Paulo para que a decisão do juiz da 18ª Vara Cível de São Paulo fosse cumprida. O

⁵⁸ O número de habitantes era estimado entre 6 e 9 mil moradores.

Tribunal decidiu pela concessão de segurança e a reintegração foi marcada para 14 de dezembro de 2004.

No dia 12 de dezembro do mesmo ano, a decisão proferida pela 18ª Vara Cível de São Paulo foi objeto de Agravo de Instrumento por parte dos moradores. Foi concedido efeito suspensivo e a operação de desocupação foi novamente suspensa.

O conflito judicial se prolongou durante os anos seguintes através dos meios processuais disponíveis. A disputa se resumia em torno da competência do juízo. Em 2011, o Superior Tribunal de Justiça determinou que a 6ª Vara de São José dos Campos era competente para julgar a demanda.

Durante o período suspensivo houve intensa movimentação do Município, com cadastramento dos moradores e vistoria da área, sinalizando no sentido de que se concretizaria a regularização da área.

Em julho de 2011, a magistrada Márcia Loureiro concedeu, sete anos e meio depois do ingresso da ação, a liminar para reintegração de posse.

No dia 10 de janeiro de 2012 o Ministério das Cidades declarou apoio aos moradores e pediu prazo de 120 dias para que o pedido de reintegração fosse analisado. No dia 11, o Ministro anunciou que o governo federal tinha a intenção de regularizar a área, mas que o município não demonstrava interesse (GINJO, 2014). No dia 18, alguns parlamentares promoveram um acordo de suspensão da reintegração em, pelo menos, 15 dias. O acordo foi alcançado numa reunião, no gabinete do juiz da Falência, com a participação de parlamentares, o síndico da massa falida e os advogados da massa falida e da empresa falida Selecta (PRADO, 2012). Posteriormente, no dia 20 do mesmo mês foi ajuizada na justiça federal ação cautelar pedindo a suspensão do mandado de reintegração, o que foi deferido. (GINJO, 2014)

Ignorando a suspensão da justiça federal, na madrugada de domingo, dia 22 de janeiro de 2012, às 5h30 da manhã, o bairro Pinheirinho foi cercado pela polícia estadual e pela guarda municipal de São José dos Campos. O STJ validou a desocupação através de uma liminar emergencial que só foi anunciada horas após o começo da operação.

Mais de 2 mil policiais entraram na área, lançando bombas de gás lacrimogênio e balas de borracha contra uma população que dormia, indefesa. Os moradores tiveram que abandonar às pressas suas casas, deixando roupas, documentos e móveis para trás. Em alguns casos, a pressa foi tanta que os animais ficaram nas casas. Já no dia seguinte (23/01/12) a Polícia Militar iniciou a demolição dos imóveis enquanto muitos moradores ainda retiravam objetos pessoais do local. Todos os moradores, incluindo mulheres, recém-nascidos, crianças,

idosos e enfermos foram arrancados de suas casas e lançadas em abrigos coletivos improvisados.⁵⁹

Após a desocupação, houve diversas denúncias de abuso de poder e violações dos direitos humanos que supostamente teriam sido praticados.

Vale frisar, que no dia 3 de setembro de 2012, foi aberto um edital para o leilão do terreno do Pinheirinho, no qual a área de 1,3 milhão de metros quadrados foi avaliada em 187,4 milhões de reais. Destes, a prefeitura de São José dos Campos receberia 28 milhões de reais em dívidas tributárias e multas. O leilão, porém, foi questionado tanto pelos representantes legais dos moradores, quanto pela Massa Falida da Selecta. Acabou sendo suspenso por tempo indeterminado. (PRADO, 2012)

Até hoje a entrega das 1.681 casas do projeto Minha Casa, Minha Vida destinadas aos ex-moradores do Pinheirinho, não foram concluídas e em 2015 foi noticiado que os ex-moradores da Vila Pinheirinho recebiam o mesmo valor do auxílio aluguel fixado em 2012, de apenas R\$ 500,00.⁶⁰

A atuação infeliz do Poder Judiciário na concessão da reintegração de posse causou perplexidade, pois ao deferir uma liminar sete anos e meio depois do início da ação, deixou claro que o título de propriedade prevaleceu de forma isolada sobre os demais ditames, princípios e objetivos da Constituição Federal.

Por sua vez, o Poder Executivo ciente dos fatos desde o início da ação e das possíveis consequências, não providenciou políticas públicas voltadas à promoção e efetividade do direito à moradia digna e nada fez para impedir a desocupação em massa.

Não há dúvida que o Estado poderia ter declarado a área como de interesse social, a fim de desapropriá-la em prol dos possuidores, indenizando o proprietário. O Estado preferiu ignorar todas essas alternativas, agindo de forma veemente contra população de baixa renda que reside em um bairro criado por meio de ocupação e segue para uma situação de incerteza. (AMARAL, 2012)

A violação do direito à moradia deu-se no momento da desocupação indevida e violenta, e ainda após o cumprimento da medida de reintegração, uma vez que não houve qualquer preocupação do Estado em conceder moradia adequada às famílias que ficaram desabrigadas.

⁵⁹ Informações conforme denúncia apresentada à Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/99816256/Massacre-do-Pinheirinho-Denuncia-a-OEA#scribd>. Acesso em 13 mar. 2016.

⁶⁰ Informação disponível no Jornal “O Vale” em 23/01/2016. Disponível em: <http://www.ovale.com.br/2.620/ato-marca-quatros-anos-da-reintegracao-do-pinheirinho-1.658242> Acesso em 19 mar. 2016.

Defendo que é plenamente possível a atuação do Estado com respeito ao direito à moradia e a dignidade humana, mesmo em caso de remoções.

Foi o que aconteceu na remoção da favela Sacadura Cabral, localizada no Município de Santo André, região metropolitana de São Paulo⁶¹.

Em 1999, “O Programa Santo André Mais Igual”⁶² diante do elevado adensamento populacional e do problema de enchentes no local propôs a remoção de uma parte da favela para realizar-se uma reurbanização da área, o que implicaria na remoção de 200 famílias de um total de 780.

A estratégia utilizada pela Prefeitura de Santo André foi realizar um plano participativo para selecionar as famílias e definir os critérios de reassentamento. Desta forma, procurou-se identificar quais famílias desejavam ficar no local e quais concordavam em ser reassentadas. Das 200 famílias atingidas pela medida 122 concordaram em ser removidas, sendo que 78 queriam continuar na região. Estas famílias restantes interessadas em ficar na área permutaram suas casas com outras pessoas da comunidade que embora não atingidas pela medida de reurbanização desejavam ir para outro local. No processo de reassentamento as próprias famílias definiram os grupos de moradores que ocupariam cada um dos edifícios para onde se mudariam. O processo de remoção foi amplamente debatido com a população, envolveu vários setores da prefeitura, a empresa de transporte da cidade, os 1300 moradores da área e durou 10 dias. O processo de urbanização e de reassentamento aconteceu de forma harmoniosa e foi acompanhado de políticas sociais e de geração de empregos. A concepção do núcleo Sacadura Cabral foi integrado a diversos programas sociais, tais como; Urbanização de Favelas e Produção Habitacional; Microcrédito (Banco do Povo); Incubação de Cooperativas; Capacitação de Empreendedores Populares; Formação Profissional; Alfabetização para Adolescentes e Adultos; Renda Mínima acoplado ao atendimento escolar; Saúde da Família – agentes de saúde que operam no bairro; Criança Cidadã. O Programa Santo André Mais Igual, levou simultaneamente para favela todos esses programas com o objetivo de dar impulso ao processo de inclusão social (BUENO, SILVA, ALMEIDA, 2008, p. 7).

⁶¹ Este exemplo está documentado pelo artigo *Community Participation in Relocation Programs: The case of the Slum Sacadura Cabral in Santo André – Brazil*, de Rosana DENALDI e Márcia G. de OLIVEIRA publicado na revista *Open House International*, Volume 24, Nº3. In: RELATORIA ESPECIAL DA ONU, 2010.

⁶² “Entre 1997-2000 foi criado o Programa Santo André Mais Igual (denominado inicialmente de PIIS - Programa Integrado de Inclusão Social), que posteriormente foi aprimorado e entre 2001- 2006 o governo consolidou a implementação desse programa como importante estratégia municipal de combate à exclusão social, buscando maior articulação entre as políticas urbana, habitacional e social, contando sempre com a participação popular”. (BUENO, SILVA, ALMEIDA 2008)

Assim, o Poder Público realizou a remoção das famílias, sem transtornos e respeitando a dignidade e o direito dos moradores.

