

ISSN 1982-0496

Licenciado sob uma Licença Creative Commons



## DIREITO À MORADIA: ENTRE A EFETIVAÇÃO AUTÔNOMA E A SUJEIÇÃO AO DIREITO DE PROPRIEDADE

*RIGHT TO HOUSING: BETWEEN AUTONOMOUS EFFECTUATION AND  
SUBJECTION TO THE RIGHT OF PROPERTY*

---

**Ester Gouvêa Martins**

Mestranda em Sociologia no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH) da Universidade Estadual de Campinas. Bacharela em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (2017). Bacharela em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas (2016).

**Josué Mastrodi**

Doutor em Filosofia e Teoria Geral do Direito pela Universidade de São Paulo (2008). Professor-pesquisador da Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Professor da disciplina Direito e Planejamento Urbano do Programa de Pós-Graduação em Sustentabilidade. Professor de Direito Administrativo do curso de graduação em Direito.

### Resumo

Nesse trabalho, temos dois objetivos principais: identificar o conteúdo normativo essencial do direito à moradia, desvinculando-o do direito de propriedade; e contextualizar a positivação desse direito humano fundamental em meio ao processo brasileiro de urbanização. A moradia sempre foi implementada por políticas que a confundiam com o elemento *posse* da propriedade imobiliária. Tanto o mercado privado de terras, como as políticas públicas habitacionais (e especialmente o Programa Minha Casa Minha Vida, por ser a maior delas) promovem o direito à moradia por meio do direito de propriedade, reiterando os mesmos padrões de segregação, sem levar em consideração a existência de milhares de imóveis vazios na cidade e os efeitos urbanísticos dessas práticas. Desenvolvemos, aqui, alguns aspectos que devem ser levados em conta pelo Poder Judiciário nas decisões que concernem ao direito à moradia dos cidadãos, e pelo Poder Público na formulação de políticas públicas que visem garantir o direito à moradia de forma autônoma, isto é, sem relacioná-lo com o direito de propriedade. Enfim, nesta pesquisa, de caráter interdisciplinar e com abordagem realista, buscamos comprovar se há formas de promover o direito fundamental à moradia por meio de políticas habitacionais que o considerem efetivamente autônomo em relação ao direito de propriedade.

**Palavras-chave:** Autonomia do direito à moradia. Conteúdo normativo. Políticas públicas de habitação.

### Abstract

In this work, we have two main goals: identify the essential normative content of the right to housing, trying to detach it from the right to property; and contextualize the positivation of this human fundamental right in the Brazilian process of urbanization. Housing has always been implemented by policies that mistook it with the element of possession of the landed property. Both private market of land and housing public policies (especially the Minha Casa Minha Vida program, for being the biggest of them) promote the right to housing through the exercise of the right to property, reiterating the same segregation patterns, without taking into account the existence of thousands of empty houses in the city and the urban effects of such practices. We develop here some aspects that must be taken into consideration by the Judiciary Power in decisions that concern the right to housing of citizens, and by the public power when formulating public policies that aim to ensure the right to housing in an autonomous way, that is, without relating it with the right to property. Ultimately in this research of interdisciplinary nature and realistic approach, we seek to testify if there are ways to promote the fundamental right to housing through housing policies that consider it effectively autonomous in relation with the right to property.

**Keywords:** Autonomy of the right to housing. Normative content. Housing public policies.

### INTRODUÇÃO

O tema do direito à moradia como direito fundamental social e autônomo em relação a demais direitos, em especial em relação ao direito de propriedade, tem sido objeto de estudo do Grupo de Pesquisa Direito e Realidade Social, vinculado à linha de pesquisa Direitos Humanos e Políticas Públicas da Pontifícia Universidade Católica de Campinas, ao qual pertencem os autores desta pesquisa.<sup>1</sup>

Em trabalhos publicados em edições anteriores desta Revista, houve preocupação de seus autores com a efetividade do direito à moradia (STEFANIAK, 2010); com o fato de a moradia não ser efetiva no sentido social ou jurisdicional por falta de *estoque* (MASTRODI e ROSMANINHO, 2013), e com o fato de a moradia não possuir, no âmbito da teoria do direito, autonomia em relação ao direito de propriedade (MASTRODI e ROSSI, 2015).

