



Centro Universitário de Brasília UniCEUB
Faculdade de Ciências Jurídicas e Ciências Sociais - FAJS

MARIA REGINA BENEVIDES DIAS

**A CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO COMO INSTRUMENTO
VIABILIZADOR DA POLÍTICA HABITACIONAL NO DISTRITO FEDERAL: O
CASO JARDINS MANGUEIRAL**

Brasília

2012

MARIA REGINA BENEVIDES DIAS

**A CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO COMO INSTRUMENTO
VIABILIZADOR DA POLÍTICA HABITACIONAL NO DISTRITO FEDERAL: O
CASO JARDINS MANGUEIRAL**

Monografia apresentada como requisito para
conclusão do curso de bacharelado em Direito
do Centro Universitário de Brasília.

Orientador: Prof. João Paulo de Faria Santos

Brasília
2012

À minha família, que proveu todos os subsídios necessários à minha formação acadêmica e humana.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, inicialmente, a José Valmir, que, pelo seu exemplo de dedicação e profissionalismo me inspira a seguir buscando sempre o melhor de mim.

Agradeço à Regina Maria, que com sua disponibilidade e força me ajudou a sustentar o peso das adversidades.

Agradeço a João, Lucas e Larissa, que sempre me apoiaram humanamente e me estimularam à reflexão e aprimoramento do meu conhecimento.

Agradeço, também, a Felipe, pela inaugural inspiração aos temas urbanísticos e cujo carinho e paciência dedicados, se revelaram a base sobre a qual solidifiquei meu conhecimento e desenvolvimento profissional.

Aos preciosos amigos e agora Drs. Débora, Hortênsia e Fernanda que lutaram, ao meu lado, durante toda a batalha da graduação em prol de uma formação consistente e coerente no curso dos tórridos caminhos do Direito.

Ao meu orientador, João Paulo Santos, que me estimulou acadêmica e ideologicamente na escolha do caminho de pesquisa e na construção deste trabalho.

Uma sociedade não pode existir sem crise de moradia, quando a grande massa dos trabalhadores só dispõe exclusivamente de seu salário, quer dizer, da soma dos meios indispensáveis à sua subsistência e à sua reprodução. [...] Neste tipo de sociedade, a crise de moradia não é um acaso, é uma instituição necessária: ela não pode ser eliminada, bem como suas repercussões sobre saúde, etc., a não ser que a ordem social por inteiro, de onde ela decorre, transforme-se completamente.

(Friederich Engels in A Questão da Moradia)

RESUMO

O presente trabalho se presta à análise do instituto jurídico da Concessão de Direito Real de Uso como um instrumento viabilizador do acesso à moradia digna pelas populações de baixa renda no Distrito Federal. Como subsídios para a análise desse instrumento jurídico na implantação da política habitacional local utilizou-se como parâmetro os fundamentos constitucionais da função social da cidade e da propriedade, além do acesso à moradia como direito social elencado pelo *caput* do art. 6º da Constituição. Ademais, a adequação da política habitacional do Distrito Federal teve como base o estudo de caso do programa habitacional de fim social Jardins Mangueiral, que foi juridicamente revisado tendo como parâmetro o Estatuto da Cidade e a legislação distrital, especificamente, o PDOT e a Lei Orgânica do Distrito Federal.

Palavras-chave: Concessão de Direito Real de Uso. Direito à moradia. Jardins Mangueiral. Política Habitacional. Função social da cidade. Função social da propriedade.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 O ESTATUTO LEGAL DA PROPRIEDADE URBANA	12
1.1 FORMAÇÃO DO MARCO LEGAL DO DIREITO URBANÍSTICO	12
1.2 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	17
1.3 O ESTATUTO DA CIDADE E O PLANO DIRETOR.....	21
1.4 O DIREITO À MORADIA COMO DIREITO SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988	26
1.5 DA CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO.....	29
2 POLÍTICAS PÚBLICAS E A CONFORMAÇÃO DO ESPAÇO URBANO.....	35
2.1 A CONSTRUÇÃO DE BRASÍLIA E O HISTÓRICO DA SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL	35
2.2 DIRETRIZES GERAIS DA POLÍTICA HABITACIONAL FEDERAL.....	39
2.3 A LEGISLAÇÃO E AS DIRETRIZES DA POLÍTICA HABITACIONAL DO DISTRITO FEDERAL	43
3 O CASO JARDINS MANGUEIRAL E A CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO COMO FACILITADOR DO ACESSO À MORADIA.....	48
3.1 A CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO COMO INSTRUMENTO DE ACESSO À MORADIA	48
3.2 O PROGRAMA HABITACIONAL JARDINS MANGUEIRAL	53
3.2.1 Apresentação geral do programa habitacional Jardins Mangueiral.....	53
3.2.2 Apresentação legal do programa habitacional Jardins Mangueiral	55
3.3 ADEQUAÇÃO DO PROGRAMA HABITACIONAL JARDINS MANGUEIRAL À LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA E ÀS DIRETRIZES DA POLÍTICA HABITACIONAL ..	60
CONCLUSÃO.....	64
REFERÊNCIAS	69
ANEXO A - Planta da implantação do projeto habitacional com os 15 condomínios	72
ANEXO B – Visão dos condomínios 01-03	73
ANEXO C - Visão dos condomínios 11-15.....	74
ANEXO D - Localização do Jardins Mangueiral, foto por satélite	75
ANEXO E - Localização do Jardins Mangueiral, foto por satélite.....	76
ANEXO F - Planta Unidade Habitacional, casa com dois quartos.....	77

ANEXO G - Planta Unidade Habitacional, casa com três quartos	78
ANEXO H - Planta Unidade Habitacional, apartamento com dois quartos	79
ANEXO I - Contrato que celebram a CODHAB e Jardins Mangueiral	80
ANEXO J – Contrato que celebram Jardins Mangueiral e o Concessionário	81

INTRODUÇÃO

Brasília foi concebida sob o ideário de cidade urbanizada, segmentada em zonas urbanas bem definidas, que proporcionariam extrema organização e que possibilitariam o planejamento de futuras expansões citadinas. Assim, a cidade deveria ser capaz de equilibrar em um mesmo ambiente a cúpula político-administrativa do Estado, os servidores públicos de segundo e terceiro escalão e os demais cidadãos que movimentariam, de fato, a Capital Federal.

O passar do tempo tornou evidente que o planejamento da cidade não foi capaz de prever o enorme crescimento populacional, tampouco o desequilíbrio gerado por ele à organização da cidade. Assim, desde então, Brasília vem sofrendo com a crescente especulação imobiliária e inchaço urbano que trazem como consequência o déficit habitacional e torna inviável o acesso à moradia por parte das populações de baixa renda, o que resulta de uma incontornável situação de segregação socioespacial.

Para que se possa ter ideia da dimensão do desequilíbrio gerado pelo crescimento populacional, não é despendendo nos valer de dados retirados do Plano Distrital de Habitação de Interesse Social (DISTRITO FEDERAL, 2012, p. 17) produzido pela Secretaria de Estado de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal, que nos mostra que na primeira pesquisa demográfica feita pelo IBGE, em 1960, ainda no ano da inauguração da Capital Federal, foi evidenciado que existiam 140.164 (cento e quarenta mil seiscentos e sessenta e quatro) habitantes. Dez anos depois, em 1970, a população apresentou crescimento de 383,47% (trezentos e oitenta e três inteiros e quarenta e sete décimos por cento), passando a 537.492 (quinhentos e trinta e sete mil quatrocentos e noventa e dois) habitantes, o que já ultrapassava o número de habitantes previsto pelo planejamento urbano para o ano 2000.

Ainda segundo o Plano Distrital de Habitação de Interesse Social (DISTRITO FEDERAL, 2012, p. 17), apenas vinte anos após a inauguração da cidade, em 1980, mais um censo demográfico foi realizado, oportunidade em que se verificou que a quantidade de habitantes batera a marca de 1 (um) milhão, atingindo 1.176.908 (um milhão cento e setenta e seis mil novecentos e oito) habitantes, crescimento de 118,96% (cento e dezoito inteiros e noventa e seis décimos por cento). No último levantamento demográfico realizado em 2010,

ficou constatado que a região possui mais de 2.500.000 (dois milhões e quinhentos mil) habitantes.

Diante do exposto, é possível dimensionar a gravidade do crescimento populacional desordenado ocorrido em Brasília nas últimas décadas. Como será demonstrado nesse trabalho, um dos maiores problemas causados pelo crescimento exorbitante foi o déficit habitacional e a especulação imobiliária, que tiveram como maior consequência a segregação socioespacial das populações de baixa renda, que foram expulsas para as zonas periféricas, onde os serviços urbanos prestados pelo Estado ainda não chegam.

Desse modo, o presente trabalho, buscou, por meio da perspectiva da função social da cidade, a reflexão acerca da política habitacional do Distrito Federal e a sua real efetividade quanto à garantia de acesso à moradia para a população de baixa renda. Para tanto apresentamos o instrumento jurídico da Concessão de Direito Real de Uso como um facilitador para a implementação das políticas públicas de habitação.

Para que fosse possível avaliar o instrumento da Concessão de Direito Real de Uso como facilitador da implementação da Política Habitacional do Distrito Federal, optamos por analisar o caso Jardins Mangueiral, que é um dos principais programas habitacionais realizados atualmente no Distrito Federal, e que utiliza a Concessão de Direito Real de Uso como forma de possibilitar o acesso da população carente à moradia digna.

Assim, o presente trabalho abordará, em seu primeiro capítulo, a formação do marco legal do Direito Urbanístico, essencial para compreender juridicamente os normas que regem a política de desenvolvimento urbano e os princípios utilizados para a organização da *urbes*.

Ainda no primeiro capítulo, trataremos da questão da função social da cidade e também, inegavelmente, da função social da propriedade urbana, tais como abordadas no texto constitucional. Nessa senda começamos a adentrar de forma mais específica uma das bases da problemática do presente trabalho, qual seja: a garantia da moradia digna como direito social constitucionalmente tutelado.

O primeiro capítulo segue, ainda, com a apresentação das legislações mais relevantes no que tange a questão urbanística e da habitação. Nesse capítulo, se busca descrever as principais linhas do Estatuto da Cidade, enquanto legislação federal relevante

para a regulamentação da política pública federal para a moradia, e o Plano Diretor de Ordenamento (PDOT) do Distrito Federal, enquanto legislação específica a ser aplicada na formulação da política habitacional regional.

Nesse diapasão, o segundo capítulo segue apresentando a contextualização do problema habitacional de Brasília, e as políticas públicas realizadas no âmbito nacional e regional para solucionar o problema do déficit habitacional, e da segregação socioespacial das populações de baixa renda nos centros urbanos.

O terceiro e conclusivo capítulo apresenta o instituto da Concessão de Direito Real de Uso como instrumento facilitador da implementação das políticas públicas apresentadas, e sua viabilidade como possível solução de promoção do acesso das faixas populacionais de baixa e média renda à moradia digna, o que teria por consequência o abrandamento da segregação socioespacial no Distrito Federal.

Diante do cenário apresentado, para viabilizar a análise da eficácia desse instituto jurídico foi idealizada a análise de um caso concreto, para tanto, apresentamos um dos principais programas habitacionais do Distrito Federal que é o Programa Habitacional Jardins Mangueiral. Assim, a partir do caso concreto analisamos como se dá a aplicação do instrumento da Concessão de Direito Real de Uso como implementador da política habitacional do Distrito Federal, e como essa política pública se adequa à legislação urbanística vigente.

1 O ESTATUTO LEGAL DA PROPRIEDADE URBANA

1.1 FORMAÇÃO DO MARCO LEGAL DO DIREITO URBANÍSTICO

Um ponto essencial para qualquer pesquisa que se insurja nas questões urbanas é entender a gênese do processo de reflexão a respeito da urbanização e os conceitos que o balizaram.

Silva (2010) expõe que toda convivência urbana pressupõe regras ordenatórias que, inicialmente, surgiram com base nos costumes, e somente mais tarde se tornaram normas de Direito positivo. Essas regras iniciais eram simples, pois as próprias cidades eram simples, de modo que diziam respeito à urbanificação, como o alinhamento e numeração de casas e o arreamento. Quanto mais complexas se tornavam as cidades, maior era a necessidade de normas legais rígidas e específicas, de modo que o ordenamento jurídico do direito urbanístico foi evoluindo na medida em que as próprias cidades se desenvolviam, até adquirir autonomia e formar um ramo autônomo do Direito, o Direito Urbanístico.

A Revolução Industrial, surgida na Inglaterra no séc. XVIII se espalhou pelo mundo no séc. XIX e marcou a transição do modo de produção artesanal, as chamadas manufaturas, que eram produzidos por cada artesão em pequena escala para o modo de produção em larga escala, produzida por um aglomerado de trabalhadores concentrados em um mesmo espaço físico, as fábricas.

Assim, o trabalho que era realizado individualmente e integralmente por cada artesão, em seu próprio *locus* laboral foi transferido para um lugar único de trabalho, onde centenas de empregados labutavam, de forma segmentada, na linha de produção. Esse aumento da demanda por empregos e a concentração da mão de obra em um único lugar trouxe uma das maiores consequências da industrialização para a formação das cidades: a migração do trabalhador rural para a cidade em busca de emprego e consequente o aumento da densidade populacional próximo às fábricas.

Dessa forma, conforme comenta Mukai (2006), a reflexão acerca do espaço urbano e as primeiras normas positivadas referentes ao direito urbanístico surgiram no contexto da Revolução Industrial, quando as fábricas aumentaram a demanda por trabalho, através da lógica do aumento de produção por meio da concentração da mão-de obra, o que teve como consequência a formação de aglomerados de trabalhadores próximos às fábricas,

formando grandes blocos urbanos de pessoas, o que passou a demandar ordem pública, e planejamento estrutural.

Mukai, através de conclusões extraídas do II Congresso Brasileiro de Serviço Social, assevera a estrita ligação entre a Revolução Industrial e a necessidade de planejamento urbano:

“O mencionado **fenômeno da industrialização**, auxiliado pelo desenvolvimento dos meios de transportes, **provocam violentas modificações nas antigas e equilibradas relações entre o meio rural e o meio urbano. A intensa urbanização, fenômeno consequente do primeiro e que significa a criação de novas áreas urbanas e existentes, é acontecimento típico da era que se seguia à Revolução Industrial.** Da necessidade de impedir o aparecimento inevitável de inúmeros males, ligados a esse crescimento desordenado, começou a surgir uma especialização nova que visa não só ordenar a cidade, mas agora com uma preocupação de maior alcance, qual seja a de disciplinar e conseguir estabelecer técnicas de intervenção no processo de ocupação do espaço. II Congresso Brasileiro de Serviço Social”. (MUKAI, 2006, p. 64, grifo nosso).”

Assim, com o advento da Revolução Industrial, e a crescente necessidade de planejar e pensar o espaço urbano, a reflexão a respeito do direito urbanístico ganhou relevância e profundidade, não apenas do ponto de vista das construções e organização urbana, como também pela perspectiva social.

Diante de uma crescente necessidade de pensar a cidade como o ambiente social e não meramente como um ambiente físico construiu-se a convicção de que a funcionalidade da cidade é muito maior do que apenas um conjunto de construções, ruas e edifícios. A cidade é antes de tudo um ambiente onde se dá a interação social, onde se constroem relações, e onde o espírito social se manifesta veementemente, o que faz surgir a necessidade de refletir sobre as principais funções da cidade e sua relação com os cidadãos.

Através dessa perspectiva o conceito de função social da cidade, ou seja, o verdadeiro papel da cidade que reflete sua relação com seus habitantes, ganha extrema relevância, começando a ser discutido em 1933, no IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, que teve como fruto a I Carta de Atenas.

A I Carta de Atenas surge como um instrumento balizador para a organização e planejamento das cidades, e traz à baila uma nova óptica que envolve principalmente a função da cidade para com seus habitantes, criando alguns requisitos mínimos a serem oferecidos aos cidadãos.

Quanto à I Carta de Atenas e suas conclusões Hely Lopes Meirelles citado por José Luiz Bernardi traça alguns comentários relevantes, note-se:

“[...] as funções sociais da cidade são quatro: **habitação, trabalho, circulação e recreação**. É consenso, desde os anos 30, quando o Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, reuniu-se na capital grega, de que habitação, trabalho, circulação e recreação são reconhecidas como funções do espaço urbano. Este foi o modelo que influenciou a cidade moderna, planejada, com funções delimitadas em seu espaço físico-territorial durante mais de 50 anos, e que teve como marco histórico a implantação do projeto de Lucio Costa, em Brasília, a capital da República.” (MEIRELLES, 1993, p. 377 apud BERNARDI, 2006, p. 39, grifo nosso).

Desde 1930 houve uma grande evolução do processo de urbanização, o que culminou nas cidades pós-modernas em que vivemos na atualidade. O passar do tempo, o crescimento e a maior complexidade das cidades, bem como o advento de novas necessidades sociais tornaram necessária uma rediscussão a respeito das funções da cidade.

Em 1998, em uma reunião do Conselho Europeu de Urbanização (CEU), cujo fruto principal foi a edição da Nova Carta de Atenas, foram estabelecidas diretrizes modernas para a formação e organização urbana. Nessa ocasião ficou decidido que o documento seria rediscutido periodicamente. A última atualização da Nova Carta de Atenas foi discutida em 2003 e acrescentou novas funções para a cidade:

“A nova Carta de Atenas, de 2003, atribui às cidades **dez funções ou conceitos para as cidades do novo milênio: a cidade para todos, participativa, a cidade refugio, saudável, produtiva, inovadora, da acessibilidade, ecológica, cultural e histórica. Observe-se que a nova Carta de Atenas trata das qualidades de uma cidade, que se refletem no bem-estar daqueles que nela habitam**. A cidade não é vista apenas pelo olhar da funcionalidade como na velha Carta de Atenas, mas da realização, satisfação, do prazer, que possa trazer aos seus moradores. Afinal a cidade existe para proporcionar a felicidade àqueles que nela vivem. Para efeito deste estudo, ao investigar as funções da cidade procurou-se classificá-las em três grandes grupos. **No primeiro encontram-se as funções urbanísticas**, estabelecidas pelos membros do CIAM, e que têm influenciado o planejamento, a política e a legislação urbana há décadas. **No segundo grupo estão as funções chamadas de cidadania**, que se constituem em direitos sociais. **E no terceiro encontram-se as funções de gestão**, ou seja, envolvem todas as práticas de gestão que objetivam garantir o bem-estar dos habitantes no meio urbano.” (BERNARDI, 2008, p. 47, grifo nosso).