Destaque-se, ainda, a desapropriação por interesse social no caso do *Condomínio Sítio Pai Cará*, ocorrido na década de 50. Conforme narrado por Marcelo Milagres (2011) o Tribunal de Justiça de São Paulo, reconheceu a constitucionalidade da lei municipal que decretava a expropriação do imóvel com a finalidade primordial de alienação em favor dos seus vários ocupantes sem-teto que ali se encontravam irregularmente em razão da expansão do Porto de Santos. Segundo o entendimento do Tribunal, a desocupação dessa área configuraria problema maior, com graves e profundas repercussões sociais, deferindo, pois, a manutenção dos possuidores naquele local, em face da desapropriação por interesse social.

Vê-se que esta decisão do Poder Público de realizar a desapropriação ocorreu na década de 50, quando o princípio da dignidade humana começava a ser valorizado e reconhecido no plano internacional e momento em que o direito à moradia sequer era reconhecido no ordenamento jurídico como direito social.

Ações de remoção forçada são incompatíveis com o cumprimento de diversos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, corroborados na Constituição Federal.

Esta política “higienista” não é tolerável com a cidade que se pretende inclusiva. Ninguém ignora o fato de que o ente estatal pode e deve efetuar remoções de pessoas em situações de risco. Quando não há verdadeiramente possibilidade da comunidade permanecer no local, o importante é colocar opções para essas pessoas e que elas possam participar desse processo.

A esse propósito, faz-se mister trazer à colação o entendimento de Marçal (2011, p. 103), que afirma o seguinte

Assim, quando o Estado retira as pessoas de determinada área, ele deve garantir um espaço de habitação adequado e que não inviabilize o gozo dos demais direitos da personalidade, não sendo cabível que sejam feitos despejos sem que o Estado aloque os indivíduos em outra localidade, justamente pelo dever do Estado em prestar moradia para aqueles que não têm condições de provê-la.

No caso, específico do reassentamento de Sacadura Cabral, destaca-se a atuação positiva do Poder Executivo em conformidade com as determinações internacionais para a remoção de pessoas.

No caso da Vila Autódromo, por se tratar de área pública, muitas políticas públicas poderiam ser utilizadas: a desapropriação por interesse social; a regularização fundiária; a concessão de uso especial para fins de moradia entre outros. A Administração não considerou

a situação de extrema penúria daquelas pessoas e o interesse social envolvido no caso. Utilizou os instrumentos administrativos não para efetivar o direito à moradia, mas para violá-lo.

Cabe aqui a acertada observação de Fernandes (2010, p.174) “Curioso é que para remover famílias de baixa renda as desapropriações são decretadas no atacado”.

No caso Pinheirinho, tratava-se de área privada. Desta forma, o instrumento mais adequado seria a desapropriação por interesse social. A ação judicial tramitou durante anos e mesmo ciente do problema a Administração Pública, nada fez em favor daquela comunidade. O Poder Público albergou a conduta do especulador imobiliário que violou o preceito constitucional da função social da propriedade e se omitiu em face dos mais necessitados.

Vale frisar que tanto na remoção da favela da Sacadura, quanto na regularização da favela da Rocinha, a participação de muitos atores fez-se necessário para que os instrumentos administrativos pudessem garantir o direito à moradia. Assim, na perquirição pela efetivação desta garantia fundamental, é importante o envolvimento de várias pessoas: juízes, administradores, moradores, defensores, promotores, etc.

Considerando o conjunto de obrigações que tem sido vinculadas a tutela e promoção do direito à moradia no plano internacional e nacional, constata-se que são muitas as formas pelas quais podem os Estados efetivar o direito à moradia.

Todavia, é imprescindível que essa luta se dê por meio da participação efetiva da sociedade civil, do Estado, e também das instituições, buscando respostas eficazes que venham promover a cidadania e a consolidação de direitos.

Neste sentido, vale aqui destacar a corajosa contribuição do um juiz federal, Dr. Antonio Francisco Pereira, para efetivação do direito à moradia e o respeito à dignidade da pessoa humana. Frente a um pedido de reintegração de posse movida pelo Departamento Nacional de Estradas e Rodagens (DNER) em face de pessoas que invadiram uma faixa de domínio da Rodovia BR 116, construindo barracos de plástico, o magistrado não se intimidou e afirmou que cabe ao Estado a responsabilidade de prover a cidadania dos mais necessitados. Afirmou ainda que a falta de recursos não pode dar azo a falta de responsabilidade. Vale destacar alguns trechos da destemida decisão⁶³:

⁶³ MINAS GERAIS. Tribunal Federal da 1ª Região, 8ª Vara Federal de Belo Horizonte. Processo n. 95.0003154-0. Autor: Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER. Réus: Itamar Pereira da Costa e outros. Juiz Antônio Francisco Pereira, julgado em 03/03/1995. (CHEMERIS, 2003, p.122-123)

“[...] Ora, é muita inocência do DNER se pena que eu vou desalojar este pessoal, com a ajuda da polícia, de seus moquiços, em nome de uma arrevesada segurança nas vias públicas. O autor esclarece que quer proteger a vida dos próprios invasores, sujeitos a atropelamento. [...]

[...] O Município foge à responsabilidade "por falta de recursos e meios de acomodações" (fls. 16v).

Daí, esta brilhante idéia; aplicar a lei.

Só que, quando a lei regula as ações possessórias, mandado defenestrar os invasores (art. 920 e SS do CPC), ela- como toda lei- tem em mira o homem comum, o cidadão médio, que no caso, tendo outras opções de vida e de moradia diante de si, prefere assenhorar-se do que não é dele, por esperteza, conveniência, ou qualquer outro motivo que mereça a censura da lei e, sobretudo, repugne a consciência e o sentido do justo que os seres da mesma espécie possuem.

Mas esse não é o caso no presente processo. Não estamos diante de pessoas comuns, que tivessem recebido do Poder Público razoáveis oportunidades de trabalho e de sobrevivência digna (v. fotografias) [...]

[...] Ou seja, enquanto não construir - ou pelo menos esboçar - "uma sociedade livre, justa e solidária" (CF, art. 3º, I), erradicando "a pobreza e a marginalização" (nº III), promovendo "a dignidade da pessoa humana" (art. 1º, III), assegurando "a todos existência digna, conforme os ditames da Justiça Social" (art. 170), "emprestando à propriedade sua função social" (art. 5º, XXIII, e 170, III), dando à família, base da sociedade, "especial proteção" (art. 226), e colocando a criança e o adolescente "a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, maldade e opressão" (art. 227), enquanto não fizer isso, elevando os marginalizados à condição de cidadãos comuns, pessoas normais, aptas a exercerem sua cidadania, o Estado não tem autoridade para deles exigir - diretamente ou pelo braço da Justiça - o reto cumprimento da lei. [...] Não é demais observar que o compromisso do Estado para com o cidadão funda-se em princípios, que têm matriz constitucional. Verdadeiros dogmas, de cuja fiel observância depende a eficácia e a exigibilidade das leis menores. [...]

[...] Mais do que deslealdade, trata-se de pretensão moral e juridicamente impossível, a conduzir - quando feita perante o judiciário - ao indeferimento da inicial e extinção do processo, o que ora decreto nos moldes dos arts. 267, I e VI, 295, I, e parágrafo único, III, do CPC, atento à recomendação do art. 5º da LICC e olhos postos no art. 25 da Declaração Universal dos Direitos do Homem, que proclama: "Todo ser humano tem direito a um nível de vida adequada, que lhe assegure, assim como à sua família, a saúde e o bem estar e, em especial, a alimentação, o vestuário e a moradia." Quanto ao risco de acidente na área, parece-me oportuno que o DNER sinalize convenientemente a rodovia, nas imediações. Devendo ainda exercer um policiamento preventivo a fim de evitar novas "invasões". (Tribunal Federal da 1ª Região, 8ª Vara Federal de Belo Horizonte Processo n. 95.0003154-0, Juiz Antônio Francisco Pereira, julgado em 03/03/1995)

Apesar de existir forte rede de proteção do direito à moradia, através da extensa legislação existente, o que se observa é que estes direitos nem sempre se efetivam de fato na vida das pessoas.