Nossa intenção, neste trabalho, é propor continuidade a tais pontuações, em especial no sentido de, inicialmente, identificar o que se compreende por direito à moradia segundo o conjunto normativo atual. Assim, no item 1, buscamos esclarecer o

---

<sup>1</sup> Por respeito ao sistema de avaliação às cegas por pares, os produtos de pesquisa dos membros desse grupo já publicados em revistas indexadas com qualis A1 e A2 no estrato Direito não foram indicados na submissão do artigo, referidas informações foram incluídas tão somente após a aprovação do artigo.

conteúdo material do direito à moradia a partir das normas de direito internacional dos direitos humanos. No item 2, tratamos da forma como essas normas de direito internacionais são aplicáveis no Brasil e como vinculam –ainda que minimamente– os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário em suas decisões e práticas.

Em seguida, no item 3, analisamos os meios de promover o direito à moradia de modo totalmente autônomo em relação ao direito de propriedade, com especial atenção a dois instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade, a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM) e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

Posteriormente, no item 4, consideramos alguns aspectos da realidade social como parâmetro de aferição da autonomia do direito à moradia em relação ao direito de propriedade. Buscamos compreender, a partir de condições históricas do processo brasileiro de urbanização, a forma com que a estrutura econômica e as forças sociais influenciaram a (e foram influenciadas pela) construção normativa do direito à moradia.

No item 5, nossa atenção se volta aos desdobramentos atuais do direito à moradia, a forma de sua implementação pela maior política pública de enfrentamento da questão habitacional, o Programa Minha Casa Minha Vida.

Por fim, vemos no item 6, com finalidade exemplificativa, o emblemático caso do município de Campinas, SP: sem planejamento e intervenção, deixada sob a lógica do mercado imobiliário, a cidade apresenta vazios urbanos que poderiam, após algum planejamento, suprir seu próprio déficit habitacional. Nesse momento, nossa atenção se volta para a existência de imóveis privados ociosos, mantidos assim pelo interesse de seus proprietários, na expectativa de valorização financeira.<sup>2</sup>

Ao final, à guisa de conclusão, tecemos algumas considerações a respeito dos resultados obtidos por esta pesquisa.

---

<sup>2</sup> Muito embora reconheçamos que o direito ambiental é imprescindível no sentido de se pensar em alternativas para os vazios urbanos como forma de garantir a habitabilidade nas cidades (seja na forma de áreas verdes de preservação ou mesmo para convívio), e muito embora reconheçamos que o Estatuto da Cidade, equivocadamente, não é explícito ao considerar que a destinação ambiental de imóveis urbanos permita que estes exerçam função social, esta discussão, importantíssima, não foi objeto desta pesquisa específica. Não há dúvida da necessidade de se planejar a cidade com áreas verdes como condição para que a cidade seja ambientalmente sustentável.

Nesta pesquisa, contudo, o foco foi centrado, especificamente, em possibilidades de supressão do valor de troca de imóveis urbanos por meio de políticas do Estatuto da Cidade, o que acabou por retirar da pesquisa discussões envolvendo o direito ambiental.

Não obstante, trata-se de tema altamente relevante, objeto de outras pesquisas deste mesmo grupo de pesquisa institucional da Xxxx, cujos resultados serão oportunamente divulgados.

## 1. DO CONTEÚDO NORMATIVO DO DIREITO À MORADIA

Em termos ideais, o contorno do direito à moradia começa a ser delineado na Declaração Universal dos Direitos Humanos (Nações Unidas, 1948) que, prezando pela afirmação do ser humano como sujeito de direitos, considera o direito à moradia, em seu artigo 25.1, como um dos elementos de um padrão de vida capaz de assegurar saúde e bem-estar ao indivíduo e à sua família.

Reforçando essa norma, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Nações Unidas, 1966), incorporado no ordenamento brasileiro, por sua ratificação, em 1992, reconhece em seu artigo 11 o direito de todos a um padrão de vida adequado, incluindo alimentação, vestimenta e moradia adequadas, e a melhora contínua nas condições de vida. Acrescenta, ainda, que os países signatários se comprometem a tomar as providências necessárias para assegurar a concretização desses direitos.

Em 1968, o Brasil ratificou a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial (Nações Unidas, 1965), por meio da qual os países signatários se comprometiam, em seu artigo 5º, a proibir e eliminar a discriminação racial em todas as suas formas, e a garantir o direito de todos –sem discriminação quanto à raça, cor, nacionalidade ou origem étnica– à igualdade perante a lei, nomeadamente no gozo do... (e, iii) direito à moradia.