No Brasil, houve também no decorrer da história, crescente evolução do direito urbanístico bem como do conceito de função social da cidade. Segundo Silva (2010) os primeiros registros de regras gerais de direito urbanístico já podem ser encontrados nas Ordenações Filipinas e tratavam basicamente sobre as relações de vizinhança e o direito de construir.

Grande parte dessas normas perduraram até o Império, sofrendo pouquíssimas alterações ao longo do período da Monarquia. Ainda segundo Silva (2010) a Constituição do Império não dispôs expressamente sobre direito urbanístico, apenas atribuiu às Câmaras regionais a capacidade para regular regionalmente a organização das cidades.

Somente a partir da edição de leis sobre desapropriação, ainda no período do Império, foi que começou a se delinear a preocupação com o planejamento urbano e as normas jurídicas urbanísticas. A primeira lei que tratou sobre desapropriação é datada de 1826 e tratava da desapropriação por interesse pública para execução de obras de comodidade geral e decoração pública, que deveria ser regulamentada pelas Assembléias Legislativas de cada Província Brasileira. Entretanto, não havia um plano nacional de urbanização, e as leis continuaram esparsas, sem regulamentação específica.

A primeira Constituição Republicana, conforme assevera Silva (2010) também não instituiu regras expressas acerca do direito urbanístico, limitando-se apenas a regulamentar as desapropriações por utilidade pública (art. 72 §17), como já se fazia durante o Império. As Constituições posteriores, com exceção da Constituição de 1969, continuaram por não regulamentar de forma expressa leis a respeito de direito urbanístico, apenas reservando à União a competência de estabelecer planos nacionais de estradas de rodagem e assegurando em todo o resto a competência Municipal para a organização das cidades. Mesmo com as leis referentes a desapropriação, o que se via era ainda um pensamento limitado, que pensava na organização urbana apenas como em alinhamento de casas, ruas, duros, infraestrutura em geral, desprezando completamente a sua principal função: a social.

Segundo Saule Júnior (2007), apenas bem mais tarde, a partir de 1960, no contexto de fortificação dos movimentos sociais e das lutas sociais pela popularização das propriedades rurais e urbanas é que se passou a ter interesse real no direito urbanístico e na sua perspectiva social. Nessa época setores da população exigiam uma reforma no setor fundiário, cujas principais reivindicações eram a redistribuição de terras rurais e a reforma urbana, que consistiam na popularização do acesso à terra e à moradia digna:

“A proposta de uma reforma urbana nas cidades brasileiras foi inicialmente formulada no congresso em 1960, promovido pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil. A partir do ano de 1964, o regime político instituído pelos governos militares suprimiu a democracia (este regime durou até o ano de 1984), e inviabilizou a realização destas reformas. Os temas das reforma urbana reapareceram nos anos 70 e 80, numa época de abertura lenta e gradual, em que os movimentos sociais aos poucos ganhavam mais visibilidade e relevância política e eram capazes [...] suas reivindicações eram apresentadas como direitos, com o objetivo de reverter as

desigualdades sociais com base em uma nova ética social, que trazia como dimensão importante a politização da questão urbana, compreendida como elemento fundamental para o processo de democratização da sociedade brasileira.” (SAULE JUNIOR, 2007, p. 47-48).

Saule Junior (2007) demonstra que a preocupação com a dimensão social do direito urbanístico e a necessidade de introduzir o direito à cidade no direito positivo brasileiro só ganha relevância no Brasil com a proposta de emenda popular de reforma urbana para a Assembleia Nacional Constituinte, que elaborou a Constituição Brasileira de 1988. Nesse contexto, diversas entidades da sociedade civil e movimentos populares pugnaram pela inclusão no texto constitucional de um conjunto de princípios que vinculassem o Estado a dar uma função social à propriedade urbana e uma linha adequada de políticas públicas voltadas a efetivação do direito à cidade, nos seguintes termos:

“Artigo 1º - Todo cidadão tem direito a condições de vida urbana digna e justiça social, obrigando-se o Estado a assegurar:

I – acesso à moradia, transporte público, saneamento, energia elétrica, iluminação pública, comunicações, educação, saúde. Lazer e segurança, assim como a preservação do patrimônio ambiental e cultural.

II – gestão democrática da cidade

Artigo 2º - o direito a condições de vida urbana digna condiciona o exercício do direito de propriedade ao interesse social no uso dos imóveis urbanos e o subordina ao princípio do estado de necessidade.” (EMENDA POPULAR DE REFORMA URABANA 1988, apud SAULE JUNIOR , 2007, p. 49).

Da referida emenda popular, a Constituição absorveu apenas dois artigos, que, no entanto, já significou grande avanço na reflexão a cerca das funções sociais da cidade, e que hoje espelham o nosso sistema de organização urbana com vistas aos cidadãos e não mais meramente do ponto de vista das construções, ruas, infraestrutura. Nesse sentido:

“Os artigos 182 e 183, da Constituição de 1988, fruto de uma emenda de iniciativa popular, são, portanto, o resultado de anos de lutas populares para que o Poder Público reconheça o direito à cidade que venha a proporcionar qualidade de vida e bem-estar aos seus habitantes, como um direito fundamental. Pela primeira vez, na história constitucional brasileira, são fixados princípios constitucionais de política urbana e da função social da cidade, da propriedade, e a democratização da gestão urbana.” (BERNARDI, 2008, p. 27).

Apesar de ter dado um salto no que se refere ao direito à cidade, a Constituição de 1988 terminou por deixar uma lacuna: a definição de quando a cidade e a propriedade cumprem as suas funções sociais. Para tanto, ficou determinada a edição de outra Lei, uma lei complementar, que regularia nacionalmente o plano de desenvolvimento urbano, e instituiria instrumentos que auxiliassem na aplicação das políticas públicas de desenvolvimento regional: o Estatuto da Cidade. Ademais, a Constituição da República deu competência aos

municípios para que regulamentasse regionalmente o que tivesse sido definido na própria Constituição e no Estatuto da Cidade, através dos Planos Diretores.

Em 2001, foi editada a lei que faltava para o estabelecimento das diretrizes nacionais de desenvolvimento urbano. Essa lei ficou conhecida como o Estatuto da Cidade (EC), e dentre outras importantes iniciativas baliza as políticas públicas destinadas ao desenvolvimento de políticas habitacionais, de saneamento e segurança urbana que devem ser desenvolvidos pelos Municípios através do Plano Diretor.

“O Estatuto da Cidade (EC), Lei Federal nº 10.257/2001, é a lei prevista no art. 182 da CF, que fixa as diretrizes e dispõe a respeito das competências da União sobre a política urbana, e estabelece também as atribuições aos outros níveis de poder, Estados, Distrito Federal e Municípios. Os entes federados devem assegurar os direitos e garantias fundamentais das pessoas, através da implementação de políticas públicas que promovam a justiça social, a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades sociais, tornando assim, a plena cidadania e a dignidade do ser humano. [...] Estes instrumentos deverão estar previstos no Plano Diretor para poderem ser empregados pelo município a fim de garantir a função social da propriedade.” (BERNARDI, 2008, p 29-30).

Assim, a função social da cidade nasce como um marco legal definitivo e que visa à garantia de bem-estar ao cidadão e tentativa de conquistar iguais condições de acesso, trânsito e utilização da cidade por todos, nesse sentido:

“A partir da Constituição de 1988, é preciso compreender a evolução do Direito Urbanístico a partir do marco jurídico da função social da propriedade, combinado com os novos princípios jurídicos-políticos que regem as relações entre estado e sociedade. A dinâmica coletiva e social do processo de urbanização não pode ser traduzida pela perspectiva individualista do Direito Civil e nem tampouco pela divisão rígida entre poder público e sociedade. De fato, a Constituição de 1988 criou um direito coletivo novo, qual seja, o planejamento urbano.” (FERNANDES, 1998, p. 21 apud PEREIRA, 2003, p.164).

1.2 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Como exposto anteriormente, a Constituição de 1988 significou um grande avanço no que se refere às discussões a cerca da função social da cidade, o que resultou na criação do Capítulo II, do Título VII, denominado “DA POLÍTICA URBANA”. O referido capítulo possui dois artigos, o artigo 182, tem como objetivo garantir o bem estar dos habitantes da cidade por meio do desenvolvimento das funções sociais da cidade.

A função social das cidades deve ser definida, por cada município, através de um Plano Diretor, que deveria conter exigências de ordenamento da cidade tais como áreas

específicas para moradia, indústria, comércio, implementação de infraestrutura básica, dentre outras demandas que busquem auxiliar o cidadão em seu pleno desenvolvimento.

Ademais, o §4º do art. 182, CF, revela a subordinação da propriedade privada ao interesse público, de forma que as propriedades que não cumpram a sua função social, ou, que sejam subutilizadas, estão sujeitos à desapropriação e outras medidas administrativas que possam melhorar, do ponto de vista coletivo, o uso dos espaços urbanos. Nesse sentido, coaduna Luiz Bernardi:

“O art. 182 atribui ao município, como o ente federativo responsável em promover a política urbana de modo a “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, e garantir bem-estar de seus habitantes”. Estabelece ainda que a propriedade urbana deve cumprir sua função social. E o Plano Diretor é o instrumento básico para o desenvolvimento urbano e para que a propriedade cumpra sua função social. [...] De acordo com a Constituição Federal, a União tem o papel de fixar as diretrizes gerais, através de lei, da política urbana (art. 182). E, ao instituir estas diretrizes para o desenvolvimento urbano, não pode ignorar as áreas de habitação, saneamento básico e transportes urbanos, conforme preceitua o art. 21, XX, da CF.” (BERNARDI, 2008, p. 27).

O art. 183, CF, cria instrumentos que tornem possível à administração pública mitigar o direito à propriedade particular em prol de um uso coletivo e mais benéfico do espaço urbano: a usucapião constitucional urbana e a concessão de uso, que tem como finalidade, segundo Saule Júnior (1997) assegurar o direito à moradia das comunidades carentes situadas em assentamentos urbanos de propriedade particular, e, no caso da concessão de uso, assegurar moradia nos assentamentos urbanos em áreas públicas.

Nesse caso, essencial observar os dispositivos legais:

CAPÍTULO II DA POLÍTICA URBANA

“Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

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.

§ 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.” (BRASIL, 1988).

Dessa forma, fica claro que para que a cidade possa cumprir a sua função social, é necessário que a propriedade urbana também cumpra sua função precípua, dessa forma além de tutelar as preocupações com o ordenamento urbano, a Constituição também apresenta dispositivos que tornam clara a preocupação social e do constituinte em definir a propriedade privada como um bem que deve cumprir determinados requisitos e funções.

Nesse contexto, a função social da propriedade foi inclusive inserida no rol do art. 5º, em seu inciso XXIII da Constituição da República de 1988, mostrando-se como direito fundamental de todos os cidadãos. Ademais, a função social da propriedade foi também instituída como um princípio fundamental da ordem econômica, no art.170, III da Constituição, nos seguintes termos:

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXII - é garantido o direito de propriedade; [...]

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade.” (BRASIL, 1988).

A Constituição da República com o seu tratamento da função social da propriedade fulmina a antiga noção de propriedade, fundada unicamente no direito privado, na qual o proprietário dispunha de seus bens como quisesse e lhe era vedado tão somente o uso contrário às leis. A partir da nova Carta Magna a propriedade sem sua utilização posta ao interesse coletivo e social já não é mais legítima, de modo que deve sempre se traduzir em benefícios sociais.

No mesmo sentido, Marés (2003, p. 134) comenta a abordagem constitucional da função social da propriedade:

“A terra, nos sistemas jurídicos do bem estar social deve cumprir uma função social que garanta os direitos dos trabalhadores, do meio ambiente e da fraternidade. A obrigação de fazê-la cumprir é do titular do direito de propriedade, que perde os direitos de proteção jurídica de seu título caso não cumpra, isto é, ao não cumprir não pode invocar os Poderes do Estado para proteger seu direito. Dito de outra forma, não há direito de propriedade para quem não faz a terra cumprir sua função social).”

Ainda quanto à função social da propriedade urbana, essencial destacar a visão de Spantigatti citado por José Afonso da Silva, tendo em vista o art. 3º da Constituição Italiana:

“constitui um equilíbrio entre o interesse privado e o interesse público que orienta a utilização do bem e predetermina seus usos, de sorte quase pode obter, nos modos de vida e nas condições de moradia dos indivíduos, um desenvolvimento pleno da personalidade. Nesta construção está claro que o interesse do indivíduo fica subordinado ao interesse coletivo por uma boa urbanização, e que a estrutura interna do direito de propriedade é um espaço instrumental no respeitante ao complexo sistema da disciplina urbanística” (SPANTIGATTI, 1973, p. 291-292 apud SILVA, 2010, p. 77).

Assim, a função social da propriedade urbana deve ser refletida como uma exigência constitucional de justiça social, uma vez que subordina o direito daquele que possuem propriedade meramente especulativa ao justo exercício dos direitos coletivos, bem como daqueles que não são proprietários e que para desenvolver plenamente suas potencialidades precisam conquistar seus direitos de cidadania, como a habitação, educação e segurança, de modo que todos sejam de fato iguais perante a lei.

Assim, como bem explicita Saule Júnior (1997) vê-se que a função social é o princípio balizador do regime jurídico da propriedade urbana, que, no entanto, está pautada de um lado pelo Direito Civil, através da proteção da propriedade privada, e por outro lado pelo Direito Administrativo-urbanístico que regula a propriedade tendo por base o interesse público e o direito à cidade.

Podemos concluir que a propriedade urbana tem um regime de regência jurídico híbrido, que por um lado protege o direito à propriedade enquanto conquista patrimonial do indivíduo, por outro lado mitiga esse direito por compreender que o interesse particular, em um ambiente urbano que busque proporcionar a convivência harmônica, é sempre condicionado ao interesse coletivo.

Assim, tendo em vista a função social da propriedade urbana, devemos complementá-la, sabendo que tem como intenção primordial, segundo Saule Júnior (1997), atender o interesse da população de ter um meio ambiente sadio e condições dignas de vida, o que se expressa com a redução das desigualdades sociais, promoção da justiça social e melhoria da qualidade de vida urbana. Além disso, a função social da cidade deve impedir medidas de agentes públicos e privados que gerem situações de segregação socioespacial das populações de baixa renda, pois enquanto toda a sociedade não tiver acesso à saúde, moradia saneamento, cultura, lazer e segurança a cidade não cumprirá plenamente sua função social.

Portanto, é essencial incorporar às diretrizes das políticas de desenvolvimento urbano não somente o conceito de função social da propriedade, mas a busca pela plena função social da cidade, única forma de alterar definitivamente os paradigmas de planejamento urbano para atender os segmentos sociais de menor renda.

Ocorre que a Constituição sozinha não chegou a definir expressamente o que é a função social da propriedade urbana ou mesmo a função social da cidade, deixando uma lacuna a ser preenchida pelo Estatuto da Cidade, Lei Federal Complementar, e pelos Planos Diretores que são de competência dos Municípios e do Distrito Federal, o que será analisado a seguir.

1.3 O ESTATUTO DA CIDADE E O PLANO DIRETOR

Como visto, a Constituição de 1988 delineou novas diretrizes do direito urbanístico brasileiro, principalmente com a difusão de novos paradigmas da propriedade urbana, como a função social da propriedade e planejamento urbanístico, regularização fundiária, proteção ambiental, além de ter estatuídos vários instrumentos como a desapropriação urbanística, plano diretor, dentre outros.

Mesmo diante da evolução que a Constituição trouxe a esse novo ramo do Direito nacional, faltava a regulamentação que os arts. 182 e 183 da Carta Magna pretendiam, para a criação e viabilização de diversos institutos como a Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo e desapropriação para reforma urbana.

Ademais, a competência constitucional urbanística conferida à União para editar “*normas gerais de direito urbanístico*” (conforme art. 24, I, CF) e “*diretrizes para o*

desenvolvimento urbano” (conforme art. 21, XX, CF) não teriam qualquer eficácia sem a edição de uma lei que viabilizasse as operações sistemáticas dos novos paradigmas propostos.

Assim, com essa intenção surge o Estatuto da Cidade, buscando consolidar as expectativas constitucionais e conferindo métodos para articular os novos paradigmas urbanísticos a outras leis já existentes (direito imobiliários e registral), além de normatizar aqueles institutos apenas citados pela Constituição de 1988.

Essencial, no entanto, ressaltar que o Estatuto da Cidade, com exceção de algumas normas relativas à usucapião especial de imóveis urbanos, direito de superfície e concessão de uso especial para fins de moradia, estabelece diretrizes gerais, que apesar de atuarem como marco a ser seguido ainda precisam ser concretizadas pelos Planos Diretores. Nesse sentido Saúle Júnior e Rolnik (2001, p. 5):

“As inovações contidas no Estatuto situam-se em três campos: um conjunto de novos instrumentos de natureza urbanística voltados para induzir, mais do que normatizar, as formas de uso ocupação do solo; uma nova estratégia de gestão que incorpora a ideia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade e a ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas, até hoje situadas na ambígua fronteira entre o legal e o ilegal.”

Conforme visto, o Estatuto da Cidade tem a precípua intenção de conforme a própria redação do caput de seu art. 2º “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais”. O fato de ter como foco principal apenas diretrizes gerais não torna a Estatuto menos importante, ao contrário, compreende enorme relevância, vez que é o Estatuto que produzirá a moldura dos Planos Diretores de todos os Municípios nacionais e do Distrito Federal, daí a importância de sua análise aprofundada.