Não obstante se observe a sua inclusão expressa na Constituição Federal, o direito à moradia continua sendo tratado por vezes como direito de segunda categoria, persistindo ecos na doutrina que rejeitam seu reconhecimento como direito fundamental, negando seus status de cláusula pétreia, e fragilizando sua efetivação. (ATRIA *apud* MONTEIRO, 2015, p. 65)

Em diversas regiões do mundo são muitas as experiências de lutas sociais para modificar os modos de governar, planejar e desenvolver as cidades, de maneira que os seus

habitantes se apropriem e usufruam a riqueza tanto no aspecto econômico como também na produção do conhecimento e da cultura (SAULE JUNIOR; OSORIO; CARDOSO, 2005).

O direito à moradia, apesar de garantido em legislação está longe de ser concretizado. O Estado não cumpre sua obrigação de oferecer às parcelas mais desprotegidas e marginalizadas da população a garantia de seus direitos fundamentais. Desta forma, é preciso estimular a capacidade da sociedade brasileira de divulgar, compreender, implementar e monitorar estas políticas públicas, contribuindo, assim, para construção de uma sociedade mais justa.

5 CONCLUSÃO

O grande desafio da política habitacional é reverter o histórico processo de segregação da população de baixa renda, mas para enfrentar esta realidade são necessárias mudanças profundas, entre elas faz-se necessário forte e adequado posicionamento do Estado frente à questão do direito à moradia.

O Brasil é signatário de numerosos tratados internacionais em que o direito à moradia adequada foi reconhecido. Ademais, a Constituição Federal de 1988, por advento da Emenda Constitucional nº 26/00, em seu artigo 6º, *caput*, estabeleceu o direito social à moradia.

Assim, cabe ao Estado promover tanto a defesa desse direito quanto a sua garantia e efetivação em relação àqueles que dele necessitam. É obrigação do Estado desenvolver políticas públicas que visem concretizar este direito.

Segundo a conceituação de moradia digna estabelecida pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e pela Agenda Habitat II, este direito envolve vários aspectos que abarcam uma qualidade de vida digna, não se restringido a um teto e quatro paredes. O direito à moradia é um direito complexo, que vai além do direito de ter um teto para abrigar-se, embora seja este um complemento indispensável para a sua efetivação.

O direito à moradia foi reconhecido e implantado como pressuposto da dignidade da pessoa humana e, dentre outros direitos como alimentação e saúde, compõe o rol das necessidades básicas do ser humano, estando incluído na formação do mínimo existencial.

Diante do mínimo existencial não pode o Estado alegar a famigerada “reserva do possível”, deixando de conceder o mínimo necessário para uma vida digna. A suposta discricionariedade do Estado na escolha da política pública, também não pode ser utilizada pelo administrador para justificar a inação na implementação de direitos sociais que estão no ápice da Constituição Federal.

O Estado deve agir para que o direito à moradia seja concretizado, uma vez que ele está vinculado a princípios e normas constitucionais que devem ser cumpridos.

O direito à moradia embora seja considerado um direito de aplicação imediata, não concede automaticamente a todos os cidadãos o poder de exigir uma residência do Poder Público. Contudo, obriga o Estado a adotar políticas, ações e demais medidas compreendidas e extraídas da Constituição e dos tratados internacionais, para assegurar e tornar efetivo esse direito, em especial aos que se encontram no estado de hipossuficiência.

A utilização de políticas públicas, com caráter coletivo e abrangente, nos parece uma excelente alternativa, pois o problema é crescente no país e este direito, em geral, envolve grandes grupos sociais. Entre as diversas políticas públicas para concretizar o direito à moradia digna que foram colocados à disposição do Estado, quatro institutos que foram selecionados para análise: o programa Minha Casa, Minha Vida, a regularização fundiária de interesse social da Lei 11.977/09, a concessão especial de uso para fins de moradia e a desapropriação por interesse social.

Ao se analisar o programa social Minha Casa, Minha Vida, verificamos que o mesmo vem apresentando alguns entraves. Os problemas identificados vão desde a etapa inicial na seleção de beneficiários até o momento posterior a entrega dos imóveis. Todavia, vale frisar que os recursos destinados e o número de beneficiários do programa são bastante altos, o que porventura aumenta os imbróglis.

A política habitacional implantada movimentou o setor imobiliário e contribui para diminuir o *déficit* habitacional. Mas, embora o programa tenha sido voltado para o atendimento das necessidades habitacionais de famílias de baixa renda, este objetivo não vem sendo atingido a contento. A menor faixa de renda especificada pelo programa, que é compreendida entre zero e três salários mínimos e onde está concentrado o maior *déficit* habitacional, não vem sendo beneficiada como se esperava.

Em outra direção, quanto à seleção de beneficiários do programa, este tema precisa de maior fiscalização do Estado para se evitar desvios. Em respeito aos princípios da impessoalidade e da igualdade, deve a Administração Pública atuar com total transparência e publicidade no cadastro de inscritos, na seleção de beneficiários, no processo seletivo, nas listas de beneficiados e de excluídos, sendo que a ausência ou desvio nos critérios do programa geram manipulação ilícita. Ressalte-se que, pelo fato do programa conceder facilitação na compra de imóvel, de forma que a efetivação do direito à moradia acaba adquirindo valor econômico, é necessário que nesta fase do procedimento haja total lisura, inclusive com ferramentas que permitam este controle pela sociedade.

A segregação socioespacial gerada pelo programa também é evidente. Implantando sob o fundamento do sistema capitalista, os conjuntos habitacionais têm sido construídos em terras baratas e distantes dos grandes centros, expulsando a população mais pobre para as regiões periféricas das cidades, o que vem agravando ainda mais a separação social entre centro e periferia.

Acredito que estes empreendimentos poderiam ser inseridos em áreas urbanas já consolidadas e com infraestrutura de equipamentos urbanos. Poderia o Poder Público utilizar-

se das políticas públicas urbanísticas competentes, como a doação, por exemplo, para liberar áreas centrais para a implantação desses projetos, o que garantiria maior integração e heterogeneidade social.

Ao se estudar o instituto da regularização fundiária de interesse social trazida pela Lei nº 11.977/09 verificou-se que a mencionada legislação procurou regularizar a situação de grande parcela da população que hoje se abriga precariamente nas cidades.

Não obstante, restou demonstrado a necessidade de extrema “vontade política” da Administração para sua implementação, isto porque o artigo 53 da Lei dispôs que a regularização fundiária depende de aprovação do projeto pelo Município, sendo indispensável esta iniciativa para a exeqüibilidade do procedimento.

No rol de legitimados para promover a regularização fundiária, foi sentida a ausência do Ministério Público e da Defensoria, instituições que defendem interesses difusos e coletivos e que são muito prestigiadas pelas populações carentes.

Na Concessão de Uso Especial para fins de Moradia – CUEM constatou-se que há quem entenda que o título declaratório seria direito submetido à discricionariedade da Administração Pública. Todavia, restou demonstrado que se trata de direito subjetivo, que existe independente da concessão do título pela Administração Pública.

Noutro passo, para parte da doutrina a CUEM só poderia ser adquirida por aqueles que preencheram os requisitos até 31 de julho de 2001 (art. 1º da MP 2220). O entendimento nestes moldes não tem qualquer amparo legal, pois resultaria em injustificado tratamento desigual. A situação das pessoas que preencheram os requisitos antes ou depois de 31 de julho de 2001 são as mesmas. Ademais, os moradores que preencheram os requisitos após 31 de julho de 2001, podem valer-se do artigo 3º da Medida Provisória 2.220.

Destaque-se que a CUEM é direito real com eficácia *erga omnes*, valendo em face de todos, inclusive contra a própria Administração Pública. O Estado ao utilizar-se do instrumento da concessão de uso especial para fins de moradia visou garantir ao particular, de forma gratuita e perpétua, o direito de uso de bem público para fins de moradia, tendo como premissa maior a diminuição da desigualdade social e a promoção da dignidade da pessoa humana.

Quanto à desapropriação por interesse social, apesar de não ser instrumento voltado exclusivamente para a efetivação do direito à moradia, o mesmo se apresenta como ferramenta apta para efetivar este direito em favor das camadas mais necessitadas. Ao se conceder ao Estado o poder de desapropriar uma área, em geral, de um ou poucos proprietários, para favorecer grande massa de pobres e excluídos, esta medida se mostra como

instituto muito importante. Todavia, lamentavelmente o instituto é pouco usado para atender ao direito social à moradia das classes menos favorecidas.