Na Convenção sobre Eliminação de todas as formas de Discriminação contra as Mulheres (Nações Unidas, 1979), ratificada pelo Brasil em 1984, os Estados signatários acordaram, conforme seu artigo 14.2, tomar todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra mulheres na área rural, a fim de assegurar, baseando-se na isonomia entre homens e mulheres, que aquelas possam participar e se beneficiar do desenvolvimento rural e, particularmente, a fim de lhes assegurar o direito... (h) de usufruir de condições de vida adequadas, especialmente em relação à moradia, saneamento, fornecimento de água, energia elétrica, transporte e comunicações.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> O direito à moradia referido nas Convenções sobre Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial e contra as Mulheres era uma forma de compelir os Estados-Partes a criarem políticas de

De maneira semelhante, o Brasil se comprometeu a promover assistência material aos pais e responsáveis por crianças, para garantir seu desenvolvimento integral e digno, mencionando especificamente a moradia. A Convenção dos Direitos da Criança (Nações Unidas, 1989), ratificada e promulgada no Brasil em 1990, resolveu, em seu artigo 27.3, que cada Estado, de acordo com as condições nacionais e dentro de suas possibilidades, tomaria as medidas apropriadas para assistir os pais ou responsáveis na implementação do direito a um nível de vida adequado para seu desenvolvimento físico, mental, espiritual, moral e social; e, caso necessário, proporcionando assistência material e programas de apoio, particularmente em relação à nutrição, vestuário e moradia.

É necessário ressaltar, contudo, que o “direito à moradia” tratado nos artigos supracitados é oficialmente traduzido como “direito à habitação”, a despeito da Recomendação<sup>4</sup> nº 4 (Nações Unidas, 1991)<sup>5</sup> do Comitê Geral da ONU acerca do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966:

§7º. Na visão do Comitê, o direito à moradia não deveria ser interpretado em sentido restritivo que o equiparasse com, por exemplo, o abrigo obtido por ter apenas um telhado [sobre] a cabeça ou a visões que o equiparam a mercadoria. Ao contrário, deve ser visto como o direito de viver em algum lugar em segurança, paz e dignidade.

Dessa forma, entendemos que o direito à moradia compreende mais do que o ato de ocupar um lugar no espaço, já que é preciso ter em conta a adequação do local em que se vive para o desenvolvimento psicossocial do sujeito. Inclusive, na mesma Recomendação nº 4, no §8º, são apresentados sete critérios interpretativos da adequação da moradia, sendo o primeiro deles a segurança jurídica da posse,

---

habitação para essas parcelas da população, que não tinham seus direitos resguardados em função do desprezo público por sua etnia e/ou gênero. Assim, o fator de *discrimen* nesses tratados é a provisão de moradia a mulheres e negros, dado que a ausência de cidadania que enfrentavam decorria da discriminação da própria sociedade. Ressalte-se que ambas as Convenções foram internalizadas no Brasil.

<sup>4</sup> A doutrina nacional traduziu este item por “Comentário”. No entanto, parece-nos mais acertado chamá-lo de “Recomendação”, já que é um documento que oferece subsídios para o correto entendimento dos Tratados e, por essa razão, recomenda certas condutas aos Estados. Outros autores, como Abreu (2011), também se utilizam denominação.

<sup>5</sup> Embora as Recomendações e Declarações propostas pelos órgãos internacionais não possuam força normativa ou vinculativa, são criadas para o fim de orientar a compreensão dos enunciados legais. No caso da moradia adequada, o governo federal brasileiro reconheceu a necessária incidência do conteúdo axiológico da Recomendação nº 4 e demais Recomendações da ONU sobre suas normativas, legislações e políticas públicas (Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2013).

consistente na proteção conferida contra despejos forçados, prisões ilegais e outras ameaças, independentemente do tipo de posse que o morador apresente.

Outros critérios são a disponibilidade de serviços, custo acessível, habitabilidade, acessibilidade, localização e adequação cultural. No entanto, a segurança jurídica da posse recebe especial atenção dos organismos internacionais em função da problemática dos assentamentos urbanos informais, que ensejaram duas grandes conferências sobre o tema, bem como as respectivas Declarações, Habitat I (Nações Unidas, 1976)<sup>6</sup> e Habitat II (Nações Unidas, 1996).<sup>7</sup> O primeiro documento prescreve a moradia adequada como um direito básico da pessoa humana, enquanto o segundo lança propostas e responsabilidades aos Estados para concretização progressiva do direito à moradia, sendo o Brasil signatário de ambos os documentos.