A Lei nº 10.257 de 10 de junho de 2001, o Estatuto da Cidade, contém 5 capítulos, divididos em: I – Diretrizes Gerais; II – Dos instrumentos da Política Urbana; III- Do Plano Diretor; IV – Da Gestão Democrática das Cidades; e, V – Disposições Gerais.

As diretrizes gerais são espécies de princípios a serem seguidos em todas as normatizações que digam respeito à urbanização, à propriedade urbana e ao planejamento urbano. Tais diretrizes consistem em 16 requisitos para que os Planos Diretores sejam recepcionados pela Constituição, e tem o fim de manter, acima de tudo, a justiça social, respeitando as funções sociais da cidade.

Nesse ponto, Mukai (2006) lista as principais diretrizes do Estatuto da Cidade:

- “I – **garantia do direito a cidades sustentáveis**, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;
- II – **gestão democrática por meio da participação da população** e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
- III – **cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social**;
- IV – 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**;
- V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e **serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população** e às características locais;
- VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a **evitar**:
 - a) a **utilização inadequada dos imóveis urbanos**;
 - [...]e) a **retenção especulativa de imóvel urbano**, que resulte na sua subutilização ou não utilização; [...]
 - h) a **exposição da população a riscos de desastres**
- VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;
- IX – **justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização**;
- [...]
- XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;
- XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.” (MUKAI, 2006, p. 260-261, grifo nosso).

O pressuposto das diretrizes anteriormente citadas é a responsabilidade do Poder Público de ordenar e controlar o uso do solo, bem como de proteger o patrimônio coletivo, assim o Estatuto da Cidade traça uma direção global definida de como promover o ordenamento e desenvolvimento das funções sociais da propriedade e da cidade.

Essas diretrizes, segundo Dallari e Ferraz (2002) trazem algumas repercussões práticas, no campo do Direito, quais sejam: a) possibilitar a sanção jurídica da inércia do Poder Público; b) fornecer parâmetros normativos para controle das orientações seguidas pela política urbana, viabilizando a invalidação das normas e atos a eles contrários; c) permitir o bloqueio dos comportamentos privados que agridem o equilíbrio urbano.

O Estatuto da Cidade dispõe, ainda, de normatização acerca de instrumentos da política urbana, utilizados como meios de atingir as diretrizes apresentadas. Tais instrumentos consistem no parcelamento e edificação compulsória, no IPTU progressivo, desapropriação

com pagamento de títulos, usucapião especial urbano, concessão de direito real de uso, concessão de uso especial para fins de moradia, dentre outros.

Ademais, uma das principais funções do Estatuto da Cidade é normatizar a criação dos Planos Diretores, que foram considerados como obrigatórios pelo art. 182, §1º da Constituição da República de 1988, para municípios com mais de vinte mil habitantes.

Dentre as principais disposições que o Estatuto da Cidade considera necessárias à elaboração do Plano Diretor está a necessidade de respeitar as diretrizes anteriormente comentadas e a obrigatoriedade de ser revisto pelo menos a cada 10 (dez) anos.

Ademais, os Planos Diretores deverão ser altamente publicizados e discutidos com a população diretamente afetada, além de conter diversos relatórios, dentre eles aquele referente às áreas de risco de desastres naturais e as políticas de preservação do meio ambiente.

Nesse contexto, o Estatuto da Cidade, prevê a gestão democrática da cidade, que consiste segundo Dallari e Ferraz (2002) em um antídoto para o risco de o direito urbanístico descambar para o totalitarismo estatal, em que o Estado se fecha à influência da sociedade, tanto na tomada de decisões como no desenvolvimento de suas ações materiais. Visando evitar o isolamento Estatal, justamente porque o direito urbanístico tem como basilar a função social, ou seja, sua utilidade para a própria coletividade é que os Planos Diretores, segundo próprio Estatuto devem ser publicizados e discutido com a sociedade e seus órgãos representativos.

Assim, o Capítulo destinado à gestão democrática das cidades indica instrumentos para garantir a discussão pública dos Planos Diretores, e cria, inclusive, órgãos colegiados, com participação de segmentos da sociedade, bem como debates e audiências públicas, afim de compatibilizar os interesses individuais e sociais com as necessidades administrativas para planejar o melhor desenvolvimento possível da cidade.

A própria Constituição da República, em seu art. 182,§2º, ao dizer que “*a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor*” atribui grande relevância aos Planos Diretores, além de delegar relevante responsabilidade aos Municípios e ao Distrito Federal, que são os entes capacitados para editar tal lei.

Assim, segundo Saule Júnior (1997) o Plano Diretor tem a postura de conferir eficácia imediata ao princípio da função social, com o estabelecimento de critérios que possibilitem exigir do proprietário de imóvel urbano um comportamento positivo, com a finalidade de direcionar a propriedade como instrumento para combate às injustiças e desigualdades sociais.

A relevância do Plano Diretor passa ainda por alguns elementos que configuram o seu conceito geral, o primeiro deles é sua obrigatoriedade para todos os municípios com mais de vinte mil habitantes. Assim, qualquer município com uma população considerável que queira planejar-se deve editar um Plano Diretor, sob pena de responsabilização de seus Administradores (Prefeito, no caso dos municípios, e Governador, no caso do DF). Outra característica é que o Plano Diretor, respeitadas as especificidades de cada Lei Estadual, deve ser formalizado mediante iniciativa legislativa nas Câmaras Municipais e Distritais, o intensifica a ideia de planejamento democrático.

Entretanto, dentre as funções mais importantes dos Planos Diretores, sem dúvida está a função de definir parâmetros para saber se uma propriedade cumpre sua função social. Assim, ainda segundo Saule Júnior (1997), para que a verdadeira função social seja atingida é preciso que o Plano Diretor assegure: a) acesso à moradia a todos; b) justa distribuição dos benefícios e ônus decorrente do processo de urbanização; c) regularização fundiária e urbanização das áreas ocupadas por população de baixa renda; d) recuperar para a coletividade a valorização imobiliária decorrente da ação do Poder Público; e e) proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído.

Nesse sentido, contribui Jorge Luiz Bernardi (2006):

“O objetivo do planejamento é antecipar e controlar resultados futuros. Planejar é fixar metas, objetivos, decidir sobre as formas melhores para atingir os resultados propostos. O planejamento de cidades tem sido uma ferramenta utilizada de forma incipiente desde a antiguidade. As primeiras cidades brasileiras também contaram com a participação de profissionais na sua construção, como arquitetos, pedreiros, carpinteiros e outros, que procuravam edificá-las de acordo com a concepção urbana colonial portuguesa e espanhola, conforme a época. [...] A Constituição de 1988 transformou o Plano Diretor em norma constitucional ao estabelecer que ele é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.” (BERNARDI, 2006, p.117)

Portanto, o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor formam a legislação básica para o planejamento e desenvolvimento urbano, e permitem que a função social da propriedade e a função social da cidade se delineiem e proporcione aos cidadãos o pleno

desenvolvimento, nos moldes dos novos paradigmas trazidos á toda com a Constituição da República de 1988.

1.4 O DIREITO À MORADIA COMO DIREITO SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

O planejamento e a política habitacional é um dos principais problemas urbanos do Brasil, é também uma dos cerne das discussões acerca da função social da propriedade urbana e da função social da cidade. Além disso, a habitação é uma questão urbana que reflete diretamente a atuação do Estado, vez que esse deve zelar pela promoção de políticas públicas voltadas à redução das desigualdades sociais, erradicação da pobreza e garantia do direito à moradia digna. Nesse sentido elucidada Jorge Luiz Bernardi:

“A habitação é o principal refúgio do núcleo familiar. É fundamental na caracterização e conceituação da cidade. Sem habitantes, a cidade não existe. Não havendo moradias fixas, não há cidade. Pode haver um acampamento, porém a existência de prédios para a habitação é uma das características principais do ambiente urbano, desde tempos imemoriais. **O alto custo da terra urbana, fruto da especulação imobiliária, é um dos fatores que tem dificultado o acesso das pessoas de menor renda à moradia. A função social habitação se concretiza com o acesso a moradia digna a todos os habitantes. A função social habitação se concretiza quando o Poder Público possui políticas para que as populações de menor renda tenham acesso a moradia e a áreas urbanizadas.** E também quando ele atua no sentido de minimizar os problemas das áreas ocupadas por assentamento humano precários, através da institucionalização no Plano Diretor de Zonas Especiais de Interesse Social (art. 4º.V, f EC), destinadas a regularizar estas áreas do tecido urbano e dar acesso a moradias para as populações marginalizadas.” (BERNARDI, 2006, p. 49, grifo nosso).

Um dos principais termômetros da violação aos direitos humanos e sociais pode ser observada na situação econômica e social da população urbana que habita as favelas e vive em condições inadequadas e degradantes, se submetendo à risco de desabamentos, enchentes, contaminação sanitária e criminalidade descontrolada. Não há dúvidas de que morar nessas condições atinge frontalmente à dignidade da pessoa, comprometendo a qualidade de vida, a saúde, e inclusive, mitigando a inclusão social de jovens e adultos, que vivem à margem da sociedade, e experimentam a ausência do Estado no que tange aos cuidados urbanos.

Diante da gravidade e da influência direta que a moradia exerce nos direitos humanos e no próprio desenvolvimento das potencialidades dos cidadãos, o direito à moradia digna é um direito do homem e do cidadão, e foi incluído como direito social pela própria Constituição de 1988.

O texto original da Constituição não elencava a moradia como direito fundamental ou social, no entanto, a Emenda Constitucional nº 26 de 14 de fevereiro de 2000, veio suprimir essa lacuna e acrescentou ao rol dos direitos sociais o direito à moradia. Dessa forma, o art. 6º da Constituição, ficou com a seguinte redação: “Art. 6º **São direitos sociais** a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, **a moradia**, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Além de ter sido consignado de forma expressa no art. 6º da Constituição, o direito à moradia, mesmo antes de ter sido anotado, de fato, no texto constitucional, foi incluído de forma implícita.

A inclusão tácita teria ocorrido, segundo Saúle Júnior (1999), através do instituto da usucapião, que foi criado com a finalidade de reconhecer o direito à moradia das pessoas e famílias que viviam há décadas em assentamentos precários, mas que não tinham direito à propriedade da gleba. Assim, com o surgimento da usucapião urbana, esse segmento social passou a ter o direito de assegurar o direito à propriedade de sua casa, concretizando o direito à moradia e à função social da propriedade urbana.

Ademais, ainda no que toca o direito à moradia como direito social, essencial destacar que, segundo Barbosa (2006), o Brasil é signatário de vários Tratados, Acordos e Declarações Internacionais que incluem a moradia como direito indispensável ao cidadão, quais sejam: a) Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948); b) Declaração Sobre Assentamentos Humanos de Vancouver de 1976; c) Agenda 21 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992; d) Carta Social Europeia, revisão de 1996; f) na Agenda Habitat de 1996.

Quanto à Declaração de Vancouver, citada por Adilson José Paulo Barbosa, essencial destacar alguns pontos, veja:

“**Adequada habitação e serviços são direitos humanos básicos**, pelo qual coloca como obrigação dos Governos assegurar a realização destes para todas as pessoas, começando com assistência direta para os menos avantajados através de programas de ajuda mútua de ações comunitária, os Governos devem se empenhar para remover todos os obstáculos que impeçam a realização destas metas. **De especial importância é a eliminação da segregação social e racial, através da criação de comunidades melhores equilibradas, com a combinação de diferentes grupos sociais, ocupações, moradias e amenidades.** [...] A ideologia dos Estados são refletidas por suas políticas de assentamentos humanos. Estas por serem instrumentos poderosos para mudanças, não podem ser utilizadas para despossuir

peças de suas casas ou terra ou para manter privilégios e exploração. As políticas de assentamentos humanos devem estar em conformidade com a declaração de princípios e a Declaração Universal de Direitos Humanos” Declaração Sobre Assentamentos Humanos de Vancouver.” (BARBOSA, 2006, p. 94, grifo nosso).

No contexto brasileiro, o direito à moradia, que é amplamente tratado pela Constituição, não pode ser entendido como algo inferior a um direito fundamental intrínseco do cidadão, assim, o acesso à moradia é ponto essencial da função social da propriedade urbana e deve ser entendido como reconhecimento fundiário para todos os segmentos sociais.

Oportunamente, Saule Júnior (1997) destaca que não se deve falar apenas em direito à moradia, mas em direito à moradia digna, adequada, segura, protegida, acessível, disponível e que seja atendida pelos serviços básicos providos pelo Estado.

A moradia não deve ser vista de forma isolada, mas inter-relacionada com os demais direitos humanos, como o direito à vida, igualdade, saúde, segurança e ao meio ambiente saudável, guardando a mesma importância que eles. Assim, o direito à moradia digna é núcleo central do direito à cidade, salvaguardado pela constituição, portanto, deve ser foco de políticas públicas que visem o desenvolvimento urbano.

Assim, como visto, não é apenas o acesso à terra, ou à habitação que são garantidos pela Constituição, mas sim o acesso à moradia digna. Nesse sentido, vale ressaltar que moradia digna é um conceito intuitivo, mas merece ser discutido em razão de sua relevância para a formulação de projetos de desenvolvimento urbano e planejamento habitacional:

“[...] é aquela localizada em terra urbanizada, com a situação de propriedade regular e com acesso a todos os serviços públicos essenciais por parte da população (transporte coletivo, água, esgoto, luz, coleta de lixo, telefone e pavimentação) e servidas por equipamentos sociais básicos de educação, saúde, segurança, cultura e lazer.” (SÃO PAULO, 2007, p. 67).

Ainda quanto ao conceito de moradia digna, vale ressaltar, conforme consigna Pereira (2003, p. 157-158), que se entende como habitação inadequada “aquelas que não possuem os seguintes fatores: instalação sanitária ligada à rede geral ou fossa séptica, abastecimento de água com canalização interna, lixo coletado e ligação à rede de energia elétrica.” Utiliza-se ainda o aspecto de densidade domiciliar, ou seja, de número de pessoas por cômodo e o fato de a construção ser do tipo durável (alvenaria ou madeira aparelhada).

Assim, tem-se que a Constituição estatui o direito à moradia como direito social extremamente relevante para o desenvolvimento da cidade, e, aliás, como meio de

proporcionar moradias dignas o coloca como ponto central na formulação de políticas de desenvolvimento urbano.

Aliás, através da perspectiva da função social da propriedade urbana, da função social da cidade e da recente inclusão da moradia como direito social, o direito à moradia digna é incluído sob o escopo de um novo paradigma constitucional social, o que o torna importante instrumento de combate às desigualdades sociais, e, portanto, deve ser fomentados pelo Estado.

Diante dessa perspectiva, surgem novos instrumentos para viabilizar o acesso à moradia e possibilitar grandes programas de planejamento urbano e de habilitação popular. Dentre tais instrumentos, na realidade de Brasília, veremos que a concessão de direito real de uso ganha extrema relevância, uma vez que na capital, grande partes das terras não ocupadas ainda pertencem ao Distrito Federal, o que deveria ensejar uma atuação mais concreta do Estado na política habitacional de acesso à moradia.

1.5 DA CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO

A Concessão de Direito Real de Uso (“CDRU”) de terrenos públicos foi instituída na época da reforma administrativa no governo militar, e foi moldada como direito real resolúvel, com a finalidade precípua de servir à edificação, urbanização, cultivo ou outras destinações que pudessem servir aos interesses sociais. Sua principal característica era poder dar uma destinação social à terra, sem ter necessariamente que doá-la, evitando o esfacelamento dos patrimônio imobiliário do Estado.

Apesar do contexto pouco democrático em que surgiu, a Concessão de Direito Real de Uso se mostrou um importante instrumento para refletir a respeito da reforma agrária e da possibilidade de socialização das terras. Assim, conforme assevera Weigand (1999, p. 173), o instituto foi bem acolhido e utilizado oficialmente por vários programas de governo, além de ter sido acatado por leis federais, estaduais e municipais, como forma de dar titulação de áreas públicas urbanas ocupadas por populações de baixa renda, bem como para a instituição de assentamentos agrários.

Desse modo, a Concessão de Direito Real de Uso, nos moldes em que se encontra atualmente, regulamentado pelos artigos 7º e 8º do Decreto Lei 271/67, com

alteração dada pela Lei 11.471/2007, se tornou importante instituto viabilizador de programas habitacionais urbanos, e conseqüentemente, um marco do acesso à moradia.

Por ter o viés de conferir a titularidade de terras à população de baixa renda, a Concessão de Direito Real de Uso pode ser confundido com o instituto da Usucapião Especial Urbana, razão pela qual não é despidendo traçar um paralelo entre tais instrumentos jurídicos de acesso à terra.

A Usucapião Especial Urbana foi vista como uma grande inovação pró-sociedade da Constituição de 1988, e como visto, é considerada por grande parte da doutrina constitucionalista como uma forma implícita de inclusão do direito à moradia no texto constitucional. O instituto da usucapião caiu desde logo nas graças do povo, pois, em sua máxima, significa tirar daqueles que tem muita terra e dar àqueles que não possuem propriedade alguma.

Apesar de ser instituto jurídico muito popular e inovador no que consiste à justiça social, a usucapião tem limitações, dentre as quais uma das mais conhecidas é a de que é vedado usucapir terras públicas.

Ora, grosso modo, a concessão de direito real de uso é instituto que em muito se assemelha à usucapião, pois também é responsável por confiscar dos proprietários de grandes porções de glebas improdutivas ou inutilizadas para dar àqueles que nenhuma propriedade possui. No entanto, aqui os pólos são o Estado e o cidadão, o Estado na posição de grande possuidor de terras públicas, muitas vezes sem qualquer utilidade, e em do outro lado o cidadão de baixa renda, que não tem acesso à nenhuma propriedade imobiliária. Assim, com a Concessão de Direito Real de Uso passa Estado a poder conceder à particulares o direito de usar seus imóveis.