Nos institutos, foram encontrados ainda problemas relacionados à discricionariedade tanto excessiva quanto insuficiente da Administração Pública.

No PMCMV foram constatadas algumas irregularidades na seleção, com desvio do perfil traçado pelo programa. No Município de Sorocaba, a Administração optou por medida desmedida ao criar critério desarrazoável (discricionariedade excessiva), o que considero gravíssimo, pois abre possibilidade para que pessoas que não necessitam do benefício sejam contempladas por um projeto social destinado às classes mais oprimidas.

Já na regularização fundiária da Lei nº 11.977/09, na CUEM e na desapropriação por interesse social, ficou patente que por vezes a Administração vem deixando de cumprir seu papel, sob o argumento da suposta liberdade na escolha da política pública (discricionariedade insuficiente). Foi o que aconteceu no caso da Vila Autódromo e no Pinheirinho. Em ambos os casos, poderiam ter sido utilizados instrumentos urbanísticos capazes de favorecer os moradores das áreas ocupadas. No caso de área pública (Vila Autódromo), poder-se-ia ter promovido a regularização fundiária, ter concedido títulos de uso, entre outros. No caso de área pública, poder-se-ia ter desapropriado a área por interesse social. Mas não houve interesse nem em regularizar, nem em negociar, nem em acomodar devidamente os moradores desalojados, permitindo a espoliação da população mais pobre.

Ao mesmo tempo em que as políticas públicas são atos discricionários, temos que os objetivos constitucionais são juridicamente vinculantes, o que diminui a margem de liberdade deixada ao Poder Executivo. Desta forma, não pode o Estado aplicar a ideia de discricionariedade para não atender ao direito fundamental previsto na Constituição Federal.

Assim, em caso de discricionariedade excessiva ou insuficiente, o Poder Judiciário poderá ser acionado para analisar a escusa do descumprimento e, se for o caso, impelir o Estado a cumprir a medida necessária e de forma adequada para a concretização do direito.

Entendo que há possibilidade do Poder Judiciário interferir no Poder Executivo, pois o direito à moradia é um direito social, fundamental e humano, protegido pela ordem jurídica internacional e interna, devendo o Estado efetivá-lo e protegê-lo. Em outra direção, a conduta do Judiciário ao julgar casos que envolvem o direito à moradia deve ser permeada também pela aplicação da Constituição Federal, sob pena de grave desvio do comando constitucional, como aconteceu no caso Pinheirinho.

Analisando a conduta do Estado percebe-se que a aplicação das políticas públicas urbanísticas para a concretização do direito à moradia depende muito do “interesse político”,

pois como o direito à moradia necessariamente passa pela posse da terra, são muitos os interesses envolvidos.

No caso da Rocinha e da Sagadura Cabral prevaleceu o interesse em implementar a política pública habitacional adequada, sendo que através dos instrumentos urbanísticos promoveu-se a regularização fundiária e a remoção de famílias de forma digna, respectivamente.

No caso da Vila Autódromo e do Pinheirinho, prevaleceram outros interesses, que sejam quais forem, são injustificáveis frente ao massacre ocorrido naquelas comunidades. Ao ser complacente com a remoção de diversas famílias sem a contrapartida da garantia do direito à moradia e o respeito à dignidade da pessoa humana o Estado cedeu a interesses obscuros e/ou mercadológicos.

Tanto no caso da Vila Autódromo, onde foi o próprio Poder Público que desalojou moradores, quanto no caso do Pinheirinho em que a retomada do imóvel se deu por particular, não houve qualquer atuação do Estado para impedir ou proteger o direito fundamental à moradia.

Diante das violações perpetradas pelo Poder Executivo, seja pela discricionariedade excessiva, seja pela discricionariedade insuficiente, muitas vezes os administrados têm que se socorrer aos tribunais para fazer valer o direito já normatizado na via administrativa. Ocorre, portanto, a judicialização da questão que teoricamente poderia ser resolvida na área administrativa. A batalha jurídica enfrentada pelos administrados, como é costumeiro ocorrer nas lutas das minorias, demanda empenho do interessado em demonstrar perante o Poder Judiciário que a política pública habitacional constitui fundamento para a concretização da garantia fundamental à moradia digna.

É necessário que se criem novas formas de enfrentamento das questões habitacionais, no sentido de problematizar essa defasagem que há entre a legislação e a sua efetivação.

A conscientização da população sobre a importância do direito à moradia e a função social da propriedade é fundamental para diminuir o preconceito e a estigmatização sobre as pessoas mais carentes que vivem nos grandes aglomerados urbanos, pois estas muitas vezes são consideradas “invasoras” e não sujeitas do direito fundamental à moradia digna.

São muitas as controvérsias sobre o direito à moradia. Começa pela conceituação do termo, passa pela sua classificação, destinatários, e deságua na sua efetividade. Como se não bastasse o direito à moradia ainda está relacionado ao fator “terra ou lugar” que tem valor econômico o que torna o direito alvo de vários interesses.

Portanto, é preciso que se desenvolva o reconhecimento material da isonomia, a fim de que se assegure o respeito à máxima que prevê tratar os iguais igualmente e os desiguais desigualmente na medida das suas desigualdades.

Aplicando-se o direito à moradia com a efetiva observância de outros princípios norteadores como o da igualdade, da proporcionalidade, da moralidade e da dignidade da pessoa humana, pode-se chegar ao verdadeiro interesse público e da coletividade, compatibilizando os interesses dos cidadãos com os interesses da cidade que se almeja inclusiva.

O direito à moradia não se limita apenas a prestação estatal negativa, ou seja, aquela que exige uma abstenção por parte do Estado e dos particulares. É constituída ainda por medidas de caráter positivo, que exigem do Estado a implantação de políticas públicas para sua satisfação.

Conclui-se que, quando a Administração tem interesse em utilizar as políticas públicas urbanísticas para concretizar o direito à moradia em favor da população carente, ainda que os mesmos apresentem pequenos entraves e desafios, estes não são capazes de impedir a atuação eficiente destes instrumentos.

Todavia, quando a Administração não deseja concretizar este direito, ela trata o assunto da moradia como “questão social” e não como “direito”, e então se utiliza do argumento da reserva do possível ou da discricionariedade da escolha da política pública para não concretizar a garantia fundamental.

O fato é que este importante direito vem sendo tratado, na maioria das vezes, como questão social se sujeitando à “boa vontade” do gestor público.

Assim, o problema da inefetividade do direito à moradia não está na ausência de normas ou na incapacidade de políticas públicas urbanísticas eficazes, ao revés, o direito à moradia é excessivamente regulado e protegido pelo ordenamento jurídico. O verdadeiro entrave para a concretização do direito à moradia através de políticas públicas chama-se “interesse político”.

Ainda que os recursos da Administração Pública sejam limitados, a maior barreira para efetivação deste direito não está na ausência de recursos, mas na gestão orçamentária mal conduzida, nos vícios de escolha e nos desvios administrativos.

Diferentemente dos direitos sociais como a saúde e a educação, que são temas recorrentes nos tribunais, o direito à moradia ainda não alcançou um nível de conscientização por parte da grande massa da população excluída deste direito, sendo de extrema importância a atuação do Estado de forma proativa para solucionar esses problemas e evitar a

judicialização de demandas. A forma de tutela deste direito deve ser preferencialmente coletiva, de forma a permitir uma maior abrangência, pois em geral estes direitos envolvem grandes grupos sociais.

Em relação às políticas públicas urbanísticas estudadas, verifica-se que há alguns entraves e desafios para serem superados e que, ainda que não exclusivamente, a maioria dos problemas são gerados pela própria Administração, por meio de condutas ativas ou omissivas.

Por fim, acredito que a existência de uma política habitacional permanente com a destinação de recursos poderia contribuir não apenas para solucionar os antigos e atuais problemas fundiários, mas também seria indispensável no planejamento habitacional para o futuro.