Nesse sentido, concordamos com Morris (2010) que a adequação da moradia e a segurança da posse são elementos nucleares do direito à moradia. Além das condições salubres e da localização em relação à fonte do sustento e aos serviços básicos, o custo acessível é componente fundamental da adequação da moradia. Alerta também o autor que o ônus excessivo com aluguel, com as prestações referentes à aquisição do imóvel, ou a falta de segurança da posse podem comprometer a satisfação de outras necessidades do indivíduo e da família, como também impactam a saúde física e mental dos moradores. Aumentam-se os riscos de depressão, transtornos de ansiedade, reclusão social.

Acrescentamos que os vínculos sociais formados em torno do ato de morar (e que, de igual modo, conferem concretude ao ato de morar) – a identidade; as relações de amizade e familiaridade; autonomia; liberdade e intimidade na vida cotidiana (ABREU, 2011)–, são um dos fundamentos do direito à moradia. Nesse sentido, a CRFB/1988 prescreveu, em seu rol de direitos fundamentais (artigo 5º):

XI – a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial;

XXII – é garantido o direito de propriedade;

<sup>6</sup> Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, Vancouver, Canadá, 1976.

<sup>7</sup> 2ª Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, Istambul, Turquia, 1996.



XXIII – a propriedade atenderá a sua função social;

XXIV – a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;

XXV – no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano;

XXVI – a pequena propriedade rural, assim definida em lei, desde que trabalhada pela família, não será objeto de penhora para pagamento de débitos decorrentes de sua atividade produtiva, dispondo a lei sobre os meios de financiar o seu desenvolvimento; [...].

Ademais, incluiu os institutos da usucapião urbana e rural (artigos 183 e 184); a previsão de salário mínimo suficiente para garantir padrão digno de vida, incluindo neste a habitação (artigo 7º, IV); conferiu competência comum aos entes políticos federativos para promover a construção de moradias e melhorar condições de saneamento e habitação (artigo 23, IX). Posteriormente, em 2000, “moradia” passou a constar do rol dos direitos sociais do art. 6º da CRFB/1988<sup>8</sup> (Emenda Constitucional nº 26/2000), o que robusteceu, ao menos formalmente,<sup>9</sup> o corpo normativo e doutrinário em torno desse direito.

## **2. DA APLICAÇÃO DAS NORMAS DE DIREITO INTERNACIONAL PARA PROMOVER O DIREITO À MORADIA NO ÂMBITO DO DIREITO INTERNO**

Vemos, assim, a interdependência e a indivisibilidade dos direitos humanos, na medida em que a precariedade das habitações possui efeito direto sobre as violências a que os indivíduos serão expostos, inclusive a violação de seu direito à vida, tanto a física, biológica, quanto a comunitária, social. O entendimento da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) tem sido exatamente no sentido de considerar o direito à vida de maneira ampla, contemplando, para sua compreensão, a promoção e a

---

<sup>8</sup> Ressalte-se que, até o ano de 2004, os tratados internacionais sobre direitos humanos que foram internalizados no Brasil não possuíam força de emenda constitucional, embora entendidos como normas de força superior à de lei ordinária. Por essa razão, a elevação do direito à moradia a status constitucional foi significativa na proteção formal a esse bem jurídico.

<sup>9</sup> A positivação desse direito humano na forma de direito fundamental não foi acompanhada da instituição, pelo próprio texto constitucional, de políticas públicas que o promovessem, algo que ocorreu com outros direitos fundamentais, como a saúde, a previdência social, a assistência social, a educação, a cultura e até mesmo o desporto (CRFB/1988, Título VIII, da Ordem Social, artigos 193 e seguintes). Dessa forma, a Emenda Constitucional apenas aumentou o rol dos direitos sociais, mas nunca se propôs a efetivar o direito à moradia.

garantia dos direitos econômicos, sociais e culturais (PAES, 2008, p. 30). Alguns Estados americanos, como o próprio Brasil,<sup>10</sup> já foram condenados por não garantir condições materiais adequadas para o exercício do direito à vida.

A CIDH reconhece que a privação dos direitos ao trabalho, à moradia adequada, à saúde, à água tratada, pode ser entendida como causa de violação ao direito à vida (PAES, 2008, p. 29). A obrigação do Estado se traduz, portanto, no dever de garantir acesso a serviços básicos, especialmente para os grupos vulneráveis. Dessa forma, também receberam atenção as populações em assentamentos informais, frequentemente sob ameaça de despejo e outras violências. A CIDH tem decidido no sentido de que as evicções forçadas, a destruição de moradias e as realocações podem configurar, pela violação ao direito à moradia, também a violação ao direito à vida privada e familiar (KARDOS, 2008, p. 98).