Ocorre que a Concessão de Direito Real de Uso, se diferencia sensivelmente da Usucapião Especial Urbana, pois os requisitos da concessão do direito real de uso são diferentes, uma vez que a anuência do Estado se faz necessária à cessão das terras, o que exige a manifestação expressa de vontade do próprio Estado, além da obrigação de fazer com que as terras passem a cumprir relevante valor social. Ademais, a propriedade continua a ser resolúvel, de modo que caso o cessionário descumpra requisitos das funções sociais da propriedade o Estado pode voltar a confiscar os imóveis.

Segundo Weigand (1999, p. 173-190), desde a edição do Decreto Lei nº 271/67, o referido instituto sofreu algumas alterações, não apenas ideológicas, mas também do ponto de vista da burocracia administrativa, vez que a Concessão de Direito Real de Uso passou a depender de autorização legislativa, não mais apenas por parte do Executivo, e passou a depender, também, da modalidade de licitação concorrência, conforme decreto Lei nº 2.300/86 e posteriormente com a Lei de Licitações 8.666/93.

A dependência de licitação mitigou muito o uso do referido instituto, chegando a quase inutilizá-lo, o que motivou a edição da Lei nº 8.883/94 que alterou a Lei de Licitações e criou a dispensa de licitação aplicável exclusivamente aos imóveis destinados aos programas habitacionais de interesse social. Ademais, a Lei nº 8.883/94 criou para a licitação de Concessão de Direito Real de Uso, um tipo especial de concorrência que é aquela balizada pelo maior lance ou oferta.

Após traçar um sintético panorama das mudanças históricas e legislativas que marcaram o instituto da Concessão de Direito Real de Uso, essencial traçar sua definição doutrinária e as características que a marcaram como um instrumento tão relevante.

A Concessão de Direito Real de Uso é uma modalidade de contrato firmado entre a Administração Pública e um particular, na qual o particular recebe imóvel, para utilizá-lo de acordo com determinada finalidade, e passa a ter o direito a uso, edificação e fruição, continuando, no entanto, a propriedade do imóvel vinculado ao próprio Estado.

Nesse ponto, insta consignar a conceituação elaborada por Celso Antônio Bandeira de Mello quanto à Concessão de Direito Real de Uso: “contrato pelo qual a Administração transfere, como direito real resolúvel, o uso remunerado ou gratuito de terreno público ou do espaço aéreo que o recobre, para que seja utilizado com fins específicos por tempo certo ou por prazo indeterminado.” (MELLO, 2000, p. 768).

A Concessão de Direito Real de Uso só pode incidir sobre o patrimônio disponível, ou seja, aquele imóvel que não estiver destinado à utilidade pública, de modo que antes da Concessão de Direito Real de Uso deve ocorrer a desafetação do bem que será cedido, o que terá de passar, necessariamente, por autorização legislativa.

Uma das principais características da Concessão de Direito Real de Uso é que se trata de direito real resolúvel com vinculação de uso ao interesse público, nos moldes do

art. 7º do decreto lei 271/67. No caso de o imóvel ser utilizado de forma diversa daquela da destinação determinada pela Administração Pública a concessão se resolveria em desfavor de quem desobedeceu a finalidade específica do imóvel, e como punição, ficaria vedado o direito à indenização pelas benfeitorias de qualquer natureza, conforme dispositivos legais transcritos a seguir:

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

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

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

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

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

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

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

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

Art 8º É permitida a concessão de uso do espaço aéreo sobre a superfície de terrenos públicos ou particulares, tomada em projeção vertical, nos termos e para os fins do artigo anterior e na forma que for regulamentada.”

O instrumento da Concessão de Direito Real de Uso descrito no Decreto Lei anteriormente citado, está, também, previsto no art. 48 do Estatuto da Cidade e tem como finalidade primordial operacionalizar projetos e programas habitacionais.

Vale salientar que o instituto citado no caput do art. 7º do Decreto 271/97 como “concessão de uso de terrenos públicos” é denominado no caso do Estatuto da Cidade como “Concessão de Direito Real de Uso”, mas, apesar de variação na denominação, tratam-se do mesmo instituto previsto no §1º do art. 183 da Constituição.

Por oportuno, essencial destacar a redação do art. 48 do Estatuto da Cidade:

“Art. 48. Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, os contratos de concessão de direito real de uso de imóveis públicos:

I – terão, para todos os fins de direito, caráter de escritura pública, não se aplicando o disposto no inciso II do art. 134 do Código Civil;

II – constituirão título de aceitação obrigatória em garantia de contratos de financiamentos habitacionais.”

Antes, no entanto, de continuar com a conceituação e caracterização do instituto, essencial tecer dois breves comentários aos incisos I e II do art. 48 do Estatuto da Cidade. A intenção do legislador ao editar o inciso I é que o contrato de Concessão de Direito Real de Uso seja válido por si só, sem a necessidade de escritura pública.

Desse modo, a formalização por meio do termo administrativo já seria suficiente para oposição perante terceiros, o que conferiria à contratação celebrada por termo administrativo a mesma validade que teria caso o imóvel fosse registrado por meio de escritura pública.

Já no que se refere ao inciso II, revela-se a intenção do legislador de impedir que o concessionário de direito real de uso seja discriminado, principalmente no momento em que se pleiteia o crédito para a edificação da habitação, uma vez que de fato o presente contrato apesar de resolúvel é bastante estável.

Não é despidendo, além das definições legais, apresentar a conceituação do Professor Hely Lopes Meireles, que traz a tona a verdadeira intenção do legislador, note-se:

“[...] concessão de uso é o contrato administrativo pelo qual o Poder Público atribui a utilização exclusiva de um bem de seu domínio a particular, para que o explore segundo sua destinação específica. Acrescenta que a concessão pode ser **remunerada** ou **gratuita**, por tempo certo ou indeterminado, mas deverá ser sempre precedida de autorização legal e, normalmente, de licitação para o contrato. Sua outorga não é nem discricionária nem precária, pois obedece a normas regulamentares e tem estabilidade relativa dos contratos administrativos, gerando direitos individuais e subjetivos para o concessionário, nos termos do ajuste.” (MEIRELES, 1995, p. 439, grifo nosso).

Quanto às demais características da Concessão de Direito Real de Uso, vale salientar a visão de Lima (2002), quando afirma que a concessão de direito real de uso é um contrato bilateral entre o Estado, cedente, e o cessionário, que normalmente, é utilizado na transmissão da posse direta de bens públicos ou privados, de forma gratuita ou remunerada, visando dar cumprimento à função social do bem.

Lima (2002, p. 9) assevera que a concessão de direito real de uso não é um instrumento precário, ao contrário, confere direitos estáveis, perenes, mas caso sua utilização seja alterada, permite revogação por interesse público.

Assim, o contrato de Concessão de Direito Real de Uso devidamente registrado autoriza o concessionário a usufruir plenamente do imóvel, cabendo-lhe, apenas, destiná-lo ao fim estabelecido no contrato. Por outro lado, passam a ser responsabilidade do concessionário todos os encargos civil, administrativos e tributários que o imóvel venha a gerar, conforme consigna Carvalho Filho (2005).

Essencial ressaltar ainda, que os direitos adquiridos pelo contrato de Concessão de Direito Real de Uso são transferíveis por ato *inter vivos*, ou por sucessão legítima ou testamentária, de modo que o sucessor estará obrigado a cumprir o contrato firmado com a Administração em todos os seus termos firmados, como também a Administração estará impedida de rescindir o referido contrato em razão do falecimento ou troca do cessionário.

Segundo Saule Junior (1999), a concessão de direito real de uso, costuma ser acolhida, principalmente, pelas legislações municipais, e é um instrumento facilitador do acesso à moradia, principalmente pela comunidade de baixa renda, o que propicia o exercício da função social da propriedade e da cidade, nos moldes da Constituição, Estatuto da Cidade e Plano Diretor.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS E A CONFORMAÇÃO DO ESPAÇO URBANO

2.1 A CONSTRUÇÃO DE BRASÍLIA E O HISTÓRICO DA SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL

Segundo Costa (2002), a ideia de transferir a capital do país para o centro-oeste data do período colonial do Brasil, naquele contexto a intenção era proporcionar o povoamento, ocupação e desenvolvimento de todo o território nacional, inclusive as terras do interior continental do país. Além disso, há notícias de que os defensores da mudança da capital para o interior do país, nos longínquos tempos coloniais, tinham como principal motivação a proteção da soberania do país, com o objetivo de fazer a capital lugar menos suscetível de ataques externos, navais, por exemplo, e até mesmo golpes internos, em razão da distância da capital para os grandes centros urbanos. Há ainda os que acreditavam, que a mudança da capital para o interior proporcionaria um maior nível de integração nacional ao estimular o desenvolvimento de novas regiões do país, gerando eixos de crescimento econômico em locais distintos.

Durante muitos séculos as capitais continuaram a ser situadas próximas ao litoral, e apenas consolidavam o poder das elites que lá se situavam. Somente no século XX, no mandato de JK é que os planos de trazer a capital para o interior foram de fato refletidos e saíram do papel. Nesse sentido:

“Por várias razões, Kubitschek deu a Brasília prioridade máxima em seu governo. Em primeiro lugar, ele argumentava que a construção da capital daria origem tanto à integração nacional (“integração pela interiorização” era um de seus slogans) como ao desenvolvimento regional, levando o mercado nacional às regiões de economia de subsistência. Em segundo lugar, ele sustentava que Brasília iria produzir tanto um novo espaço nacional como uma nova época para o país incorporando o interior à economia e sendo ao mesmo tempo o marco decisivo na trajetória temporal do país rumo à sua emergência como uma grande nação.” (HOLSTON, 1993, p. 25)

Para Costa (2002), a ideia de JK sempre foi construir uma cidade planejada e moderna que simbolizasse a própria modernização do Brasil, de modo que os preceitos desenvolvimentistas como o urbanismo modernista poderiam servir de instrumentos de mudança social. Nessa perspectiva, foi realizado um concurso para aprovar o plano urbano de Brasília, e o projeto ganhador foi o de Lúcio Costa, que buscava construir uma cidade diferente das existentes, com a construção de superquadras onde pudessem morar faixas de população de níveis socioeconômicos diferentes, o que tornaria mais harmônico o convívio de diferentes classes sociais.

Dessa forma, Brasília desde o início de sua construção foi imaginada como uma cidade planejada, urbanizada que proporcionasse qualidade de vida para todos os que aqui viviam, e mais do que isso, que abrigasse todo o corpo político administrativo da República Federativa do Brasil em harmonia com baixo escalão do governo e mesmo aqueles próprios trabalhadores que estavam suprindo a demanda da mão-de-obra da construção de Brasília.

Em razão de sua importância cívica, quase a totalidade dos terrenos da cidade eram de propriedade da NOVACAP (Companhia de Urbanização da Nova Capital), que foi criado pelo então presidente Juscelino Kubitschek e tinha como principal função a administração das terras públicas do Distrito Federal.

Steinberger (1999) lembra que a propriedade pública da terra, onde o Estado não só detém a terra urbana como também a decisão de ofertar novas áreas para ocupação, além do equacionamento institucional do território como distrito (o Distrito Federal), eram elementos que ofereciam uma chance única ao poder público de gerir o uso e a ocupação do território a partir de instâncias decisórias confluentes. Tal situação, caso o Estado agisse de firmemente e tivesse elaborado um planejamento urbanístico-social concreto, poderia de fato, trazer novos paradigmas habitacionais para Brasília, com a inibição de conflitos fundiários e o convívio harmônico entre os diversos segmentos da sociedade.

Dessa forma, esperava-se que o governo executasse os planos de incentivo à pronta ocupação da cidade, entretanto, nota-se que, isso não ocorreu, e a prerrogativa do Estado terminou por segregar os diferentes segmentos sociais, nesse sentido essencial perceber:

“Na realidade, o que assistimos foi uma reversão de seu caráter potencialmente positivo em negativo, porque: um plano com começo e fim desconsiderou a dinâmica da cidade, a propriedade da terra foi utilizada como instrumento seletivo e não distributivo, e as instâncias decisórias confluentes apareceram como uma limitação à autonomia política.” (STEINBERGER, 1999, p 30).

Nesse diapasão, essencial ressaltar que a cidade é muito mais do que um mero aglomerado de construções planejadas, ela reflete as relações humanas e as políticas públicas a ela inerentes. Nesse sentido, se manifesta Robert Park, um dos grandes expoentes da Escola Sociológica de Chicago, *ipsis literis*:

“Antes, a cidade é um estado de espírito, um corpo de costumes e tradições e dos sentimentos e atitudes organizados, inerentes a esses costumes, e transmitidos por

essa tradição. Em outras palavras, a cidade não é meramente um mecanismo físico e uma construção artificial. Está envolvida nos processos vitais das pessoas que a compõem, é um produto da natureza, e particularmente da natureza humana.” (PARK, 1987, p. 26).

O referido conceito de cidade nos autoriza a entendê-la como um processo extremamente dinâmico, moldado pelo próprio comportamento humano que reflete a vontade e interesse social, podendo ser expresso por políticas públicas ou mesmo pela atuação humana individual.

Como visto, a cidade reflete diretamente as relações sociais de seus habitantes, e em Brasília, não foi diferente. Desde o início, Brasília sofreu forte influência social tendente à segregação em sua urbanização, pois o centro e a área planejada da cidade foram reservados ao alto escalão do governo, enquanto os candangos, foram assentados em um lugar, até então, sem qualquer tipo de infraestrutura urbana.

“A implantação do pólo terciário, sede do Poder Público, pressupunha a instalação de funções altamente polarizadoras, ligadas à sede do poder, ao centro de decisão e de gestão e ao quaternário superior. São atividades altamente centralizadas que não se dispersam territorialmente. Localizam-se seletivamente, formando o *core* do pólo: o núcleo central e suas áreas residenciais próximas elitizadas, abrigando a população ligada àquelas atividades, concentrando a renda, selecionando os usos, regularizando a ocupação e reprimindo as formas ilegais de ocupação. O modelo idealizado para a cidade (o Plano Piloto de Lúcio Costa), com a sua racionalidade, coadunava-se perfeitamente com a funcionalidade do pólo. Pode-se apontar, nesse momento, a ação de duas forças atuando ao mesmo tempo: uma que polariza e a outra que periferiza. Surge assim, de um lado, o centro com funções estabelecidas e, de outro a periferia desestruturada e fragmentada territorialmente, abrigando a população e as atividades excluídas do centro.” (FERREIRA, 1985, p. 138-139).

O processo de urbanização de Brasília, como vimos, foi seriamente influenciado por decisões sociais de caráter segregacionista. No entanto, o fator de maior relevância, sem sombra de dúvidas, foi a omissão do poder público.

Costa (2002) afirma que o poder público foi um dos principais responsáveis pelo processo de segregação socioespacial a que estão submetidas grandes segmentos sociais.

É o poder público que fornece a infraestrutura para as áreas urbanas, mas infelizmente, em razão de motivos públicos, o faz de acordo com os setores que mais interessam ao capital. Ou seja, realiza os serviços e obras públicas movido, não pelo interesse público, mas sim pela lógica do lucro das grades empreiteiras e imobiliárias, que, como regra, exigem a infraestrutura nas áreas de alto custo que não podem ser habitadas por pobres.

Assim, segundo a lógica anteriormente narrada, com o passar do tempo, os recursos públicos para urbanização e finalização da infraestrutura foram empregados unicamente na parte nobre da cidade destinado ao alto escalão de governo. Os assentamentos de trabalhadores foram praticamente esquecidos e ficaram sem qualquer tipo de amparo público, crescendo desordenadamente e com uma infraestrutura precária.

Portanto, desde o princípio, Brasília foi marcada pela ausência de uma política habitacional que buscasse a justiça social, o que cindia profundamente a cidade em dois diferentes mundos: a novíssima, planejada e organizada Brasília reservada ao alto escalão do Governo, e a desestruturada Brasília dos trabalhadores candangos que a construíram. Essa política segregacionista agravou-se com o tempo e aprofundou ainda mais o abismo entre esses dois diferentes lados da cidade.

Ora, a atuação do poder público não pode permitir que a população de baixa renda seja impedida de ter acesso à moradia digna, a segregação dos trabalhadores para cidades longínquas e sem estrutura viola flagrantemente a função social da cidade da propriedade.

Diante disso, as classes sociais de média ou baixa renda são expulsas da cidade, sendo obrigadas a morar a dezenas de quilômetros do centro de Brasília, com o agravante da péssima qualidade do sistema de transportes que cerceia a mobilidade urbana e compromete o trânsito e funcionamento da cidade.

Costa (2002, p. 49) aduz que a habitação compreendida como direito social e dever do Estado torna imprescindível e obrigatório a inclusão de famílias de baixa renda nas políticas urbanas de habitação, que contemple não só a construção física, mas que proporcione os serviços públicos básicos.

Ademais, na atualidade, a crescente especulação imobiliária, responsável por elevar de maneira acelerada o preço dos imóveis, tem reafirmado de maneira enérgica essa cisão, tornando o acesso à moradia extremamente restrito às classes de alta e altíssima renda.

Combater a especulação imobiliária deve também ser uma das preocupações do poder público, pois o elevado preço de imóveis, especialmente os residenciais, é um enorme óbice ao cumprimento da função social da cidade e da propriedade a o exercício do constitucional direito á moradia.

Em Brasília, o Governo Distrital e Federal são, e sempre foram os maiores proprietários de terras. Assim, poderiam ter planejado a ocupação e zoneamento da cidade de maneira mais adequada, no entanto, não é o que se nota, ao contrário, fica evidente a responsabilização do Estado pela segregação socioespacial.

Desse modo, em razão de ter tido toda a capacidade e possibilidade de planejar o acesso equitativo à moradia e, no entanto, ter se omitido, a responsabilidade do poder público aumenta exponencialmente, e assim também aumenta proporcionalmente a necessidade de combater o déficit habitacional e a segregação socioespacial, conforme indica Jorge Luiz Bernardi:

“Ao estabelecer como um princípio, que **a propriedade deve cumprir sua função social, a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade, dá ao Poder Público Municipal instrumentos urbanísticos e tributários para o combate a especulação imobiliária (art. 182, § 4º CF)**. Da mesma forma que declara que ao atender a ordenação da cidade estabelecida no Plano Diretor a propriedade urbana cumpre a sua função social (art. 182, § 2º). A propriedade, um direito fundamental, passa a ter limitações no seu exercício no interesse coletivo, de toda a sociedade. E, ao abusar do direito, a Constituição prevê como punições desde a obrigatoriedade de parcelamento e a edificação, o IPTU progressivo e a desapropriação por interesse social.” (BERNARDI, 2002, p. 64, grifo nosso).