REFERÊNCIAS

- AGRA, Walber de Moura. Direitos Sociais. *In*: MARTINS, Ives Gandra; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do. (coords.) **Tratado de direito constitucional**. v. 1. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.
- AMARAL, Luiz Fernando de C. P do. **Pinheirinho e as omissões estatais**. Cidadania, Direito e Justiça. 29 jan. 2012. Disponível em: <<https://cidadaniadireitoejustica.wordpress.com/2012/01/29/pinheirinho-e-as-omissoes-estatais/>> Acesso em: 18 mar. 2016.
- AZEVEDO, Lena; FAULHABER, Lucas. **SMH: remoções no Rio de Janeiro olímpico**. Rio de Janeiro: Mórula, 2015.
- BARCELLOS, Ana Paula. **A Eficácia dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.
- BARROSO, Luis Roberto. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: natureza jurídica, conteúdos mínimos e critérios de aplicação**. Versão provisória para debate público. dez. 2010. Disponível em: <http://luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2010/12/Dignidade_texto-base_11dez2010.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2016.
- BOCKENFORDE, Ernest Wolfgang. **Estudios sobre el Estado de derecho y la democracia**. Trad. de Rafael de Agapito Serrano. Madrid: Trotta, 2000.
- BONDUKI, Nabil. Avanços, limitações e desafios da política habitacional do governo Lula - Direito à habitação em oposição ao direito à cidade. *In*: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coords.). **Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p.293-317
- _____. **Origens da habitação Social no Brasil: Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria**. 3. ed. São Paulo: Editora Estação Liberdade, 2002
- BONTEMPO, Alessandra Gotti. Direitos Humanos: fundamento, proteção e implementação. *In*: PIOVESAN, Flávia; IKAWA, Daniela (coords.). **Direitos humanos: fundamentos, proteção e implementação: perspectivas e desafios contemporâneos**. v. 2. Curitiba: Juruá, 2008.
- BRANDELLI, Leonardo. **Usucapião administrativa: de acordo com o novo código de processo civil**. São Paulo: Saraiva, 2016.
- BRASIL, Luciano de Faria. Demarcação urbanística e legitimação de posse na lei 11.977/2009. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, n. 58, p. 18-29, fev/mar. 2015, Porto Alegre: Magister, 2015.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 29 nov. 2015.

_____. **Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992.** Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm>. Acesso em: 30 nov. 2015.

_____. **Decreto-Lei nº 9.777, de 6 de setembro de 1946.** Estabelece bases financeiras para a "Fundação da Casa Popular" e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del9777.htm>. Acesso em: 07 dez. 2015.

_____. **Dilma entrega 7.555 casas do Minha Casa Minha Vida em cinco estados.** 2015. Disponível em: <<http://blog.planalto.gov.br/assunto/minha-casa-minha-vida/>> Acesso em: 26 dez. 2015.

_____. **Governo Federal.** Minha Casa, Minha Vida. 2016. Disponível em: <<http://minhacasaminhavidapro.br/minha-casa-minha-vida-2016/>>. Acesso em: 02 fev. 2016.

_____. **Lei 10.257 de 10 de julho de 2001** (Estatuto da Cidade). Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 07 dez. 2015.

_____. **Lei 4.132 de 10 de setembro de 1962.** Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4132.htm> Acesso em: 24 mar. 2016.

_____. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009** (PMCMV). Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm>. Acesso em: 30 nov. 2015.

_____. **Lei nº 6.015 de 31 dezembro de 1973.** Lei de registros públicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm>. Acesso em 30 nov. 2015.

_____. **Medida Provisória nº 2.220 de 4 de setembro de 2001.** Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015consolidado.htm>. Acesso em 13 fev. 2015.

_____. **Proposta de Emenda à Constituição nº 601, de 1998** (do Senado Federal). PEC 28/96 - SF. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=012EC6E2F598B9C637EB50EFE7B0C36B.node1?codteor=1234598&filename=Avulso+-PEC+601/1998> Acesso em: 12 fev. 2016)

_____. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada.** Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, 2013. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/bibliotecavirtual/promocao-e-defesa/publicacoes-2013/pdfs/direito-a-moradia-adequada>> Acesso em: 24 jan. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Agravo regimental no Agravo de Instrumento nº 708667/São Paulo**. Agravante: Município de São Paulo. Agravado: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator: Min. Dias Toffoli, julgado em: 28 fev. 2012, publicado em 10 abr. 2012. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1888652>>. Acesso em 14 dez. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Agravo regimental no Recurso Extraordinário com agravo nº 855762/RJ**. Segunda Turma. Agravante: Município de Niterói. Agravado: Jefferson Marques Faria. Relator: Min. Gilmar Mendes, julgado em 19 mai. 2015, publicado em 01 jun. 2015. Processo Eletrônico DJe-102. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8597788>>. Acesso em 15 dez. 2015.

BRUM, Mario Sergio. **Ditadura civil-militar e favelas: estigma e restrições ao debate sobre a cidade (1969-1973)**. Caderno Metrópole, São Paulo, v. 14, n. 28, pp. 357-379, jul/dez 2012. Disponível em: <http://www.cadernosmetropole.net/download/cm_artigos/cm28_240.pdf> Acesso em: 02 mar. 2016.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. *In*: _____ (org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p.1-50.

BUENO, Laura Machado de Mello; SILVA, Mariana de Lima; ALMEIDA, Estela Regina de. Resultados da urbanização do núcleo Sacadura Cabral, Santo André através de projeto integrado. *In*: **XII Encontro Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído**. Fortaleza/CE, 07 a 10 out. 2008. Disponível em: <<http://www.infohab.org.br/entac2014/2008/artigos/A2357.pdf>> Acesso em: 18 mar. 2016.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão de Desenvolvimento Urbano - CDU. **Moradia Popular**. Brasília, [200?]. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdu/part.html/moradia.html>> Acesso em: 09 fev. 2016.

CAMARGOS, Ana Célia Passos de Moura. **Descumprimento da função social da propriedade e justa indenização na desapropriação para fins de reforma agrária**. 2014. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Programa de Pós-Graduação em Direito, Belo Horizonte.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Themis Amorim. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa, Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. *In*: CARDOSO, Adauto Lúcio (org.). **O Programa Minha Casa, Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p. 17-66.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Themis Amorim; ARAUJO, Flávia de Sousa. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. *In*: **XIV Encontro Nacional da Anpur**. Rio de Janeiro, mai. 2011. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrolopes.net/download/adauto_cardoso.pdf> Acesso em: 06 fev. 2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 24. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011.

CASTELO, Ana Maria. Em cinco anos, programa habitacional gera 1,2 milhão de empregos. **Portal Brasil**. Economia e Emprego. 03 nov. 2014. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2014/11/em-cinco-anos-programa-habitacional-gera-1-2-milhao-de-empregos>> Acesso em 01 dez. 2015.

CEARÁ. Tribunal Regional Federal. **Apelação Cível nº 200881000047310**. AC564686/CE. Terceira Turma. Apelante: Ministério Público Federal. Apelado: CEF- Caixa Econômica Federal e outros. Rel. Desembargador Federal Geraldo Apoliano, julgado em 10 abr. 2014, publicado em 23 abr. 2014. Disponível em: <<http://www.trf5.jus.br/InteiroTeor/publicacoes.jsp?numproc=200881000047310>> Acesso em 25 fev. 2016.

CHEMERIS, Ivan Ramon. **A função social da propriedade**: O papel do Judiciário diante das invasões de terras. Rio Grande do Sul: Unisinos, 2003.

COELHO, André Felipe C. **O estado liberal: entre o liberalismo econômico e a necessidade de regulação jurídica**. Revista Jurídica UNIGRAN. Dourados, v. 8, n. 15, Jan./Jun. 2006.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

CORDEIRO, Carlos José. **Usucapião especial urbano coletivo**: abordagem sobre o Estatuto da Cidade - Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

CORREA, Giselle de Lourdes Bangoim; CATETE, Vânia Lucia Lemos. Movimentos sociais no contexto da reforma urbana. *In*: **V jornada internacional de políticas públicas**. São Luis/MA, ago. 2011. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/QUESTAO_URBANA_E_GESTAO_DAS_CIDADES/MOVIMENTOS_SOCIAIS_NO_CONTEXTO_DA_REFORMA_URBANA.pdf> Acesso em: 10 fev. 2016

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. **Colisões entre princípios constitucionais**. Curitiba: Juruá, 2006.

CYMBALISTA, Renato. Política urbana e regulação urbanística no Brasil: conquistas e desafios de um modelo em construção. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p.279-299

DANTAS, Marciano. Blog do Professor. **Migrações internas**. Publicado em Jan. 2013. Disponível em:<<http://professormarcianodantas.blogspot.com.br/2013/01/migracoes-internas.html>>. Acesso em: 22 mar. 2016

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (Medida Provisória 2.220, de 4.9.2001). *In*: DALLARI, Dalmo de Abreu, FERRAZ, Sérgio (coords.). **Estatuto da cidade – comentários à lei federal 10.257/2001**. São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. **Direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

_____. Discricionária técnica e discricionariiedade administrativa. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**. Instituto Brasileiro de Direito Público. Salvador/BA, n. 9, fev/abr. 2007. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-9-FEVEREIRO-2007-MARIA%20SYLVIA.pdf>> Acesso em: 06/03/2016.