Cabe ressaltar que as decisões da CIDH se baseiam em tratados internacionais e regionais, dos quais o Brasil é parte. Dessa forma, esses acordos foram ratificados e, embora haja discussão doutrinária no sentido da hierarquia de sua inserção no ordenamento pátrio, a assinatura do acordo gera o compromisso na ordem internacional/regional de o Estado se abster de todas as ações contrárias ao objeto do tratado (princípio do *Estoppel*).

Kucs et al (2008, p. 103) identificam quatro níveis de obrigações dos Estados em relação ao direito à moradia adequada: respeito, proteção, promoção e realização (tradução livre). O nível mínimo é o do respeito, gerado pelo princípio do *Estoppel*, de forma que o Estado deve adotar medidas legais, políticas e práticas no sentido de evitar a deterioração da situação existente. Um exemplo de cumprimento dessa primeira obrigação –fruto da *assinatura* do tratado– é a abstenção em relação a políticas e práticas de evicções forçadas e arbitrárias.

No Brasil, as decisões judiciais têm falhado em reconhecer a cogência dos tratados internacionais, promovendo despejos com uso da força policial de maneira frequente e habitual, sem respeitar qualquer tipo de direito dos moradores. Coutinho (2014) analisa três casos em que o Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ-SP) foi

---

<sup>10</sup> Caso *Ximenes Lopez vs. Brasil*, de 2006: Brasil foi condenado por não garantir tratamento adequado a pessoa com doença mental, o que implicou em danos à sua saúde e, posteriormente, em sua morte.



protagonista na remoção de centenas de famílias de áreas pertencentes a proprietários conhecidos, que moviam ações possessórias em face dos efetivos posseiros.

Além do desvirtuamento do instituto da ação possessória (que deveria discutir a posse do imóvel, e não a propriedade), vemos como o Poder Judiciário mantém a baixa efetividade do direito à moradia: ao decidir com base na *proporcionalidade* (colisão do direito de propriedade com o direito à moradia), confere uma roupagem jurídica à decisão política de manter intacto o direito de propriedade, desconsiderando o Bloco de Constitucionalidade –pelo qual todas as normas de proteção aos direitos humanos que foram incorporadas pelo país, nomeadamente do direito à moradia em sua plenitude– e deixando de realizar o diálogo com as fontes e Cortes Internacionais, os reais intérpretes dos tratados (VIEIRA e VEDOVATO, 2015).

Em recente decisão sobre o tema da moradia e da propriedade, contudo, vimos um esforço no sentido de considerar o Bloco de Constitucionalidade e de se dialogar com as fontes do Direito Internacional: em sede de Agravo de Instrumento, no TJ-SP (2015), o Desembargador Marcelo Semer suspendeu a remoção de 10 mil pessoas da área conhecida por Vila Soma (em Sumaré, SP, a 120 km da capital paulista) até que sejam cumpridos requisitos mínimos pelo Estado, como o planejamento da satisfação da necessidade de moradia das famílias afetadas pela remoção; do cuidado com sua vida e saúde no processo de realocação; das estratégias de atendimento de outras necessidades como escolas, creches, postos de trabalho, postos de saúde; de integração dos moradores ao planejamento dessas ações.

O Relator fundamentou sua decisão pela suspensão da realocação da população local a partir, primordialmente, de tratados internacionais de que o Brasil é parte, de Recomendações da ONU acerca dos despejos e remoções forçadas, decisões do Superior Tribunal de Justiça, e ainda, requerendo prudência no uso da *proporcionalidade* (2015, p. 151). A título de exemplo do diálogo de fontes promovido pelo julgador, alguns dos documentos citados no Agravo de Instrumento (2015, p. 147) –e que nos interessam particularmente em função da possibilidade de servirem como normas internacionais que regulamentam práticas internas– são a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Urbanos de 1976, a Estratégia Mundial de Moradia (Resolução 43/181 das Nações Unidas) e a Agenda Habitat II de 1996.