Esse problema se tornou cada vez mais evidente e a demanda social por um programa habitacional de acesso à moradia ficou cada vez mais intensa e relevante. Dessa forma, a política habitacional tem se tornado cada vez mais imprescindível e estratégica para a cidade. E em razão de a maior parte das terras serem públicas, a Concessão de Direitos Reais de Uso é o instrumento jurídico essencial para fomentar os programas habitacionais.

Assim, a questão do acesso à moradia pelas comunidades de baixa e média renda tem se tornado cada vez mais relevantes, e para tanto uma análise minuciosa da atuação do governo e das Políticas Habitacionais se torna essencial.

2.2 DIRETRIZES GERAIS DA POLÍTICA HABITACIONAL FEDERAL

A Fundação João Pinheiro (NASCIMENTO; BRAGA, 2009, p. 98) tem pesquisas que estimam o atual déficit habitacional nacional em cerca de sete milhões de unidades. Tal conclusão é orientada por uma metodologia que leva em consideração a demanda por novas moradias (estoque de habitações) e a necessidade de moradias melhores, devido a inadequação aos padrões de moradia digna (moradias que não possuem infraestrutura sanitária e serviços públicos adequados).

À primeira vista, a solução parece ser a de construir mais habitações com acesso aos serviços públicos básicos. No entanto, essa conclusão cai por terra quando se constata que, no país, há um estoque de seis milhões de domicílios vagos, segundo dados da mesma pesquisa realizada pela Fundação João Pinheiro (NASCIMENTO; BRAGA, 2009, p. 98).

Tais dados quantitativos revelam que a habitação é sim um problema de relevância nacional, mas a simples construção de casas não é a solução, pois desponta como principal problema a má distribuição das moradias.

A má distribuição das habitações encontra explicação na atuação dos agentes do mercado privado, mas tem como grande expoente o baixo poder aquisitivo da população de baixa renda no acesso ao estoque habitacional.

Quanto a essa questão, essencial citar dados do documento disponibilizado do sítio eletrônico do Ministério das Cidades intitulado de Política Nacional de Habitação:

“No Brasil, milhões de famílias estão excluídas do acesso à moradia digna. A necessidade quantitativa corresponde a 7,2 milhões de novas moradias, das quais 5,5 milhões nas áreas urbanas e 1,7 milhões nas áreas rurais, [...] As necessidades habitacionais, quantitativas e qualitativas, concentram-se cada vez mais nas áreas urbanas e nas faixas mais baixas de renda da população e estão localizadas, principalmente, nas Regiões Metropolitanas. Em 2000, 88,2% do déficit habitacional urbano do País correspondiam a famílias com renda de até cinco salários mínimos. O déficit quantitativo tem se ampliado nas faixas de renda de até 2 salários mínimos, fenômeno que se verifica em todas as regiões do País, principalmente nas metropolitanas, e representa cerca de 4,2 milhões de moradias.” (BRASIL, 2004, p.17-18).

Dessa forma, a reflexão a ser levantada é que o problema do déficit habitacional vai muito além da mera falta de habitações, a questão também encontra óbice no baixo poder aquisitivo do segmento social que menos tem acesso à moradia e crédito, o que dificulta a concretização do direito social à moradia digna. Ademais, a lógica da especulação imobiliária, também se mostra como empecilho ao acesso das populações de baixa renda à moradia digna.

Nesse sentido, vale observar os principais diagnósticos obtidos pelo Ministério das Cidades no documento Política Nacional de Habitacional:

“As situações de irregularidade fundiária são diversas e envolvem ocupações de terrenos públicos ou privados, loteamentos que não passaram por processos de aprovação por parte dos órgãos públicos, e também estão presentes em boa parte dos assentamentos no País.

De acordo com a Pesquisa de Informações Municipais do IBGE, em 2001, todas as cidades com mais de 500.000 habitantes apresentavam áreas irregulares. [...]

O planejamento urbano, a gestão do solo e a regulação urbanística, na maior parte das grandes cidades brasileiras, historicamente estiveram muito mais voltados para o mercado das classes médias e interesses dos médios e grandes empreendedores, do que para o mercado de baixa renda, o que contribuiu para o processo de segregação urbana e a exclusão territorial da população de baixa renda.

Instrumentos urbanos como Planos Diretores Locais, assim como grandes marcos legais (Lei nº 6766/79) não foram capazes de aumentar a oferta de solo urbanizado para os mercados de baixa renda, o que tem contribuído para o crescimento dos assentamentos precários e loteamentos clandestinos.

O direito à moradia e à propriedade garantidos pela ordem jurídica do País, que admite várias formas de acesso à propriedade (especialmente após a Constituição de 88 e o Estatuto da Cidade, que inscreveram o direito à moradia, especialmente para os setores de baixa renda, como um dos fundamentos da função social da cidade e da propriedade), não foram totalmente incorporados às práticas administrativas dos Municípios, Estados, Distrito Federal e União, e no Posicionamento do poder judiciário em processos de regularização.” (BRASIL, 2004, p.18-19).

Assim, a partir desse diagnóstico, o Governo Federal traçou parâmetros para a implementação e planejamento das políticas de habitação, o que se mostrará essencial para analisar se a política habitacional do Distrito Federal atende às diretrizes da política habitacional nacional, e se de fato, ela colabora para a facilitação do acesso à moradia por parte dos segmentos de baixa renda.

Segundo o documento Política Nacional de Habitação (BRASIL, 2004, p. 29) produzido pelo Ministério das Cidades, a política nacional de habitação, busca se alinhar aos preceitos constitucionais do planejamento urbano e às próprias diretrizes do Estatuto da Cidade. Assim, a política de habitação do Governo Federal estabelece como prioridades a busca pela inclusão social, gestão participativa, com foco principal na conquista da moradia digna pela população de baixa renda.

Ainda segundo o documento Política Nacional de Habitação (BRASIL, 2004, p. 29), para seguir as diretrizes constitucionais do direito à moradia, deve-se compreender o papel estratégico da política fundiária, que tem como elementos básicos a implementação dos Planos Diretores Municipais, a regularização fundiária, diante de institutos como a concessão de direito real de uso e a usucapião urbana, além de revisar a legislação urbanística municipal e distrital para compatibilizá-las com o Estatuto da Cidade.

São princípios da política nacional de habitação, segundo o próprio documento do Ministério das Cidades Política Nacional de Habitação (BRASIL, 2004, p. 30): a) direito à moradia, conforme determinado na seara dos direitos sociais pela Constituição da República; b) direito à moradia digna como vetor de inclusão social que garanta os serviços públicos

básicos; c) função social da propriedade urbana, como forma de ordenar e controlar melhor o uso do solo e sua retenção especulativa; d) questão habitacional como uma política de Estado, vez que o poder público é agente primordial no planejamento e desenvolvimento habitacional; f) gestão democrática e participativa, feita para escutar e incluir nas discussões todos os segmentos sociais; g) articulação e integração da política habitacional à política de desenvolvimento urbano.

Tais princípios devem balizar a atuação da União que, em conjunto com os Estados, Municípios e o Distrito Federal, deve articular a política habitacional com a política de desenvolvimento urbano, como meio de viabilizar o pleno desenvolvimento da função social da cidade, ademais, essencial ressaltar que elas estão em plena concordância com as diretrizes do Estatuto da Cidade.

Nesse aspecto, a política fundiária tem como principal atribuição integrar a política habitacional Federal com as políticas regionais, municipais e distritais. Segundo o documento Política Nacional de Habitação (BRASIL, 2004, p. 47) é através dos princípios estabelecidos no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor e por meio nos instrumentos lá delimitados que as políticas regionais de habitação se articulam com às políticas de desenvolvimento urbano e políticas sociais.

Assim, como forma de articular as políticas de desenvolvimento urbano, social e da habitação o Estatuto da Cidade disponibilizou instrumentos jurídicos como o parcelamento e edificação compulsórios, o IPTU Progressivo, o Solo Criado, o Direito de Superfície, o estabelecimento de Zona Especiais de Interesse Social e a Concessão de Direito Real de Uso.

Sob essa perspectiva, os municípios e o Distrito Federal, deverão adequar seus programas de acordo com as seguintes diretrizes relativas ao planejamento urbano e à regulamentação do uso do solo:

- “(i) definição de Plano Diretor indicando as áreas de interesse para produção, manutenção e regularização de habitação, assim como para restrição desses usos, em função de condicionantes ambientais ou de oferta de infra-estrutura e transporte;
- (ii) mobilização dos instrumentos de indução do uso e ocupação do solo urbano atrelados aos objetivos acima expostos;
- (iii) avaliação dos impactos ambientais e sociais dos instrumentos tendentes a gerar valorização e recursos para o município (operações urbanas, transferência de potencial construtivo, etc.) na forma de cobrança do potencial construtivo, de modo a não gerar mais exclusão;

(iv) controle sobre os impactos da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo, incluindo a proteção ambiental, na valorização dos imóveis (valores para compra e aluguel) e no deslocamento das famílias de menor renda, o que geraria novas precariedades e demandas;

(v) avaliação dos impactos dos investimentos em transporte, melhorias no espaço público, implantação de equipamentos, etc., sobre o quadro habitacional existente, propondo medidas diversas para sua mitigação, bem como para o pleno aproveitamento de seu potencial;

(vi) definição de mecanismos de controle social e gestão participativa da política fundiária;

(vii) a adoção, em prazo e a partir de condições a serem definidas pelo Plano Nacional de Habitação, do critério “inserção urbana” como diretriz para a aprovação de projetos habitacionais destinados à população residente em zonas urbanas, evitando a implementação de conjuntos fora do perímetro urbano, em zonas rurais ou zonas de expansão urbana ainda não dotadas de infra-estrutura.” (BRASIL, 2004, p. 47).

É com base nessas diretrizes que deverão ser elaborados os programas habitacionais dos Municípios e no Distrito Federal. Assim, a seguir veremos se as diretrizes de implementação da política habitacional no Distrito Federal se adequam à Constituição, ao Estatuto da Cidade e ao Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal.

2.3 A LEGISLAÇÃO E AS DIRETRIZES DA POLÍTICA HABITACIONAL DO DISTRITO FEDERAL

Uma política habitacional adequada, como se observa do texto constitucional, é aquela que propicie que a propriedade urbana cumpra sua função social. A função social da propriedade, no entanto, é um conceito/parâmetro que pode variar regionalmente, por essa razão, a Constituição delegou aos Planos Diretores Municipais e Distrital a competência para delimitar qual a função social da propriedade de acordo com cada zoneamento urbano.

Antes, porém, de analisar o “PDOT”, essencial demonstrar que Lei Orgânica do Distrito Federal dedica o Capítulo III do Título VII às questões relacionadas à habitação. O art. 327 ao tratar das prioridades da questão da habitação dispõe que “*em integração com a União, com vistas à solução da carência habitacional, para todos os segmentos sociais, com prioridade para a população de média e baixa renda*”. Veja-se que, desde já, a legislação estabelece como foco das políticas públicas as populações de média e baixa renda.

Ademais, o art. 328 da Lei Orgânica do Distrito Federal, estabelece diretrizes gerais, a serem respeitadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e pelo PDOT, a fim de nortear o planejamento da política habitacional no Distrito Federal, tendo como principais pontos: (i) oferta de lotes com infraestrutura básica; (ii) atendimento prioritário às

comunidades localizadas de baixa renda, garantido o financiamento para habitação; (iii) estímulo à formação de cooperativas de habitação popular; (iv) aumento da oferta de áreas destinadas à construção habitacional.

Agora passa-se à essencial análise do PDOT, de seus princípios e diretrizes, e regras específicas dos zoneamentos urbanos, para só então, adentrar à análise do caso concreto.

A última atualização do PDOT ocorreu em 25 de abril de 2009, quando foi sancionada a Lei Complementar nº 803/09, aprovando sua revisão e dando outras providências.

A Lei Complementar Distrital 803/09, já em seu início, demonstra a preocupação de adequação ao Estatuto da Cidade, afirmando, em seu art. 1º, que a revisão do PDOT visa à *“adequação às diretrizes e aos instrumentos constantes da Lei federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade.”*

Ao seguir, a Lei 803/09 dispõe, em seu art. 2º, que o PDOT *“tem por finalidade propiciar o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana”*, ademais no art. 7º, estabelece os princípios do PDOT, dentre os quais se pode observar a *“garantia do cumprimento da função social e ambiental da propriedade urbana e rural”* e a *“justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de desenvolvimento urbano e rural”*.

Essencial, no entanto, observar como a Lei 803/09 trata a questão habitacional no DF, para tanto, não é despidendo colacionar o art. 48, que estatui as diretrizes para o desenvolvimento de projetos habitacionais.

“Art. 49. Constituem diretrizes setoriais para a política de habitação do Distrito Federal:

I – **facilitar e promover formas alternativas de acesso à moradia digna, compatibilizando-se a demanda por faixas de renda com os projetos urbanísticos e habitacionais existentes e futuros;**

II – incentivar pesquisas e desenvolver técnicas de produção e recuperação para oferta de moradias à população urbana e rural;

III – implementar meios adequados de acompanhamento e de controle do desempenho e de avaliação das ações governamentais, mantendo-se atualizadas, em sistema georreferenciado, as informações de cadastro dos beneficiados e dos inscritos em programas habitacionais;

IV – priorizar as ações que racionalizem meios e recursos, de forma a ampliar a população a ser beneficiada;

V – **viabilizar o aumento de áreas destinadas a programas e projetos habitacionais, preferencialmente em áreas urbanas já consolidadas e em**

consolidação, observada a capacidade de suporte socioeconômica e ambiental do território, evitando-se a criação de novos núcleos urbanos dissociados da trama urbana existente;

VI – articular a política habitacional com as demais políticas setoriais, em especial com a política social;

VII – estabelecer programas que promovam a ocupação do território de forma equilibrada, com setores socialmente diversificados e áreas integradas ao meio ambiente natural, respeitadas as áreas de risco à saúde e a capacidade de suporte socioambiental;

VIII – estimular a participação da iniciativa privada na produção de moradias para todas as faixas de renda;

IX – promover a regularização fundiária dos assentamentos habitacionais não registrados em cartório, criados pelo Governo do Distrito Federal;” (grifo nosso).

O PDOT, ao final do Capítulo VII, no qual trata da habitação no Distrito Federal, em seu art. 51, estatui que deverá haver legislação específica que adote “*normas especiais de acesso a moradias de habitação social adequando o atendimento às características das famílias*”.

A Legislação específica de que trata o art. 51 do PDOT é a Lei 3.877 de 26 de junho de 2006, que dispõe sobre a política habitacional do Distrito Federal e estatui como principal objetivo a ser seguido a solução da “*carência habitacional para todos os segmentos sociais, com prioridade para a população de média e baixa renda*”, assim, a referida lei, confere às populações de média e baixa renda enfoque no que tange a destinação dos programas habitacionais.

Para possibilitar o acesso da população de média e baixa renda aos programas habitacionais, a referida lei estabelece, em seu art. 4º, alguns requisitos para que as pessoas possam ser beneficiárias desse tipo de projeto, quais sejam: (i) a renda inferior a 12 (doze) salários mínimos; (ii) não ser ou ter sido proprietário, comprador ou cessionário nem usufrutuário de imóvel no Distrito Federal, (iii) ser maior de idade, e (iv) residir no Distrito Federal a pelo menos 5 anos.

A referida lei, por meio do art. 8º, como forma de consolidar os programas habitacionais, optou por utilizar-se dos seguintes instrumentos de transferência da posse dos terrenos públicos: a autorização ou permissão de uso, concessão de uso, concessão especial de uso e a, primordialmente a concessão de direito real de uso.

Ademais, a Lei 3.877/2006 estimulou a criação de cooperativas habitacionais de trabalhadores, conferindo-lhes prioridade da concessão de unidades habitacionais, como consigna o art. 16 “*as cooperativas habitacionais de trabalhadores terão prioridade na aquisição de áreas públicas destinadas à habitação*”.

A legislação do Distrito Federal, em especial a Lei 3.877/2006, se mostra adequada às diretrizes estatuídas pela Constituição, pela Lei Orgânica do Distrito Federal e pelo Estatuto da Cidade, de modo que, foram propostas com a finalidade de permitir o exercício da função social da propriedade e da função social da cidade, tendo como bandeira a garantia de acesso á moradia para as populações de baixa renda.

Como forma de concretizar as diretrizes expostas pelas leis anteriormente descritas, em 25.09.2007 foi sancionada a Lei nº 4.020/2007, que criou a Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal (“CODHAB”), que passa a ser a empresa pública responsável pela execução do Plano Habitacional do Distrito Federal, bem como a responsável também pelo gerenciamento dos Programas Habitacionais, como o Jardins Mangueiral.

Entretanto, a política habitacional não se exprime unicamente pelas suas leis, assim, é essencial abordarmos alguns aspectos do Plano Distrital de Habitação de Interesse Social, como uma fonte de informações a respeito de quais ações estão sendo implementadas pelo Governo do Distrito Federal. Esse é um importante documento que traça um panorama histórico da demanda habitacional do Distrito Federal, e através da análise de recentíssimos dados demográficos, obtidos com o último senso realizado pelo IBGE em 2010, traçou um diagnóstico da Habitação de Interesse Social no Distrito Federal.