_____. **Curso de Direito Administrativo**. 25. ed., São Paulo: Atlas, 2012.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria Geral dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

FACHIN, Luis Edson. **Estatuto do patrimônio mínimo à luz do novo Código Civil brasileiro e Constituição Federal**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

FAGUNDES, Miguel Seabra. **O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1979.

FERNANDES, Edésio. Direito urbanístico e política urbana no Brasil: Introdução. *In*: _____. (org.). **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 11-52.

_____. Estatuto da Cidade, mais de 10 anos depois: razão de descrença, ou razão de otimismo? **Revista UFMG**, Belo Horizonte, v. 20, n.1, jan./jun. 2013, p.212-233. Disponível em: <https://www.ufmg.br/revistaufmg/downloads/20/10estatuto_da_cidade_edesio_fernandes.pdf> Acesso em 02/03/2016> Acesso em 02 mar. 2016.

FERNANDES, Edésio; PEREIRA, Helena Dolabela. Legalização das favelas: qual é o problema de Belo Horizonte? **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, n. 34, jan./jun. 2010. Brasília: IPEA, 2010. Disponível em: <<file:///C:/Users/usuario/Downloads/171-529-1-PB.pdf>> Acesso em: 24 mar. 2016.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. Direito à moradia: o que é, para quem serve, como é garantido e as disputas na construção doutrinária e jurisprudencial. *In*: _____. (coords.). **Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar**. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p.13-23.

FERNANDES, Marlene. **Agenda Habitat para municípios**. Rio de Janeiro: IBAM, 2003. Disponível em: < <http://pt.scribd.com/doc/37257284/Agenda-Habitat#scribd>> Acesso em: 28 dez. 2015.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Estatuto da cidade comentado: Lei 10.257/2001 - Lei do meio ambiente artificial**. 5. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

FORAGI, Rafael. **Uma análise do programa Minha Casa, Minha Vida**. Dissertação (Graduação) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/69963/000875591.pdf?sequence=1>> Acesso em: 29 dez. 2015.

FREITAS, Juarez. Discricionariiedade Administrativa: O Controle de Prioridades Constitucionais. **Revista NEJ – Eletrônica**. v. 18, n. 3, set/dez, 2013a. Programa de Pós-

Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí – SC.
Disponível em: <file:///C:/Users/usuario/Downloads/5131-13579-1-SM.pdf> Acesso em: 19 mar. 2016.

_____. Omissão administrativa e o teste da proporcionalidade. **Revista Interesse Público**, Belo Horizonte, n. 78, 2013b. Disponível em:
<<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=92554>>. Acesso em: 30 mar. 2015.

FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. **Políticas Públicas: a responsabilidade do administrador e o Ministério Público**. São Paulo: Max Limonad, 2000.

FURIAN, Leonardo. **Origem e significado da Constituição no Estado Social**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF, 20 ago. 2014. Disponível em:
<<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.49485&seo=1>>. Acesso em: 18 mar. 2016.

GALMACCI, Thanyelle. A desapropriação como instrumento de acesso ao direito à moradia. *In: Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIV, n. 92, set. 2011. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10191> Acesso em 24 mar 2016.

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

GINJO, Milena de Mayo. Pinheirinho: um estudo de caso para pensar as interfaces do direito à moradia adequada. *In: XXIII Congresso Nacional do CONPEDI/UFPA*. João Pessoa, Nov. 2014. Disponível em: <<http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=08d24d640ddb54ad>> Acesso em: 14 mar. 2016.

GODOY, Luciano de Souza. **O direito à moradia e o contrato de mútuo imobiliário**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

GONÇALVES, Rafael Soares. Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial. **Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo**. São Paulo, v.23, n.66, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142009000200017> Acesso em: 14 fev. 2016.

GOUVÊA, Denise de Campos; RIBEIRO, Sandra Bernardes. A política nacional de regularização fundiária: programa papel passado – avanços e desafios. *In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. (coords.). Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar*. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p.247-260.

GRANJEIA, Juliana; CAPRIGLIONE, Laura; BERGAMO, Marlene. O Senhor do Pinheirinho. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 11 mar. 2012. Caderno Ilustríssima, n.p. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrissima/30547-o-senhor-do-pinheirinho.shtml> >. Acesso em: 18 mar. 2016.

GUIMARÃES, Daniel Serra Azul. O dever de transparência e motivação da administração pública. *In: LIVIANU, R. (coord.) Justiça, cidadania e democracia* [online]. Scielo Books.

Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2009. pp. 96-107. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/ff2x7/pdf/livianu-9788579820137-09.pdf>> Acesso em: 01 jan. 2016.

HOLZ, Sheila; MONTEIRO, Tatiana Villela de Andrade. Política de habitação social e o direito a moradia no Brasil. *In: X Colóquio Internacional de Geocrítica: Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales*, 1999-2008. Universidad de Barcelona, 26 a 30 de mai. de 2008. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/-xcol/158.htm>> Acesso em: 01 out. 2015.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Aglomerados subnormais**: informações territoriais. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/JoRZNB>> Acesso em: 28 jan. 2016.

_____. **Estatísticas do século XX**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. Disponível em: <<http://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/seculoxx.pdf>> Acesso em: 28 jan. 2016.

IPEA. **4º Conferencia Nacional das Cidades**. 23 a 26 de out. de 2003. Brasília/BR. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Cidades_IV/texto_base_4_conferencia_cidades.pdf> Acesso em: 31 jan 2016.

JORNAL DO SENADO. **Estatuto da Cidade sofre críticas sobre implementação das ações**. Brasília, 10 ago. 2012, p. 4. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/jornal/edicoes/2012/08/10/estatuto-da-cidade-sofre-criticas-sobre-implementacao-das-acoes>> Acesso em 07 fev. 2015.

JORNAL O TEMPO. Cidades. **O Estatuto da Cidade faz dez anos sob críticas**. Belo Horizonte. 29 nov. 2011. Reportagem de Joana Suarez. Disponível em: <<http://www.otempo.com.br/cidades/estatuto-da-cidade-faz-10-anos-sob-cr%C3%ADticas-1.349005>>. Acesso em: 07 fev. 2016.

KRELL, Andreas J. **Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha: Os (des)caminhos de um direito constitucional “comparado”**. Porto Alegre: Fabris, 2002.

LEITE, Alcides. **A mão invisível de Adam Smith**. 30 ago. 2013. Disponível em: <<http://monitordigital.com.br/a-muo-invisuvel-de-adam-smith/>> Acesso em: 25 nov. 2015.

LEITE, Glauco Salomão Leite. A “politização” da jurisdição constitucional: uma análise sob a perspectiva da teoria dos sistemas de Niklas Luhmann. **Revista de direito constitucional e internacional**. São Paulo, ano 16, n. 64, CA-162, jul./set. 2008, p.151-185.

LENHARD, Vanessa Aparecida. Judicialização da política no debate constitucional contemporâneo. *In: CUSTÓDIO, André Viana; CAMARGO, Mônica Ovinski (orgs.). Estudos Contemporâneos de direitos fundamentais: visões interdisciplinares*. v. 1, Curitiba: Multideia, 2008.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 12. ed., rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2008.

MACEDO, Paulo Sergio de Araujo. **O instituto de desapropriação à luz do Estatuto da Cidade**. 21 nov. 2013. Disponível em: <http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=12333>. Acesso em: 24 mar. 2016.

MACHADO, Igor Suzano. 25 anos da Carta Constitucional de 1988: Caminhos e descaminhos na concretização da ordem jurídico-institucional da constituição cidadã. **Revista de Direito**. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Viçosa, v. 5, n. 2, 2013. Disponível em: <<http://www.seer.ufv.br/seer/revdireito/index.php/RevistaDireito-UFV/article/view/22>> Acesso em: 13 mar. 2016.

MÂNICA, Fernando Borges. Teoria da reserva do possível: direitos fundamentais a prestações e a intervenção do poder judiciário. *In: Revista Brasileira de Direito Público*. ano 5, nº 18. jul/set. 2007. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007..