O primeiro diploma dispõe sobre a excepcionalidade das operações de remoção. Assim, prescreve que a regra deve ser a tentativa de conservação e reabilitação da área, para a manutenção da população no local. Somente quando isso for inviável é que se iniciam as medidas de reassentamento. O segundo documento dispõe sobre a obrigação dos Estados-Parte de protegerem e melhorarem as moradias. Ficam vedados, portanto, os despejos que as prejudiquem e resultem em pessoas sem moradia ou expostas a violações de outros direitos. O terceiro diploma reitera a responsabilidade dos Estados de apresentarem soluções apropriadas para os casos em que a remoção for inevitável, preferencialmente em terras produtivas.<sup>11</sup>

Por fim, ressaltamos que, muito embora a decisão seja um enorme avanço em relação à proteção da dignidade de qualquer ser humano (independentemente da formalidade de sua posse), a propriedade privada permaneceu como objeto de proteção integral por parte do TJ-SP. A reintegração de “posse” (algo que o proprietário do imóvel não tinha há anos)<sup>12</sup> não foi impedida, apenas adiada até que o Estado demonstre ter meios de remover a população de maneira *respeitosa*.

### **3. DOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA URBANA QUE PROMOVEM A AUTONOMIA DO DIREITO À MORADIA EM RELAÇÃO AO DIREITO DE PROPRIEDADE**

Regulamentando as ferramentas jurídicas já existentes, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01), criado em 2001, buscou garantir, pela promoção da função social da cidade (desenvolvimento sustentável e bem estar coletivo), a função social da propriedade urbana, o direito a lotes urbanos e à moradia, a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda etc. Dentre os instrumentos de política urbanística e regularização fundiária propostos pelo Estatuto, destacamos aqueles que têm por base o direito de uso (o que os põe em estrita relação com o conteúdo essencial do direito humano à moradia, qual seja, a segurança da posse): a concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM, Artigos 15 a 20 do Estatuto

---

<sup>11</sup> Acreditamos que a expressão “terra produtiva” pode ser entendida, no contexto urbano, como área inserida na infraestrutura de serviços públicos e de oportunidades de uso da cidade.

<sup>12</sup> A área foi ocupada em julho de 2012, mas a ação que corre em 1ª instância indica que o terreno se encontra ocioso há mais de 20 anos (JUSTIFICANDO, 2015).

da Cidade, originalmente) e a concessão de direito real de uso (Artigo 4º, V, “g” do Estatuto da Cidade).

O primeiro instrumento é especialmente significativo por ter a moradia como fim específico: promove a regularização da posse de imóveis públicos ocupados por população de baixa renda há mais de cinco anos consecutivos, propiciando segurança jurídica aos moradores (lembrando que, nos termos do artigo 183, §3º da CRFB/1988, bens públicos não são passíveis de serem adquiridos por usucapião). O segundo instrumento, por sua vez, possui um caráter mais abrangente e se destina a qualquer fim de interesse social (urbanização, industrialização, cultivo da terra etc.) e não incide apenas sobre imóveis públicos.

Ressalte-se que os artigos que tratavam da CUEM no projeto do Estatuto da Cidade foram integralmente vetados pela Presidência da República, após parecer do Ministério da Justiça, que ofereceu como razão, entre outras, na Mensagem de Veto nº 730, que a regulamentação não propunha um limite temporal para aquisição do direito, o que tornava “permanente um instrumento só justificável pela necessidade imperiosa de solucionar o imenso passivo de ocupações irregulares gerado em décadas de urbanização desordenada” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2001).

Visando a regulamentar a CUEM, foi editada a Medida Provisória nº 2.220/01, de modo a atender aos moradores de imóveis públicos. Foi estabelecida uma data-limite para a prescrição aquisitiva do direito à concessão (30 de junho de 2001), o que gerou intensos debates quanto à constitucionalidade e à aplicabilidade desse instrumento de política urbana (MUKAI, 2007, p. 51-63; ALVARENGA, 2008; DEFENSORIA, 2008; TJ-SP, 2013). Atualmente, pode-se considerar resolvida a controvérsia, no sentido da irrazoabilidade e inconstitucionalidade do *discrímen* temporal proposto pela Medida Provisória, bem como a constitucionalidade de uma lei federal que onera bens imóveis estaduais e municipais.