O referido diagnóstico tem como premissas o reconhecimento da habitação como direito humano e como parte integrante do direito á cidade, quanto a esse diagnóstico, não é despciendo transcrever seu trecho conclusivo:

“Ao final desse diagnóstico foi possível traçar um perfil contendo os limites, as possibilidades e os desafios relativos à habitacional [sic] do Distrito Federal, sendo eles: **Possibilidades:** existência de instrumentos de regularização fundiária previstos no marco regulatório brasileiro que precisam ser regulamentados pelo Distrito Federal; atuação de ONGS em parceria com o Poder Público na política fundiária; existência de movimentos organizados que reivindicam pelo direito a terra e a moradia, existência de programas de regularização fundiária pelo Governo Federal. **Desafios:** construção de um banco de terras na CODHAB para utilização na Política de Habitação de Interesse Social; criação de um cadastro único de famílias beneficiadas pela regularização fundiária a fim de eliminá-las do cadastro de pretendentes; [...] investimentos na recuperação e urbanização nos assentamentos subnormais existentes; criação de instrumentos que garantam que o repasse dos imóveis, promovidos pelo Poder Público, ocorra entre as pessoas da mesma faixa de renda; ampliação da oferta de unidades habitacionais em outras modalidades que não o Minha Casa Minha Vida; criação de programas de qualificação de moradias regulamentando a Lei 11.888/2008; realocação de ocupações em áreas inadequadas para regularização.” (DISTRITO FEDERAL, 2012. p, 60-70).

Como visto, muitos são os desafios a serem superados na implementação do Plano Distrital de Habitação de Interesse Social, e como será visto, os Programas Habitacionais locais tem utilizado a Concessão de Direito Real de Uso como principal instrumento viabilizador de acesso à terra por pessoas de baixa renda, tornando-se indispensável para a eficácia da Política Habitacional.

Ademais, como visto a Política Habitacional no Distrito Federal está em consonância com a Política Nacional de Habitação e se amolda perfeitamente à legislação pertinente.

3 O CASO JARDINS MANGUEIRAL E A CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO COMO FACILITADOR DO ACESSO À MORADIA

3.1 A CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO COMO INSTRUMENTO DE ACESSO À MORADIA

Em Brasília, ao contrário do que parece, em razão da ausência de favelas verticais, a situação dos assentamentos urbanos não é diferente da maioria das cidades do Brasil, onde se verifica tensão social no conflito por acesso à moradia, além da grande degradação ambiental, causada pela ocupação de áreas que deveriam estar sendo preservadas.

Tais tensões urbanas, segundo Osório (1999, p. 192) podem ser explicadas por um conjunto de fatores, quais sejam: (i) elevado déficit habitacional e de condições de habitabilidade; (ii) ocupação de áreas impróprias; (iii) carência na cobertura e na qualidades dos serviços urbanos de infraestrutura; (iv) transporte urbano com baixo padrão de eficiência e acessibilidade; e (v) conflitos fundiários e sociais de difícil solução. Dentre esses, no entanto, o déficit habitacional se mostra como o principal fator desencadeador das demais tensões urbanas.

A questão da habitação demonstra-se tão relevante e complexa que suas dimensões se expandem para além dos simples mecanismos reguladores da relação de oferta e demanda de moradias. Como é de conhecimento geral, Brasília tem sofrido gravemente com a especulação imobiliária, que pode ser entendida como um fenômeno cujo objetivo é potencializar a valorização do imóvel urbano.

No processo de especulação, tenta-se agregar ao preço do imóvel as mudanças urbanas, ou seja, as mudanças que se verificaram ou se verificarão em função de investimentos públicos como: reestruturação urbana, implementação da rede de esgoto, construção de infraestrutura viária, grandes obras públicas como pontes, metrô, parques, e aperfeiçoamento do sistema de transporte, como também investimentos privados tais como shoppings centers, estádios de futebol, empreendimentos empresariais, etc.

Assim, a possibilidade de valorização da terra em razão desses fatores externos, gera a estocagem de lotes urbanos que ficam “guardados” à espera de valorização. Essa conduta se apresenta como uma das piores consequências da especulação. Isso porque ao estocar imóveis à espera de valorização formam-se grandes espaços urbanos vazios, sem utilidade, à espera, unicamente, da valorização do espaço urbano. A estocagem de imóveis

sem destinação entrava a produção de novas habitações, e contribui para a elevação dos preços dos terrenos, elevando os custos finais da moradia.

Com a elevação dos custos finais da moradia, a população de baixa renda vai sendo segregada dos centros urbanos e empurrada para onde os terrenos não sofram a valorização causada pelas intervenções públicas de infraestrutura que poderiam valorizar os imóveis, isso termina por segregar o referido segmento social em lugares onde o Estado não é capaz de prover seus serviços públicos.

Em Brasília, além da especulação imobiliária, o déficit habitacional, reflete uma determinação estrutural, historicamente estabelecida, na defasagem existente entre necessidades socialmente definidas e produção de moradias em determinada formação econômica e social.

Assim, o poder público passa a ter necessariamente de intervir na tentativa de conter o processo de segregação socioespacial, é aí que a Concessão de Direito Real de Uso se insere. Nesse ponto, quanto à importância da atuação do Estado na contenção da segregação socioespacial, cumpre observar a seguinte passagem:

“Vemos, assim, o quanto específico e complexo é o mercado imobiliário, cujo volume e disparidade da demanda condicionam uma produção voltada a atender preferencialmente a demanda de moradias das faixas altas de rendas, para maximizar a rentabilidade, com total descaso para a demanda de moradias populares. Esse desinteresse do capital privado torna necessária a intervenção do Estado no mercado imobiliário, não só objetivando corrigir distorções como, principalmente, visando equacionar a questão da solvabilidade da demanda popular de moradias e equipamentos urbanos, com o mais amplo propósito de atender a exigências político-econômicas suscitadas nas diferentes conjunturas históricas de uma formação econômico-social dada.” (SILVA, 1987, p. 24).

Desse modo, através da Concessão de Direito Real de Uso o Estado pode utilizar terras públicas, mesmo aquelas que estão hipervalorizadas, e doá-las, sem grandes dificuldades, uma vez que não será exigida licitação, para a construção de projetos habitacionais destinados à promoção da função social da propriedade no que tange o acesso à moradia por populações de baixa renda.

Em contrapartida, a população de baixa renda, ao invés de ter que pagar uma contraprestação pecuniária, fica obrigada a continuar morando naquela localidade de modo a sustentar a função social daquele imóvel.

Nesses casos, na grande parte dos empreendimentos habitacionais, a venda do imóvel é vedada, e a sua destinação como moradia deve, obrigatoriamente, ser mantida, sob pena do poder público confiscar o imóvel por desvio de finalidade, uma vez que a propriedade ainda é do Estado, tendo o concessionário apenas o direito de uso, gozo e fruição.

Desse modo, Carvalho Filho (2002, p. 897) aponta, de forma cristalina, algumas das vantagens da Concessão de Direito Real de Uso, note-se:

“A concessão de direito real de uso salvaguarda o patrimônio da Administração e evita a alienação de bens públicos, autorizada às vezes sem qualquer vantagem para ela. Além do mais, o concessionário não fica livre para dar ao uso a destinação que lhe convier, mas, ao contrário, será obrigado a destiná-lo ao fim estabelecido em lei, o que mantém resguardado o interesse público que originou a concessão real de uso.”

Por um lado a Concessão de Direito Real de Uso é uma forma resolúvel de propriedade, pois pode ser revogada pelo poder público em caso de desvio de finalidade, principalmente no caso de descumprimento da função social da propriedade. Por outro lado, esse contrato administrativo não é um direito instável, ao contrário, é perene e duradouro, capaz de garantir ao concessionário dos imóveis direito subjetivo quanto às unidades imobiliárias. Ademais esse instituto é capaz de garantir que a Concessão de Direito Real de Uso não será rescindida, desde que não deixe de cumprir a sua função social.

Antes, porém de concluir que a Concessão de Direito Real de Uso é a melhor modalidade, vale comparar sua adequação, frente a outros institutos de Direito Público que permitem aos particulares a utilizações dos bens do Estado.

Por se tratarem de bens públicos e serem regidos por um regime especial de Direito Administrativo devem respeitar, precipuamente o interesse público. O regime jurídico de bens públicos é bem específico e possui regras muito diferentes das que regem os bens privados. Assim, cumpre destacar, perfunctoriamente, as principais regras desse regime especial.

Nesse sentido, importante sintetizar alguns dos ensinamentos de Marinela (2011. p, 805) quanto ao regime regente do patrimônio público. Os bens públicos são inalienáveis, ou, ao menos, possuem uma alienabilidade relativa, o que significa que podem ser alienados, desde que respeitadas uma série de condições exigidas por lei, como a desafetação, previsão de licitação, ou, no nosso caso, regramentos que permitem a sua dispensa, em razão do interesse público de cumprir a função social da propriedade. A segunda

regra do regime jurídico de bens públicos é a impenhorabilidade, que blindava os bens públicos contra a penhora, arresto e sequestro, resguardando-os das formas de mudança de titularidade possível aos bens privados. Outra importante característica do regime que norteia os bens públicos é a impossibilidade de oneração, que os afasta do gravame de direitos reais, como hipoteca, penhor e anticrese. Por fim, como já tratado, os bens públicos são imprescritíveis, não são atingidos pela prescrição aquisitiva, ou seja, não podem ser usucapidos.

Assim, diante de regras tão diversas daquelas que norteiam os bens privados, exclui-se qualquer possibilidade de aplicar os institutos do Direito Civil ao caso de Concessão de terrenos públicos para fins de viabilidade de programas habitacionais.

Portanto, os instrumentos de Direito Público, por serem mais adequados e compatíveis com o regime que norteia os bens públicos, é que devem ter sua eficácia na implementação de políticas habitacionais devidamente analisados, desse modo, Carlos Ari Sundfeld, (apud LIMA, 2002, p. 5) sustenta que -- “os instrumentos para tanto são: a autorização de uso, a permissão de uso, a concessão de uso e a concessão de direito real de uso” --.

Como forma de estudar a adequação das modalidades *Autorização de Uso* e *Permissão de Uso* para a viabilização de programas habitacionais locais, insta destacar:

“[...] a autorização de uso e a permissão de uso, são caracterizados pela precariedade do vínculo que estabelecem. Ambos, apesar de conferirem direitos aos outorgados contra terceiros (a exclusividade no uso dos bens públicos), não estabelecem direitos frente à Administração – por isso são precários -, podendo a qualquer tempo ser revogados por razões de interesse público, sem qualquer violação à esfera de direitos dos particulares.” (SUNDFELD; CÂMARA, 1997 apud LIMA, 2002, p.5).

A *Autorização de Uso*, por ser ato unilateral, discricionário e precário da Administração Pública, é a modalidade de contrato administrativo demasiadamente instável para a utilização na garantia do direito à moradia.

Essa modalidade, segundo Marinela (2011. p, 817) é utilizada pela Administração para atender o interesse privado, sem, no entanto, prejudicar o interesse público. Trata-se de mero consentimento da Administração para a prática de determinada atividade, e pode incidir sobre qualquer tipo de bem, podendo ser revista a qualquer momento, de acordo com o juízo de conveniência e oportunidade da Administração, sendo assim, é utilizada de forma meramente episódica pelos particulares, não podendo sequer apresentar

prazo certo, haja vista a livre possibilidade e rescisão unilateral da qual faz jus o Estado, que nesses casos, não fica obrigado a pagar nenhuma indenização ao particular.

Já a *Permissão de Uso* de bem público também é modalidade de contratação unilateral, discricionária e precária, na qual a Administração autoriza o uso privativo de bens públicos por particulares, desde que atenda ao interesse público e ao privado simultaneamente.

Ainda segundo Marinela (2011, p. 818), tal instrumento é utilizado para situações mais estáveis que as *Autorizações de Uso*, por contarem com menor grau de precariedade. Nessa modalidade de utilização de bem público, o permissionário, tem direito à indenização, caso a permissão seja revogada unilateralmente pela Administração. No entanto, continua podendo ser alterada por simples ato da Administração, ademais, a *Permissão de Uso* possui caráter *intuitu personae*, o que incompatibiliza sua utilização como instrumento de implementação de programas habitacionais.

Assim, pelo excesso de precariedade, e por serem instrumentos instáveis, a *Autorização de Uso* e a *Permissão de Uso* não são modalidades de contratação administrativa adequada à implementação de políticas habitacionais, pois a moradia deve ser guardada por uma relação mais duradoura, tendo em vista que é uma das necessidades básicas do ser humano e uma das funções precípua da cidade.

Quanto à diferenciação entre Concessão de Uso e Concessão de Direito Real de Uso, cumpre destacar a visão de Hely Lopes Meireles, a respeito dos dois institutos restantes:

“Concessão de uso – é o contrato administrativo pelo qual o Poder Público atribui a utilização exclusiva de um bem de seu domínio a particular, para que o explore segundo sua destinação específica. [...]”

Concessão de direito real de uso – é o contrato pelo qual a Administração transfere o uso remunerado ou gratuito de terreno público a particular, como direito real resolúvel, para que dele se utilize em fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo ou qualquer outra exploração de interesse social.” (MEIRELES, 2001, p. 485-490).

Conforme esclarece Lima (2002, p. 10), a Concessão de Uso é um contrato, portanto apresenta bilateralidade, o que já a difere da Autorização de Uso e da Permissão de Uso. Nessa modalidade o Poder Público transfere ao particular o direito de utilizar seus bens, desde que seja utilizado como forma de atender ao interesse público. Ademais, a Concessão de Uso admite duas modalidades: a remunerada, e a gratuita, devendo, também, ocorrer por prazo determinado, e no caso de distrato antes do prazo, será o Estado devedor de indenização

ao ente privado. Importante ressaltar, ainda, que esse instituto pode ser aplicado a qualquer modalidade de bem público, móvel e imóvel.

Já a Concessão de Direito Real de Uso, instituto criado pelo Decreto-lei nº 271, de 28.02.67, no seu art. 7º, é um contrato administrativo, de direito real, duradouro e idealizado para lidar especificamente com imóveis na regularização fundiária de interesse social.

Nota-se que, para lidar com programas habitacionais, a Concessão de Direito Real de uso, por ser especificamente criada para lidar com imóveis, e por se tratar de instrumento previsto no próprio Estatuto da Cidade, se mostra mais adequada à implementação das políticas habitacionais.

Ademais, esse instituto, como visto, é o único que tem caráter duradouro o suficiente para servir de garantia ao direito à habitação, Nesse viés, não se poderia confiar uma necessidade tão básica como a moradia a uma simples e precária Autorização de Uso ou Permissão de Uso, que pudessem ser unilateralmente modificadas a qualquer tempo pela Administração, isso porque, o direito à moradia é tão básico e essencial que tem caráter constitucional de direito social, devidamente inserido do caput do art. 6º da Constituição, bem como se insere como uma das principais funções da cidade, nos termos da Carta de Atenas.

Assim, a Concessão de Direito Real de Uso é o instrumento adequado para a consolidação de políticas habitacionais, desse modo, essencial observarmos sua utilização na concretização de um dos maiores programas habitacionais realizados do Distrito Federal: o Programa Habitacional Jardins Mangueiral.

3.2 O PROGRAMA HABITACIONAL JARDINS MANGUEIRAL

3.2.1 Apresentação geral do programa habitacional Jardins Mangueiral

Tendo em vista o alto custo das terras em Brasília, causado pela especulação imobiliária e também pelo planejamento estrutural da cidade, o Governo do Distrito Federal tem tomado algumas medidas para possibilitar o acesso de pessoas de baixa e média renda à moradia.

Desse modo, alguns programas de provimento de moradias têm sido elaborados, tanto pelo Governo Federal como pelo Governo do Distrito Federal, dentre eles o programa Minha Casa Minha Vida (“MCMV”), que consiste primordialmente na criação de um grande fundo financeiro para possibilitar o acesso das camadas mais baixas ao financiamento da casa própria. No entanto, a simples facilitação do financiamento para a aquisição de moradias, apesar de ser uma prioridade do Governo, não é medida suficiente para garantir o acesso à moradia digna na realidade de Brasília.

Como explicitado anteriormente, a especulação imobiliária gera, na Capital Federal, o altíssimo preço dos terrenos, o que faz com que os preços dos terrenos a serem financiados sejam tão altos que esbarrem nos limites máximos determinados para o financiamento de imóveis subsidiados pelo Governo, isso se mostra uma barreira praticamente intransponível para as classes menos favorecidas lograrem acesso à moradia no Plano Piloto.

Ciente do altíssimo custo das glebas em Brasília e das dificuldades de financiamento, e com a finalidade de tornar possível uma Política Habitacional concreta, o Governo do Distrito Federal colocou em andamento alguns programas habitacionais que utilizam a Concessão de Direito Real de Uso como instrumento para ceder terrenos públicos para a construção de casas populares, tornando possível acesso à habitação em regiões relativamente próximas ao centro de Brasília, onde os serviços públicos são capazes de promover o bem estar e cumprir a função social da propriedade.

Utilizando essa metodologia, o Governo do Distrito Federal, planejou um enorme empreendimento habitacional, com o objetivo de construir 8.000 (oito mil) unidades autônomas de moradia, divididas em 15 quadras condominiais, o que significa, basicamente, a criação de um Bairro inteiro destinado ao programa habitacional de interesse social. (Ver anexo A, B e C).

O referido projeto habitacional foi denominado de Jardins Mangueiral, e possui 200 hectares de área, se estendendo ao longo da DF-463, bem próximo à Região Administrativa de São Sebastião/DF, como se pode observar dos mapas anexos. Ademais, o referido Bairro fica localizado a apenas 15 minutos do centro do Plano Piloto, e tem como uma de suas principais vias rodoviárias de acesso a Ponte Juscelino Kubitschek. (Ver anexo D e E).

O projeto apresenta três modalidades de unidades habitacionais, quais sejam: (i) casa de dois quartos (ver anexo F); (ii) casa de três quartos (ver anexo G); e (iii) apartamentos de dois quartos (ver anexo H), com preço que variam de \$ 104.064,77 (cento e quatro mil sessenta e quatro reais e setenta e sete centavos) da menor unidade até R\$ 146.166,07 (cento e quarenta e seis mil cento e sessenta e seis reais e sete centavos) para a maior unidade, como se pode observar dos croquis anexos.