MARÇAL, Thaís. **Direito fundamental social à moradia**. 1. ed. Rio de Janeiro: Lerfixa, 2011.

MARTEL, Leticia de Campos Velho. **Direitos fundamentais indisponíveis: Os limites e os padrões do consentimento para a autolimitação do direito fundamental à vida**. Dissertação (Doutoramento). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010. Centro de Pós-Graduação em Direito. Disponível em: <<http://pct.capes.gov.br/teses/2010/31004016015P4/TES.PDF>> Acesso em 20 fev. 2016.

MASTRODI NETO, Josué; ROSMANINHO; Mariane D. Santana. O direito fundamental à moradia e a existência efetiva da reserva do possível. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região**. Brasília, n. 43, 2013. Disponível em: <http://portal.trt15.jus.br/documents/124965/1488681/Rev.43_art.12/fe844e04-61d7-406c-8ad2-d307910ebb80> Acesso em: 26 jan. 2016, p. 207-235.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 33. ed. atual. São Paulo: Editora Malheiros, 2007

MELO, Marcos André B. C de. Política de habitação e populismo: o caso da Fundação da Casa Popular. **Revista de Urbanismo e Arquitetura**. Programa de pós-graduação em arquitetura e urbanismo. Bahia, v.3, n.1, p.39-61, 1990. Disponível em: <<http://www.portalseer.ufba.br/index.php/rua/article/view/3105/2222>> Acesso em: 06 fev. 2016.

MILAGRES, Marcelo de Oliveira. **Direito à moradia**. São Paulo: Atlas, 2011.

MINISTERIO DO PLANEJAMENTO. **Programa Minha Casa, Minha Vida é destaque na ONU**. 28 mar. 2012, Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/noticia/2fee48a6>> Acesso em: 09 fev. 2016.

MIRANDA, Camila Maximiano; CASTILHO, Neuza Aparecida Novais; CARDOSO, Vanessa Cristina Carvalho. Movimentos sociais e participação popular: luta pela conquista dos direitos sociais. **Revista da Católica**. Uberlândia, v. 1, n. 1, p. 176-185, 2009. Disponível em: <http://catolicaonline.com.br/revistadacatolica2/artigosv1n1/15_Movimentos_sociais.pdf> Acesso em: 18 mar. 2016.

MONTEIRO, Adriana Roseno; VERAS, Antonio Tolrino de Rezende. O programa Minha Casa Minha Vida e a produção do espaço urbano na cidade de Boa Vista/RR. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 07, n° 03, 2015. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/18844>> Acesso em 01 mar. 2016.

MONTEIRO, Vitor de Andrade. **Direito à moradia adequada**: perspectivas de efetivação como direito fundamental. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

MORAES, Alexandre. **Direitos Humanos fundamentais**: teoria geral, comentários ao art. 1 ao 5 da Constituição da República Federativa do Brasil. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MORAES, Lucia Maria; VIVAS, Marcelo Dayrell. O direito à moradia, o acesso à terra e o papel dos movimentos sociais no Brasil. *In*: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. (coords.). **Direito à moradia adequada**: o que é, para quem serve, como defender e efetivar. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p.141-160.

MUKAI, Sylvio Toshiro. Constitucionalidade da concessão especial para fins de moradia. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU**, Belo Horizonte, ano 3, n. 13, jan./fev. 2004, p. 1.361-1.374.

MULLER, Cristiano. Os conflitos fundiários urbanos no Brasil desde uma perspectiva crítica dos direitos humanos. *In*: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia.(coords.) **Direito à moradia adequada**: o que é, para quem serve, como defender e efetivar. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p.161-182.

NACIONES UNIDAS. Derechos humanos. **Compilação de instrumentos internacionais de Direitos Humanos**. Provedoria dos Direitos Humanos e Justiça, 1. ed, Timor Leste, 2011. Disponível em: <<http://acnudh.org/wp-content/uploads/2011/06/Compilation-of-HR-instruments-and-general-comments-2009-PDHJTimor-Leste-portugues.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2016.

NAÇÕES UNIDAS. O Comité dos Direitos Económicos Sociais e Culturais. **Década das Nações Unidas para a Educação em matéria de Direitos Humanos 1995/2004**. Ficha Informativa Sobre Direitos Humanos n. 16. rev. 1, out. 2008. Trad. Gabinete de Documentação e Direito Comparado. Edição original impressa nas Nações Unidas, Genebra jul. 1991. Disponível em: <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/Ficha_16.pdf> Acesso em: 16 dez. 2015.

NASCIMENTO, Marilza Ferreira do. Memória e História: a constitucionalização dos direitos sociais no Brasil. **Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas**. Núcleo de Estudos e Pesquisas em Ciências Sociais Aplicadas (NEPAAD). Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Bahia, ano 7, n. 9, jan./jun. 2010. Disponível em: <<http://periodicos.uesb.br/index.php/cadernosdeciencias/article/viewFile/878/885>> Acesso em: 13 mar. 2016.

NOVELINO, Marcelo. **Direito Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Método, 2008.

_____. **O conteúdo jurídico da dignidade da pessoa humana.** Correspondências Jurídicas, 2011. Disponível em: <<http://abjuscorrespondencias.blogspot.com.br/2011/10/artigo-o-conteudo-juridico-da-dignidade.html>> Acesso em: 10 mar. 2016.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. A longa marcha do campesinato brasileiro: movimentos sociais, conflitos e reforma agrária. **Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 15, n. 43, set./dez. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142001000300015>. Acesso em: 10 fev. 2016.

OLSEN, Ana Carolina Lopes. **Direitos fundamentais sociais: efetividade frente à reserva do possível.** Curitiba: Juruá, 2008.

ONU BRASIL. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Rio de Janeiro: UNIC, 1948. Disponível em: <<http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf>> Acesso em: 10 abr. 2013.

ONU HABITAT. **Estado de la ciudades de América Latina e el Caribe 2012: Rumbo a una nueva transación urbana.** Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Tradução de Christiane Júlia Ferreira Soares. Rio de Janeiro, ago. 2012. Disponível em: <file:///C:/Users/usuario/Downloads/SOLACC_2012_web.pdf> Acesso em: 09 fev. 2016.

OSÓRIO, Leticia Marques. O direito à moradia como direito humano. *In:* FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coords.). **Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar.** Belo Horizonte: Fórum, 2014.

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: Editora Edipurs, 2009.

PANDOLFI, Dulce; GRYNSZPAN, Mário. Poder público e favelas: uma relação delicada. *In:* OLIVEIRA, Lúcia Lippi (org.). **Cidade: história e desafios.** Rio de Janeiro: FGV, 2002. p. 238-255.

PIANA, Maria Cristina. As políticas sociais no contexto brasileiro: natureza e desenvolvimento. *In:* _____. **A construção do perfil do assistente social no cenário educacional** [online]. São Paulo: Editora UNESP, 2009. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/vwc8g/pdf/piana-9788579830389-02.pdf>> Acesso em: 18 mar. 2016.

PINHEIRO, Maria Cláudia Bucchianeri. A Constituição de Weimar e os direitos fundamentais sociais: a preponderância da Constituição da República Alemã de 1919 na inauguração do constitucionalismo social à luz da Constituição Mexicana de 1917. **Revista de Informação Legislativa.** Biblioteca Digital do Senado. Brasília, v. 43, n. 169 jan./mar. 2006. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/92449/Pinheiro%20Maria.pdf?sequence=2>> Acesso em: 26 jan. 2016.

PRADO, Débora. Pinheirinho: Como arquitetar um massacre. **Revista Caros Amigos**, São Paulo, v. 21, n. 88, jun. 2012. Disponível em: <<http://www.carosamigos.com.br/index>>.

php/cultura/132-edicoes/edicao-188/4685pinheirinho-como-arquitetar-um-massacre> Acesso em: 25 mar. 2016.

RELATORIA ESPECIAL DA ONU. **Como atuar em projetos que envolvem despejos e remoções forçadas**. 2010. Disponível em: <https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2010/01/guia_portugues.pdf> Acesso em: 21 mar. 2016.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça. **Apelação nº 0005510-73.2006.8.19.0003**. Décima Sexta Câmara Cível, Apelante: Ivan de Paula Siqueira. Apelado: Município de Angra dos Reis. Des. Marco Aurélio Bezerra de Melo, Julgamento: 26 mai. 2009. Disponível em: <<http://www1.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?UZIP=1&GEDID=0003DD1CE2CBB33CD749288A4C03A87CDA18C9C4021E2640>> Acesso em 26 fev. 2016.