Algumas outras críticas pertinentes recaem sobre a CUEM, como o condicionamento do exercício do direito de ação a pedido prévio à Administração Pública (Artigo 6º da Medida Provisória nº 2.220/01), e a possibilidade de recusa ou omissão do órgão (já que a concessão do uso se trata de ato administrativo vinculado: uma vez reconhecida a existência de seus elementos, faz-se compulsório o seu

reconhecimento). Ademais, o Estatuto da Cidade deixa a cargo do Plano Diretor (Lei Municipal) a ordenação do território urbano de cada município. Apesar de a CUEM ser regulamentada por Medida Provisória,<sup>13</sup> necessita do plano municipal para urbanização das áreas de CUEM e adequação das moradias.

Por outro lado, podemos dizer que a CUEM se mostra um instrumento jurídico-urbanístico que concretiza os institutos da função social da propriedade pública e da função social da posse para o fim de moradia (ANDRADE e ARAUJO, 2013, p. 285), já que propõe uma forma de regularização fundiária urbana e, especificamente, de exercício do direito à moradia independente do direito à propriedade. Esse marco se mostra inédito, dado o histórico doutrinário e forense,<sup>14</sup> que considera a posse apenas como a *exteriorização* da propriedade, um elemento acessório e dependente desta. Há pelo menos 200 anos, a realidade concreta tem sido ignorada para se priorizar uma criação conceitual – a propriedade abstrata (ABREU, 2014), que em regra submete a posse.

Ressaltamos também os instrumentos jurídico-políticos de cunho urbanístico denominados Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), previstos no artigo 4º, inciso V, alínea f, do Estatuto da Cidade, que se propõe a efetivar o direito à moradia juntamente a um plano de reabilitação urbana na área demarcada. As ZEIS possibilitariam, assim, dois tipos de intervenção: regularização fundiária e urbanística de assentamentos informais (ZEIS de Regularização), e também produção de novas unidades habitacionais de interesse social –para população de baixa renda e para o

---

<sup>13</sup> Com o advento da Emenda Constitucional nº 32/2001, as Medidas Provisórias editadas antes dela só perderiam força se Medida Provisória ulterior as revogasse, ou até que o Congresso Nacional deliberasse nesse sentido. Conforme o Art. 2º da EC nº 32/2001, todas as Medidas Provisórias editadas antes dela passaram a ter caráter permanente, sendo desnecessárias as suas contínuas reedições. Assim tem sido o entendimento doutrinário, isto é, a Medida Provisória nº 2220/2001 permanece em vigor e continua a regulamentar a CUEM.

<sup>14</sup> Abreu (2011, p. 399 a 410) fornece claros exemplos dessa postura doutrinária e forense:

1. O Poder Judiciário é o principal meio de promoção dos despejos forçados, muitas vezes em sede liminar do processo, sem a oitiva dos assentados, conferindo ares de legitimidade ao uso da força.
2. Moradores dos assentamentos sendo disputados em juízo não são chamados ao processo judicial, nem qualquer representante de seus interesses. Há a alegação de inviabilidade processual, demonstrando a inadequação dos atuais procedimentos de instrumentalização do direito material, e a falha do Direito Processual em alcançar o que seria sua finalidade: oferecer alternativas procedimentais para concretização do debate, envolvimento dos representantes classistas e litisconsórcio necessário.
3. No caso de despejos forçados, a indenização é concedida somente ao proprietário ou ao posseiro de boa-fé, não é devida no caso dos assentados - os efetivos moradores da área.

mercado popular– em áreas não edificadas, subutilizadas ou não utilizadas (ZEIS de Indução).

É necessário que esse instrumento esteja previsto em lei específica ou no Plano Diretor, definindo perímetros de ZEIS e índices urbanísticos diferentes do resto da cidade. Nassar (2011, p. 40) também considera que as ZEIS são uma tentativa de excluir certas áreas da cidade da especulação imobiliária, já que provê habitação justamente em propriedades que não cumprem sua função social e funcionam como reservas de valor. Outras vantagens das ZEIS são a possibilidade de regularização fundiária e urbanística, adequando à habitação e às especificidades socioambientais do local, sem a necessidade de remoção da população a priori; e a possibilidade de construção de novas Habitações de Interesse Social (HIS) em imóveis integrados à malha urbana, bem localizados, e que se mantêm sem o cumprimento de sua função social.