Outro ponto em evidência do referido Projeto Habitacional é que seu planejamento e edificação são baseados em princípios de sustentabilidade ambiental, com ampla área comum e a presença de áreas verdes, quadras poliesportivas, churrasqueiras dentre outras coisas. O programa habitacional inclui: área verde, rede de água e esgoto, condomínio fechado com guarita e controle de acesso, ruas largas, pavimentadas e iluminadas, vagas de estacionamento para visitantes e para moradores. Além disso existem áreas programadas para a construção de creches, escolas, centros comerciais de pequeno porte, posto de saúde e posto policial.

Utilizando essa metodologia, o Governo do Distrito Federal em parceria com um consórcio de empresas está implantando o referido empreendimento, com o final da implementação terá sido construído um enorme bairro, capaz de beneficiar cerca de 30 mil pessoas, que sem o subsídio oferecido pelo governo, não teriam acesso à moradia digna próximas ao centro da cidade.

3.2.2 Apresentação legal do programa habitacional Jardins Mangueiral

Conforme explicitado anteriormente, o Projeto Habitacional Jardins Mangueiral é, atualmente, e em razão de sua magnitude, um dos principais componentes do Programa Distrital de Habitação de Interesse Social, e constitui projeto inovador, pois se utiliza de uma Parceria Público-Privada para promover, por meio da Concessão de Direito Real de Uso, o acesso à moradia digna pela comunidade menos favorecida economicamente.

Diante disso, a fim de analisar como a Concessão de Direito Real de Uso, enquanto instituto de Direito Administrativo, age como facilitador na implementação da Política Habitacional do Distrito Federal se torna essencial entender como ocorre, de fato, o acesso da população à unidade habitacional construída pelo Projeto Habitacional em foco.

Diante do enorme déficit habitacional no Distrito Federal e da cada vez mais evidente tendência à segregação socioespacial, a urgência pela rápida implementação de Projetos Habitacionais com foco social levaram a Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal (“CODHAB”), empresa pública de direito privado, responsável pela execução da Política de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal, por não ter estrutura suficiente para a execução de todas as atividades dispostas pela Lei nº 3.877/06, firmou uma Parceria Público-Privada (“PPP”) para delegar à iniciativa privada a responsabilidade pela execução do Projeto Habitacional Mangueiral.

Para tanto, foi criada uma sociedade empresária com fins específicos cujo objeto social é exclusivamente, a incorporação, construção, gestão, operação e manutenção do Programa Habitacional Jardins Mangueiral. Assim, em 25/03/2009, a CODHAB e a empresa de propósito específico Jardins Mangueiral Empreendimentos Imobiliários firmaram o Contrato nº 007/2009 (ver anexo I), no qual restou estabelecida a PPP.

O Contrato da PPP tinha como objetivo a *“implementação e gestão do empreendimento que engloba as obras de construção de unidades domiciliares econômicas, a execução de infraestrutura urbana e de áreas verdes do projeto mangueiral”*.¹ (ver anexo I).

Desse modo, a Jardins Mangueiral Empreendimentos Imobiliários não seria apenas responsável pela edificação e construção das estruturas imobiliárias, mas seria responsável também pela implantação da infraestrutura urbana, ou seja, rede de esgoto, drenagem pluvial, calçamento, paisagismo, jardinagem, enfim, seria uma espécie de administradora do novo Bairro.

Quanto ao contrato de PPP, não é despendioso traçar algumas considerações, especialmente quanto à sua definição, que segundo Melo (2009, p. 15), não é algo fácil de definir, pois em que pese conhecermos alguns dos elementos que a constituem, seus limites ainda não estão completamente delimitados.

Quanto ao conceito de PPP, essencial destacar as impressões de Di Pietro (2006, p. 161-162):

¹ Contrato que celebram a CODHAB e JARDINS MANGUEIRAL para a implantação e gestão de empreendimento, que engloba obras de unidades domiciliares econômicas e de infraestrutura urbana e de área verde do projeto mangueiral.

“[...] a parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão que tem por objeto: (a) a execução de serviço público precedido ou não de obra pública, remunerada mediante tarifa paga pelo usuário e contraprestação pecuniária do parceiro público, ou (b) a prestação de serviço de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, com ou sem execução de obra e fornecimento e instalação de bens, mediante contraprestação do parceiro público.”

Nesse sentido também Modesto (2007, p. 480-481):

“[...] contrato administrativo de longo prazo, celebrado em regime de compartilhamento de riscos, remunerado após a efetiva oferta de obra ou serviço pelo parceiro privado, responsável pelo investimento, construção, operação ou manutenção da obra ou do serviço, em contrapartida a garantias de rentabilidade e exploração econômica assegurada pelo Poder Público.”

Desse modo, cumpre concluir as sintéticas explanações com a definição legal de PPP, determinada pela Lei Federal 11.079/20044, veja-se:

“Art. 2^o Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

§ 1^o Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei n^o 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

§ 2^o Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

§ 3^o Não constitui parceria público-privada a concessão comum, assim entendida a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei n^o 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.”

Assim, o referido contrato de Parceria Público Privada firmado pela CODHAB e Jardins Mangueiral Empreendimentos Imobiliários estabelecia que a parceira pública seria responsável, dentre outras coisas, pela elaboração de lista de cadastro dos interessados em participar do empreendimento habitacional. A referida lista faria parte de um cadastramento de pessoal de média e baixa renda, que deveriam preencher os requisitos estabelecidos pela Lei Distrital de Política Habitacional n^o 3.877/2006.

Os Requisitos para se inscrever na lista de interessados a participar do programa habitacional, aliás, segue a prioridade do Plano Distrital de Habitação de Interesse Social, se encontra disposto no art. 4^o da Lei 3.877/2006 e são: (i) ser maior de idade ou emancipado; (ii) residir no Distrito Federal a pelo menos cinco anos; (iii) não ser nem ter sido proprietário ou usufrutuário de imóvel residencial no Distrito Federal; e (v) aferir renda familiar de no máximo doze salários mínimos.

Assim, a CODHAB abriria a inscrição para candidatos que pudessem comprovar os requisitos da Lei 3.877/2006 os classificaria de acordo com uma pontuação baseada no tempo de moradia no Distrito Federal, no número de membros da família, renda familiar dentre outros critérios, e publicaria edital de habilitados, que poderiam firmar contrato de financiamento para a edificação das unidades habitacionais, bem como o contrato de Concessão de Direito Real de Uso do imóvel.

Através dessa medida, seria possível garantir que somente pessoas de baixa e média renda pudessem ter acesso ao referido programa habitacional, de modo a cumprir com os requisitos da Lei 3.877/2006, do Plano Distrital de Habitação de Interesse Popular, da Lei Orgânica do Distrito Federal e da própria Política Nacional de Habitação.

Assim, somente a partir da prévia seleção pela CODHAB dos candidatos é que a parceira privada, empresa Jardins Mangueiral, poderia firmar os “*Contratos de Promessa de Concessão Real de Uso de Unidade Autônoma e Outras Avenças*” com os habilitados ao programa habitacional.

Os referidos contratos seriam firmados entre a parceira privada, que enquanto Concedente do Direito Real de Uso do imóvel, firma contrato com o Concessionário, assistido pelo programa habitacional, que passa a ter, além da obrigação de pagar a título de contraprestação pelo valor da edificação da casa e dos serviços de infraestrutura urbana e áreas verdes, a obrigação de cumprir com os demais requisitos firmados em contrato.

Ademais, esses contratos não transferem ao Cessionário a propriedade do imóvel, uma vez que o terreno objeto do contrato é de propriedade do Distrito Federal. A unidade habitacional é apenas cedida ao Cessionário, para que ele possa morar, como se pode observar da Cláusula Segunda do *Instrumento Particular de Promessa de Concessão Real de Uso de Unidade Autônoma e outras avenças*, que é intitulada “DA CONCESSÃO REAL DE USO:”²

“Pelo presente instrumento e na melhor forma de direito, a CONCEDENTE se compromete e se obriga a conceder, em caráter irrevogável e irretratável, observadas as condições contratuais, a fração ideal de terreno e as acessões que constituirão a unidade autônoma condominial objetivada no presente instrumento, a entregando no prazo estipulado na Alínea C do Quadro Resumo, e de acordo com as plantas, memoriais descritivos de acabamento e demais condições técnicas e de qualidade, mediante o pagamento da totalidade do preço estipulado na Alínea D do Quadro

² Contrato de “*Instrumento particular de promessa de concessão real de uso de unidade autônoma e outras avenças*” que celebram a JARDINS MANGUEIRAL EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS.

Resumo pelo CONCESSIONÁRIO, e este, por sua vez, se obriga a adquirir a concessão real de uso sobre a futura unidade autônoma condominial objeto do presente instrumento, descrito e caracterizado na Alínea B do Quadro Resumo, mediante o pagamento da totalidade do preço estipulado na Alínea D do Quadro Resumo para a CONCEDENTE, de acordo com as cláusulas e condições a seguir pactuadas.” (ver anexo J).

Ademais, após o cumprimento das contraprestações, por parte do Concessionário, bem como o a entrega do imóvel pelo Cedente, o Concessionário será “imitido na posse da unidade objeto do presente instrumento mediante a assinatura do termo de entrega da chave da unidade”, conforme Cláusula 7.1 do contrato de Cessão do Direito Real de Uso.

Ademais, a Cláusula 7.2 acorda que “*a escritura definitiva da Concessão de Direito Real de uso será outorgada após a quitação integral do preço com a total liquidação das parcelas*”.

Dessa maneira, após a adimplência de todas as obrigações determinadas ao Concessionário, será autorizada a conversão da Concessão de Direito Real de Uso em domínio, conforme determina a cláusula 7.3:

“7.3 - A concessão de direito real de uso sobre a unidade será convertida em domínio nas seguintes situações:

7.3.1 – Cumprimento pelo Concessionário, ao longo de todo o prazo estipulado neste Contrato, de todas as obrigações assumidas, desde que decorridos pelo menos, 10 (dez) anos contados da concessão do direito real de uso para a moradia.”³ (ver anexo J).

O referido contrato, em sua cláusula 8.1 determina que o Concessionário não poderá ceder à terceiros seus direitos sobre o imóvel ou mesmo gravá-los a qualquer título, antes de passados os 10 anos da Concessão de Direito Real de Uso.

Essa cláusula é de extrema importância, pois evita que os habilitados do programa habitacional sejam pressionados pela especulação imobiliária, vendam seus imóveis e passem a ser novamente segregados para setores habitacionais longínquos e não regularizados.

³ Contrato de “*Instrumento particular de promessa de concessão real de uso de unidade autônoma e outras avenças*” que celebram a JARDINS MANGUEIRAL EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS.

3.3 ADEQUAÇÃO DO PROGRAMA HABITACIONAL JARDINS MANGUEIRAL À LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA E ÀS DIRETRIZES DA POLÍTICA HABITACIONAL

A política habitacional do Distrito Federal, em consonância com a Política Habitacional Federal, ambas pautadas pela busca do cumprimento da função social e da propriedade, conjugam diretrizes que as regem. Essas diretrizes têm como principal objetivo nortear o planejamento de políticas públicas para a habitação, tendo em vista a gestão participativa das cidades e o acesso igualitário à moradia e aos equipamentos urbanos.

Assim, é possível traçarmos algumas diretrizes principais, que exprimem as prioridades da legislação, quais sejam: (i) o cumprimento da função social da cidade e da propriedade, evitando que a especulação imobiliária aja como fator segregador nas grandes cidades; (ii) priorização do atendimento da necessidade da população de baixa renda ao acesso à terra; (iii) proporcionar infraestrutura básica às casas entregues; e (iv) estimular a participação da iniciativa privada na produção de moradias para todas as faixas de renda, tendo em vista que sozinho o Estado não é prover moradia à todos.

Ora, quanto ao cumprimento da função social da propriedade, fica evidente que ele é uma das maiores preocupações da Constituição quanto em seu capítulo II do Título VII trata da Política Urbana, estampando no art. 182 que a política de desenvolvimento urbano deve atender às *“diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”*.

Em relação à priorização do atendimento das populações de baixa e média renda nos programas habitacionais, o posicionamento da Lei Orgânica, em seu art. 327 é de uma clareza meridiana, como se pode notar na medida em que estatui que deve-se garantir prioridade à *“solução da carência habitacional, para todos os segmentos sociais, com prioridade para a população de média e baixa renda”*. Nesse sentido, reforçam esse posicionamento o texto do PDOT e da própria Lei. 8.667/2006, que dispõe sobre a política habitacional do Distrito Federal.

Ademais, o próprio PDOT, em seu art. 49, onde constitui as diretrizes setoriais para a política de habitação do Distrito Federal coloca em evidência, em seu inciso VII, destaca a importância da colaboração entre o Estado e a iniciativa privada, de modo a prover habitação à todas as classes sociais.

Tendo em vista a sintética apresentação dos parâmetros utilizados para pela legislação urbanística quanto ao planejamento urbano, podemos passar à análise da Política Habitacional do Distrito Federal, utilizando como amostra o Projeto Habitacional Jardins Mangueiral e a forma como vem sendo implementado.

Assim, como dito alhures a instituição da Parceira Público-Privada, atende às diretrizes habitacionais estatuídas pelo art. 49 do PDOT, que determina como uma das prioridades o estímulo da iniciativa privada á construção de moradias populares.

Ora, não existe forma de estimular mais a iniciativa privada do que a instituição da Parceria Público-Privada, firmada entre a CODHAB e a empresa de propósito específico Jardins Mangueiral. Com a PPP, foi possível utilizar-se da agilidade das empresas privadas, na construção do empreendimento e na implementação das obras de infraestrutura, mas também na negociação com os assistidos pelo Programa Habitacional.

Graças à possibilidade de a contratação ter sido firmada diretamente da empresa Jardins Mangueiral e os Concessionários, assistidos pelo programa habitacional de interesse popular, foi possível fazer atendimento personalizado pessoa a pessoa, determinando a melhor forma de pagamento, reajustamento de parcelas atrasadas e renegociação do parcelamento do imóvel. Essa facilidade no trato com o Concessionário jamais teria sido possível no trato direto com a Administração Pública, tendo em vista o formalismo e à burocracia que permeiam a relação cidadão e Estado.

Nesse sentido, essencial destacar que a referida parceria foi interessante tanto para o Estado, que pôde contar com a agilidade da iniciativa privada, mas foi bom também para o parceiro privado, que teve a oportunidade de explorar economicamente a venda das unidades habitacionais, haja vista que os assistidos pelo programa habitacional desembolsaram o valor referente aos gastos de construção dos imóveis, que foram pagas diretamente á parceira privada.

Ademais, também em atendimento à Legislação Urbanística, o Projeto Habitacional Jardins Mangueiral, além de entregar as unidades imobiliárias, promoveu toda a infraestrutura urbana, que em outros casos deveria ter sido provida diretamente pelo Estado, mas que como empecilho, teria que ter sido feito por meio de licitação e toda a parte burocrática de costume.

Desse modo, a parceria com os entes privados, tornaram possível a entrega das unidades habitacionais, e desde já, a entrega de toda a infraestrutura, sem ter que esperar qualquer outra ação do poder público. Assim, as casas já foram entregues com saneamento básico, instalações hidráulicas e elétricas adequadas, além do calçamento, ruas asfaltadas e o paisagismo das áreas comuns verdes, atendendo aos padrões de moradia digna.

Há outro ponto que merece análise aprofundada, na medida em que o Programa Habitacional atinge seu grande objetivo, no momento que em cumpre com diretriz primordial citada no Estatuto da Cidade, na Lei Orgânica do Distrito Federal, no PDOT, na Lei 8.667/2006, no Plano Nacional de Habitação e também no Plano Distrital de Habitações de Interesse Social, que é o direcionamento dos programas habitacionais para a população de baixa e média renda.

Nesse aspecto, insta destacar que a seleção de pessoas a serem assistidas pelo programa habitacional foi realizada pela CODHAB, que elaborou lista com os concessionários aprovados.

A referida lista obedeceu também aos parâmetros estabelecidos no art. 4º da Lei de Política Habitacional do Distrito Federal, que consigna requisitos para que possa o cidadão ser atendido por essa modalidade de política pública. Vale lembrar apenas que tais requisitos permeiam a renda familiar, o número de pessoas em casa família, o tempo de moradia no DF e a ausência de registro de qualquer outro imóvel residencial no nome do assistido.

Ressalte-se, todavia, que o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios levantou irregularidades da elaboração da referida lista, no entanto, após apontar os referidos erros e expedir recomendação formal à CODHAB no sentido de reanalisar a lista de habilitados, a 4ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social passou a acompanhar de perto a elaboração das listas, e fiscalizou um grupo de trabalho interno que auditou todas as aprovações dos possíveis Concessionários das unidades imobiliárias.

Assim, com todo esse cuidado, podemos concluir que a lista de habilitados para participarem do Programa Habitacional Jardins Mangueiral tem como objetivo garantir que os atores beneficiados pelo programa habitacional de fim social sejam, de fato, aqueles que necessitariam de apoio do Estado para adquirir a casa própria e digna devidamente atendida

pelos equipamentos públicos. Caso contrário tais cidadãos seriam empurrados para a periferia da cidade, reforçando a situação de segregação socioespacial.

Ao permitir que as pessoas de baixa e média renda tenham acesso à moradia digna próxima ao centro da cidade, e que essa parcela da população seja atendida por todos os serviços públicos essenciais, em equivalência àqueles serviços prestados às classes mais favorecidas, podemos concretizar a confiança que a Política Habitacional implementada no Distrito Federal está atenta aos preceitos Constitucionais e Legais de forma a despende esforço para o cumprimento com da função social propriedade, e também com a função social da cidade, vez que isso faz diminuir a segregação socioespacial.

Essencial salientar que a utilização do instrumento da Concessão de Direito Real de Uso foi essencial para a implementação da Política Habitacional do Distrito Federal, tendo em vista que o preço das glebas próximas ao centro, como é o caso do programa habitacional em foco, teria sido demasiadamente alto e impediria que a população de baixa renda tivesse acesso à moradia digna.