RIZOTTI, Maria Luiza Amaral. A construção do sistema de proteção social no Brasil: avanços e retrocessos na legislação social. **Revista Doutrinas Jurídicas**, v. 25, p. 11, 2006. Disponível em: <<http://sisnet.aduaneiras.com.br/lex/doutrinas/arquivos/construcao.pdf>> Acesso em: 21 jan. 2016.

ROLNIK, RAQUEL. **Remoções Forçadas em tempos de novo ciclo econômico**. 2012. Disponível em: <<https://raquelrolnik.wordpress.com/2012/09/04/remocoes-forçadas-em-tempos-de-novo-ciclo-economico/>>. Acesso em 19 mar. 2016.

RUIVO, Fernando. Aparelho Judicial, Estado e Legitimação. In: FARIA, José Eduardo (org.). **Direito e Justiça: a função social do judiciário**. 2. ed. São Paulo: Ática, 1994, p. 66-94.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Subjetividade, cidadania e emancipação. **Revista Crítica de Ciências Sociais**. Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e Centro de Estudos Sociais, n. 32, jun. 1991.

SANTOS, Eloir Gasparim dos. **Aspectos relevantes da alienação fiduciária de bem imóvel**. Curitiba, 2010. (Graduação). Universidade Tuiuti do Paraná. Disponível em: <<http://tcconline.utp.br/wp-content/uploads/2012/06/ASPECTOS-RELEVANTES-DA-ALIENACAO-FIDUCIARIA-DE-BEM-IMOVEL.pdf>> Acesso em 25/11/2015.

SANTOS, Jordana de Souza. O papel dos movimentos sócio-culturais nos “anos de chumbo”. **Revista online do Grupo Pesquisa em Cinema e Literatura**, Marília, v. 1, nº 6, Ano VI, dez. 2009, p. 488-505. Disponível em: <http://www.marilia.unesp.br/Home/RevistasEletronicas/BaleianaRede/Edicao06/6c_o_papel_dos_movimentos_culturais.pdf> Acesso em: 10 fev. 2016.

SANTOS, Maria Elisabete Pereira dos; AFONSO, Roseli de Fátima; ROSSI, Suely Ribeiro Renata. O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e o Direito à Moradia – a experiência dos Sem Teto em Salvador. **Revista O&S**, Salvador, 21, n. 71, out./dez. 2014, p. 713-734. Disponível em: <<http://www.portalseer.ufba.br/index.php/revistaoes/article/view/12234/8752>> Acesso em 26 out. 2015.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. 3ª ed. São Paulo: HUCITEC, 1996.

SANTOS NETO; Arnaldo Bastos; SANTOS, Leila Borges Dias. Ferdinand Lassalle e o Estado de Bem-Estar Social. **Revista Jurisvox**. Patos de Minas: UNIPAM, out. 2008.

Disponível em: <<http://jurisvox.unipam.edu.br/documents/48188/50622/ferdinand.pdf>>
Acesso em: 18 mar. 2016.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. **ADI nº 2016.0000025856**. Requerente: Prefeito Municipal de Sorocaba. Requerido: Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba. Relator Antonio Carlos Villen, Órgão Especial. Data do julgamento: 27 jan.2016. Data de registro: 30 jan.2016. Disponível em: <<http://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=9125687&cdForo=0>>
Acesso em: 10 jan. 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed. rev. atual. ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

_____. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SAULE JUNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004.

SAULE JUNIOR, Nelson; OSORIO, Letícia; CARDOSO, Patrícia de Menezes. **Por um Plano Nacional de Combate aos Despejos e Deslocamentos Forçados e de Proteção do Direito Humano a Moradia Adequada e do Direito à Cidade**. 2005. Disponível em: <<http://www.social.org.br/relatorio2005/relatorio021.htm>> Acesso em: 18 mar. 2016.

SERRANO JUNIOR, Odone. **O direito humano fundamental à moradia digna**: exigibilidade, universalização e políticas públicas para o desenvolvimento. Curitiba: Juruá, 2012.

SILVA, Jaqueline Severo da. A usucapião especial urbana, o Estatuto da Cidade: Limites e possibilidades. *In*: OSÓRIO, Letícia Marques (org.). **Estatuto da cidade e reforma urbana**: novas perspectivas para a cidades brasileiras. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2002, p-137-172.

SILVA, Phillipe Cupertino Salloum e. O direito humano à moradia digna e o programa Minha Casa, Minha Vida no município de Ilhéus. *In*: **Anais**, III Encontro Nacional de Pesquisa e extensão em direitos humanos e fundamentais da UESC, 26 a 29 nov. 2012. Disponível em: <<http://www.redireito.org/wp-content/uploads/2013/05/Silva.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2015.

SILVA, Rosana Nascimento da. **A Evolução do Financiamento Imobiliário**. Dissertação (Especialização). Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro, 2008. Programa de Graduação Lato Sensu. Disponível em: <http://www.avm.edu.br/docpdf/monografias_publicadas/K208029.pdf>. Acesso em 25/11/2015>. Acesso em: 25 nov. 2015.

SOARES, Priscila; GONÇALVES, Rafael; CORRÊA, Ricardo; MURAD, Virginia. A regularização fundiária na favela da Rocinha – aprendizado e desafios. *In*: FERNANDES, EDÉSIO; ALFONSIN, Betânia (coords.). **Direito à moradia adequada**: o que é, para quem serve, como defender e efetivar. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 247-259.

SORROSAL, Sofía Borgia. **El derecho constitucional a una vivienda digna**: Régimen Tributario y propuestas de reforma. 1. ed. Madrid: Dynkinson, 2010.

SOUZA, Sergio Iglesias Nunes de. **Direito à moradia e de habitação:** análise comparativa e prático com os direitos da personalidade. 3. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

SUÁREZ, Sofía Monsalve; BORRAS JUNIOR, Saturnino Borrás. **Desenvolvimento para quem?** Trad. Vilmar Schneider. Publicado com o apoio de Misereor Abril 2010. Disponível em: <http://www.fian.org/fileadmin/media/publications/2010_4_Desenvolvimento_para_quem_Mozambique.pdf> Acesso em: 04 mar. 2016.

SUMARIVA, Marino Nazareno Lopes. **O auto de demarcação urbanística para a regularização fundiária urbana.** Dissertação (mestrado). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013. Centro Tecnológico, Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/122599/325545.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> Acesso em: 16 jan. 2016.

TORRES, Ricardo Lobo. **O mínimo existencial como conteúdo essencial dos direitos fundamentais.** In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel (coords). Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008.

TRINDADE, Augusto Cançado Trindade. **Tratado de Direito Internacional de Direitos Humanos.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1999.

UEMURA, Margareth Matiko; SAULE JÚNIOR, Nelson; UMM, União dos Movimentos de Moradia. **Agenda Habitat:** Resultados da Conferência de Istambul em junho de 1996. Nossos direitos e propostas. PESSINA, Leonardo; SAULE JUNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel; Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional - FASE – SP, Instituto Pólis, (orgs.) 1997. Disponível em: <<http://polis.org.br/publicacoes/agenda-habitat-resultados-da-conferencia-de-istambul-em-junho-de-1996-nossos-direitos-e-propostas/>> Acesso em: 30 dez. 2015.

UNITED NATIONS. **Committee on Economic, Social and Cultural Rights.** General Comment N° 04: The Right To Adequate Housing (Art. 11, Para. 1). Geneva, 1991. Disponível em: < <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/469f4d91a9378221c12563ed0053547e>> Acesso em: 25 mar. 2016.

VALENÇA, Márcio Moraes. Anotações críticas acerca da política habitacional brasileira. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coords.) **Direito à moradia adequada:** o que é, para quem serve, como defender e efetivar. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 341-354.

VALLE, Tatiana Freitas. **Vulnerabilidade e uso do solo urbano em assentamentos informais em áreas de encosta:** Estudo de Caso: comunidade Sete Cruzes no município de São Gonçalo. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2009. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Energético – COPPE.. Disponível em: <http://www.ppe.ufrj.br/ppes/production/tesis/valle_freitas.pdf>. Acesso em: 19/03/2016.

ZILVETI, Ana Marta Cattani de Barros. **Bem de Família**. São Paulo: Editora Quartier Latin do Brasil, 2006.