Ademais, foi também a possibilidade de Concessão de Direito Real de Uso que impulsionou a Parceria Público Privada, vez que em casos como esse a dispensa de licitação da Cessão dos terrenos, que no caso em voga atendeu aos requisitos de viabilização do acesso à moradia, não teria sido viabilizada em simples PPP que “doasse” terrenos à grandes Empreiteiras para que explorassem e construíssem moradias de interesse social.

Diante de todo o exposto, resta concluir que o Programa Habitacional Jardins Mangueiral, enquanto representante da Política Distrital de Habitação de Interesse Social se amolda à legislação urbanística e à Constituição da República tendo em vista o cumprimento da função social da cidade e da propriedade.

CONCLUSÃO

Nesse trabalho, buscou-se, por meio do resgate dos principais aspectos históricos e sociais que embasaram a formação e o desenvolvimento do espaço urbano de Brasília, fixar as bases para a reflexão do acesso à moradia como requisito para o cumprimento da função social da cidade.

Para tanto, inicialmente, foi essencial destacar que a cidade é muito mais do que o simples conglomerado de edifícios e ruas, a cidade é um ente muito mais complexo, e deve ser analisado como um meio ambiente onde há intensa interação social entre pessoas elementos fixos do ambiente, conforme destaca Rousseau:

“A cidade. Os modernos quase que completamente esqueceram o verdadeiro sentido desta palavra: a maior parte confunde as construções materiais de uma cidade com a própria cidade e o habitante da cidade com um cidadão. Eles não sabem que as casas constituem a parte material, mas que a verdadeira cidade é formada por cidadãos.” (ROUSSEAU, 1762, p. 57 apud COSTA 2002, p. 2).

Desse modo, através de uma visão mais humanizada da cidade, é possível travar uma reflexão mais profunda acerca de suas funções primordiais, ou, melhor dizendo de suas funções sociais. Assim, por ser a cidade um ente muito mais complexo deve ser analisada considerando-se 4 funções sociais, quais sejam: habitação, trabalho, circulação e recreação.

Nesse trabalho, analisamos mais profundamente a questão da habitação, que em razão das mudanças demográficas e da falta de planejamento, tem se tornado um dos pontos mais críticos, principalmente quando se analisa o caos urbano oriundo do crescente adensamento populacional e da ocupação desordenada do espaço urbano.

Diante disso, a tarefa de planejar se tornou cada vez mais complexa, um desafio no sentido de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e de garantir a infraestrutura e os serviços básicos para o bem-estar de seus habitantes. Para tanto, foi essencial, analisar o conceito Constitucional de função social da cidade e função social da propriedade.

Dentre as funções sociais da cidade, como dito alhures, inclui-se a moradia, tutelada constitucionalmente como direito social pelo art. 6º, caput, da Constituição. Assim, o direito à habitação mostrou-se uma necessidade vital do cidadão. De acordo com o §1º do art. 5º da Constituição, as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata. Isso significa que deverão ser adotadas condutas que concretizem o direito à

moradia de modo que as pessoas possam viver uma vida digna ao viver em condições adequadas de habitação.

Desse modo, diante da necessidade de aplicação imediata do direito à moradia como direito social tutelado constitucionalmente, tornam-se necessárias a adoção de políticas públicas, na intenção de fazer valer a proteção constitucional da garantia à moradia.

A crescente especulação imobiliária por ter tornado o preço dos terrenos no Plano Piloto exorbitantemente altos se mostrou como verdadeiro óbice ao acesso à moradia, de modo que apenas as classes financeiramente favorecidas puderam conquistar sua casa própria em Brasília. As demais classes sociais foram empurradas para a periferia da cidade, onde foram obrigadas a constituir casas em lugares onde os serviços públicos mais básicos muitas vezes não chegam.

A principal consequência do fenômeno narrado anteriormente é que se evidencia uma cisão entre o Plano Piloto e as cidades periféricas que o circundam, de forma que os moradores de Brasília ficaram praticamente homogeneizados como sendo das classes alta e média alta.

Esse abismo que surge entre as diferentes realidades de uma mesma cidade é o que chamamos de segregação socioespacial. A referida problemática leva a criação de várias realidades regionais distintas dentro de uma mesma cidade, o que gera uma forte pressão e contraposição de interesses sociais dentro de uma mesma cidade.

Com o objetivo de abrandar esse processo de segregação socioespacial é que surgem as primeiras tentativas de elaboração de políticas públicas, tanto para melhorar as condições das habitações das periferias como também para possibilitar às pessoas de baixa renda a chance de morar relativamente próximas ao centro urbano, gozando de todo o equipamento urbano de transporte público, saneamento, limpeza urbana, energia, luz, segurança.

As referidas políticas habitacionais devem, no entanto, ser elaboradas tendo em vista as determinações da legislação urbanística, principalmente aquelas contidas no Estatuto da Cidade, na Lei Orgânica do Distrito Federal e do PDOT.

O Estatuto da Cidade é a Lei Federal que disciplina os artigos 182 e 183 da Constituição, e tem como objetivo primordial a criação de normas e diretrizes gerais de

política de desenvolvimento urbano, de modo a orientar a ação dos agentes públicos para o planejamento urbano, tendo em vista a justiça social, democracia e sustentabilidade. Assim, a referida lei traça linhas gerais que devem ser regulamentadas em cada município/distrito pelas leis orgânicas e PDOT.

A Lei orgânica é legislação geral de cada município e do Distrito Federal, de modo que regula apenas de maneira geral a questão do planejamento urbano, delegando ao PDOT a competência específica de zoneamento e delineamento de políticas públicas voltadas para o pleno desenvolvimento urbano que respeite as funções sociais da cidade.

Assim, o PDOT, de forma complementar ao Estatuto da Cidade, regula algumas questões prioritários, quais sejam: a consolidação de um novo marco jurídico que tenha em vista o cumprimento da função social da propriedade e da função social da cidade, a instituição e regulamentação de instrumentos que vão garantir a sustentação da ordem urbana e das regularizações fundiárias e a viabilidade da gestão democrática das cidades pelos agentes que a produzem.

Nesse contexto, o presente trabalho pretendeu demonstrar como o instrumento da Concessão de Direito Real de Uso age como um facilitador da implementação da Política Habitacional do Distrito Federal.

Como dito, os preços das glebas relativamente próximas ao centro, na realidade de Brasília, são exorbitantemente altos. Assim, as simples políticas de facilitação do acesso ao crédito para a compra de imóveis por parte das populações de baixa renda não são suficientes para garantir a eles a possibilidade de morarem em localidades dignas e atendidas pelos serviços públicos.

Por outro lado, a simples doação de terrenos pelo Estado não tem se mostrado medida eficaz em outros casos, haja vista que os especuladores imobiliários acabam por fazer pressão nos donatários dos imóveis e os convencendo a vender os imóveis e se alojar novamente nas localidades distantes.

Assim, através da Concessão de Direito Real de Uso, que é direito real resolúvel, o governo pode ceder aos Concessionários do imóvel e exigir, além da contraprestação referente à edificação do imóvel, contraprestação de que o Concessionário deve permanecer no imóvel por pelo menos 10 anos antes de poder vendê-lo, e caso a unidade

habitacional seja utilizada com fim diverso de habitação, ou em descumprimento ao contrato de Cessão de Direito Real de Uso, pode o poder público confiscar o imóvel cedido.

Nesse sentido, vale esclarecer a possibilidade de o Estado reaver o bem imóvel cedido:

“Ainda segundo legislação em vigor, prevê-se a resolução da concessão antes de seu termo em duas situações: (i) destinação diversa daquela fixada no contrato ou termo; (ii) descumprimento de cláusula resolutória do ajuste. Em ambas os casos, o concessionário será penalizado com a perda de todas as benfeitorias que houver realizado no imóvel concedido, sem direito à indenização.” (FRANÇA, 2008, p. 3)

Dessa forma, o instrumento da Concessão de Direito Real de Uso se mostra como um meio eficaz de implementar políticas habitacionais, vez que caso o Concessionário do imóvel não dê cumprimento à função social de sua propriedade, pode o poder público a qualquer momento confiscar o imóvel em questão.

Ora, a Concessão de Direito Real de uso é instrumento que facilita em muito a implementação das políticas habitacionais, pois sua natureza é duradoura e estável o suficiente para garantir o direito à moradia, mas é, por outro lado, resolúvel, podendo, caso seja descumprido requisitos entre o Concessionário e o poder público, ser o imóvel devidamente confiscado.

Para confirmar a viabilidade e de utilização da Concessão de Direito Real de Uso, passamos a analisar o empreendimento Jardins Mangueiral, que recebeu da CODHAB a Concessão de Direito Real de Uso dos terrenos públicos, parcelou o solo, efetuou as obras de infraestrutura urbana e edificou as casas, e depois, transferiu aos Concessionários, cidadãos devidamente habilitados na lista da CODHAB, a Concessão de Direito Real de Uso de cada unidade habitacional autônoma.

Desse modo, o empreendimento Jardins Mangueiral tem utilizado o referido instrumento como principal meio para a transferência do direito de uso do imóvel para o Concessionário, o que tem se amoldado perfeitamente à legislação vigente, bem como às diretrizes das políticas habitacionais nacional do Distrito Federal.

Portanto, a Concessão de Direito Real de Uso se mostrou como instrumento facilitador da implementação da Política Distrital de Habitação de Interesse Popular, o que permite a aplicação da função social da propriedade e da cidade, ademais, o referido

instrumento de mostra compatível com a Constituição da República, com o Estatuto da Cidade, Lei Orgânica do Distrito Federal e também com o PDOT.

REFERÊNCIAS

- BERNARDI, Jorge Luiz. **Funções sociais da cidade**: conceitos e instrumentos. 2006. 137f. Dissertação (Mestrado) Gestão Urbana, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2006.
- BRASIL Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 05 jun. 2012.
- BRASIL. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública, 2004. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 16 ago. 2011.
- BRASIL. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Habitação**. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/4PoliticaNacionalHabitacao.pdf>>. Acesso em: 17 de jun. 2012.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da cidade**: Lei 10.257, de 10.7.2001 e MP 2.220, DE 4.9.2001. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2005.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 9. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.
- COSTA, Hildete dos Reis. **Política Habitacional e Segregação Sócio-Espacial em Brasília**: o caso da QN 8E do Riacho Fundo II no Governo Democrático Popular (Gestão 1995-1998). 2002. 136f. Dissertação (Mestrado em Política Social) - Universidade de Brasília, Brasília, 2002.
- DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. (Org.). **Estatuto da cidade**: comentários à Lei Federal 10.257/2001. São Paulo: Malheiros, 2002.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública**: concessão, permissão, franquia, parceria público-privada e outras formas. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2006.
- DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do Governo do Distrito Federal. **Plano de Ordenamento Territorial**: documento técnico. Disponível em: <<http://www.sedhab.df.gov.br>>. Acesso em: 18 de jun. 2012.
- DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do Governo do Distrito Federal. **Plano Distrital de Habitação de Interesse Social**: diagnóstico da situação habitacional de interesse social. Disponível em: <http://www.sedhab.df.gov.br/images/plandhis/diagnostico_final_plandhis.pdf>. Acesso em: 16 de set. 2012.
- FERREIRA, Ignez Costa Barbosa. O processo de urbanização e a produção do espaço metropolitano de Brasília. In: PAVIANI, Aldo. (Org.). **Brasília, ideologia e realidade**: espaço urbano uma questão. São Paulo: Projeto, 1985.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. Temas diversos sobre a Concessão de Direito Real de Uso celebrada por sociedade de economia mista. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 14, maio/jun./jul. 2008. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/redae.asp>>. Acesso em: 03 de nov. 2011.

HOLSTON, James. **A cidade modernista: uma crítica de Brasília e sua utopia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

LIMA, Márcia Rosa de. A Concessão de Direito Real de Uso como instrumento jurídico de defesa do patrimônio público e implementação da política local. **Interesse Público**, Belo Horizonte, v. 4, n. 15, jul. 2002. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/30909>>. Acesso em: 03 nov. 2011.

MARÉS, Carlos Frederico. **A função social da terra**. Porto Alegre: S. A. Fabris, 2003.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 5 ed. Niterói: Impetus, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 28 ed. Atual. São Paulo: Malheiros, 2001.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 13. ed. rev. Atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2000.

MELO, Isabella Bez. **Parcerias Público Privadas no Brasil**. 2009. 28f. Monografia (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito UNIBRASIL, Curitiba, 2009.

MODESTO, Paulo. Reforma do Estado, formas de prestação de serviços ao público e Parcerias Público-Privadas: demarcando as fronteiras dos conceitos de “serviços de relevância pública” e “serviços de exploração econômica” para as Parcerias Público-Privadas. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). **Parcerias Público-Privadas**. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 433-486.

MUKAI, Toshio. **Direito urbano e ambiental**. 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

NASCIMENTO, Denise Morado; BRAGA, Raquel Carvalho. Déficit habitacional: um problema a ser resolvido ou uma lição a ser aprendida? **Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo**, Belo Horizonte. Disponível em <<http://www.revistasusp.sibi.usp.br/pdf/risco/n9/06.pdf>>. Acesso em: 18 de jun. 2012.

OSÓRIO, Leticia Marques. Concessão do direito real de uso o avanço da legislação de Porto Alegre. In: SAÚLE JÚNIOR, N. (Org.). **Direito à cidade. Trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis**. São Paulo: Max Limonad, 1999. p. 191-201.

PARK, Robert. A cidade: sugestões para a investigação do comportamento humano no meio urbano. In: VELHO, Octávio Guilherme (Org.). **O fenômeno urbano**. 4. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987. p. 26-67.

PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira. **O Estatuto da Cidade e a sua aplicação no Distrito Federal: uma investigação crítica do fenômeno urbano ambiental**. 2003. 322f. Dissertação (Mestrado em Direito e Estado) - Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

SÃO PAULO. Prefeitura Municipal de Cubatão. **Texto final a política e plano Municipal de Habitação**. 2007. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/7167377/Política-Habitacional>>. Acesso em: 7 out. 2011.

SAÚLE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana**. Disponível em: <<http://repersonalizando.wordpress.com/direito-civil/direito-urbanistico>>. Acesso em: 02 set. 2011.

SAÚLE JÚNIOR, Nelson. **Novas perspectivas do direito urbanístico: ordenamento Constitucional da Política Urbana**. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1997.

SAÚLE JÚNIOR, N. (Org.). **Direito à cidade. Trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis**. São Paulo: Max Limonad, 1999.

SAÚLE JÚNIOR, Nelson (Org.). **Direito Urbanístico Vias Jurídicas das Políticas Urbanas**. Porto Alegre: S. A. Fabris, 2007.

SILVA, Iranise Alves da. **A crise da moradia – a política habitacional para as classes de baixa renda de Campina Grande**. Rio de Janeiro: Agir, 1987.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

STEINBERGER, Marília. Formação do aglomerado urbano de Brasília no contexto nacional e regional. In: PAVIANI, Aldo (org.). **Brasília: gestão urbana: conflitos e cidadania**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

WEIGAND, Vera Maria. Concessão de Direito Real de Uso e as novas disposições de registro imobiliário. In: SAÚLE JÚNIOR, N. (Org.). **Direito à cidade. Trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis**. São Paulo: Max Limonad, 1999. p. 173-190.

ANEXO A - Planta da implantação do projeto habitacional com os 15 condomínios

Planta da implantação do projeto habitacional com os 15 condomínios.

<http://www.jardinsmangueiral.com.br/plantas.html> . Último Acesso em 27.9.2012.



ANEXO B – Visão dos condomínios 01-03

Visão dos condomínios 01-03.

<http://sousaaraujo.com.br/main/?p=103>. Último acesso em 27.9.2012



ANEXO C - Visão dos condomínios 11-15

Visão dos condomínios 11-15.

<http://sousaaraujo.com.br/main/?p=103>. Último acesso em 27.9.2012



ANEXO E - Localização do Jardins Mangueiral, foto por satélite

Localização do Jardins Mangueiral, foto por satélite.

<http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?p=61246011>. Último acesso em 27.9.2012



ANEXO F - Planta unidade habitacional, casa com dois quartos

Planta Unidade Habitacional, casa com dois quartos.

<http://www.jardinsmangueiral.com.br/casa2quartos.html>. Último acesso em 27.9.2012

(1ª figura: planta térreo)

(2ª figura: planta segundo andar)



ANEXO G - Planta unidade habitacional, casa com três quartos

Planta Unidade Habitacional, casa com três quartos.

<http://www.jardinsmangueiral.com.br/casa3quartos.html>. Último acesso em 27.9.2012

(1ª figura: planta térreo)

(2ª figura: planta segundo andar)



ANEXO H - Planta unidade habitacional, apartamento com dois quartos

Planta Unidade Habitacional, apartamento com dois quartos.

<http://www.jardinsmangueiral.com.br/ap2quartos.html> .Último acesso em 27.9.2012



ANEXO I - Contrato que celebram a CODHAB e Jardins Mangueiral

Contrato que celebram a CODHAB e JARDINS MANGUEIRAL para a implantação e gestão de empreendimento, que engloba obras de unidades domiciliares econômicas e de infraestrutura urbana e de área verde do projeto mangueiral.

CONTRATO N° 007/2009

CONTRATANTE: CODHAB/DF

CONTRATADA: JARDINS MANGUEIRAL EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS S.A.

LOCAL: Brasília

DATA 25 de março de 2009

79 páginas

ANEXO J - Contrato que celebram Jardins Manguairal e o Concessionário

Contrato de “*Instrumento particular de promessa de concessão real de uso de unidade autônoma e outras avenças*” que celebram a JARDINS MANGUEIRAL EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS, como concedente de unidade habitacional e FULANO DE TAL, concessionário de Direito Real de Uso de unidade habitacional do programa Jardins Manguairal.

CONCEDENTE: JARDINS MANGUEIRAL EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS S.A.

CONCESSIOÁRIO: FULANO DE TAL

LOCAL: Brasília

DATA: 21 de DEZEMBRO de 2009

23 páginas