Ou seja, as ZEIS permitem o desenvolvimento do planejamento urbano voltado à inclusão de moradores de baixa renda em locais da cidade que, por serem valorizados pelo mercado, simplesmente os afastavam por questões econômicas. Por outro lado, as ZEIS acabam sendo combatidas pelos agentes de mercado segundo a mesma lógica econômica de sempre, isto é, as áreas demarcadas como ZEIS sofrem altíssima valorização imobiliária sobre o espaço urbano disponível para moradias de alta renda, operando-se o fenômeno da *gentrificação*, pelo qual o custo de vida naquela área da cidade torna proibitiva a vida dos moradores de baixa renda.<sup>15</sup>

#### 4. MORADIA E URBANIZAÇÃO NO CENÁRIO BRASILEIRO

O modo capitalista de produção, base da formação econômico-social de praticamente todos os Estados contemporâneos, tem papel preponderante na compreensão do próprio Estado e do Direito, já que a manutenção desse sistema social é garantida por normas jurídicas que levam à concentração de renda, de recursos e também de direitos por uma parcela minoritária da população, conforme

---

<sup>15</sup> O Grupo de Pesquisa xxxx, vinculado à xxxxxxxx, tem realizado pesquisas iniciais sobre o tema da financeirização e da gentrificação de áreas urbanas sujeitas à implementação de políticas habitacionais, cujos resultados serão oportunamente apresentados.

conclusão a que chegou, entre outros, Thomas Piketty. Analisando 250 anos da estrutura socioeconômica do Ocidente, este autor atesta que é a desigualdade, e não a justiça, que se mostra inerente à estrutura capitalista (PIKETTY, 2014).

A lógica excludente e desigual do capitalismo também se faz presente em termos de urbanização, aqui entendida como o planejamento público do território das cidades. Os efeitos dessa lógica podem ser sentidos no déficit habitacional experimentado em todas as capitais e regiões metropolitanas brasileiras (IPEA, 2013); na quantidade de favelas e cortiços por toda a paisagem urbana; nos despejos e remoções forçadas sem aviso prévio; na expulsão de moradores de rua dos centros urbanos; nas reintegrações de posse, muitas vezes violentas, de imóveis ociosos; na segregação territorial entre as camadas sociais; na concentração do acesso à vivência e experimentação da cidade; na ausência de espaços de encontro e convívio entre diferentes camadas e grupos sociais; no patrimônio da cidade se tornando um espaço de consumo<sup>16</sup> em vez de convívio; na retenção<sup>16</sup> especulativa de imóveis; na prevalência dos interesses privados sobre os coletivos.

O processo de urbanização brasileiro se deu a partir de uma acomodação dos problemas representados pela habitação (FIX, 2011). Em meados do século XIX, a população rural brasileira passou a migrar para as zonas urbanas,<sup>17</sup> o que determinou, já no fim do mesmo século, um intenso crescimento demográfico nas cidades,<sup>18</sup> propiciando a formação de um mercado de trabalho urbano e a diversificação econômica. Essa diversidade, por sua vez, traduzia-se numa nova modalidade de investimentos: imobiliários, já que crescia o mercado de soluções habitacionais para diferentes segmentos sociais e faixas de renda: cortiços, vilas industriais, casas geminadas, sobrados, palacetes.

---

<sup>16</sup> Exemplo da transfiguração do patrimônio cultural em mercadoria é o projeto Nova Luz (2011). Por meio dele, a Prefeitura de São Paulo buscou revitalizar prédios históricos da cidade, com vistas a intensificar o mercado imobiliário e turístico na região, bem como o setor de serviços.

<sup>17</sup> A Lei de Terras, promulgada em 1850, é um importante símbolo do processo de mercantilização da terra no Brasil: impunha aos ocupantes de terras devolutas e aos concessionários das sesmarias a aquisição do imóvel, a fim de que se tornassem proprietários. No entanto, o valor da compra e venda das terras era dificilmente acessível aos trabalhadores livres e escravos alforriados. Dessa forma, teriam de, necessariamente, vender sua força de trabalho no campo ou na cidade (FIX, 2011).

<sup>18</sup> A cidade de São Paulo, por exemplo, cresceu de 40.000 habitantes em 1886 para 260.000 em 1900 e 580.000 em 1920 (BONDUKI, 1994, p. 713), resultado da libertação dos escravos, da imigração estrangeira e da recente industrialização iniciada pela receita do complexo econômico cafeeiro.



A produção habitacional se realizava intensamente pela iniciativa privada, com especial predomínio da locação como forma de moradia. Estima-se que, na cidade de São Paulo, quase 90% da população era inquilina (BONDUKI, 1994, p. 713), praticamente inexistindo, contudo, qualquer regulamentação estatal quanto à fixação dos aluguéis, nem iniciativa de produção de moradias por parte do poder público.

Foi em 1930, no regime político de Getúlio Vargas, que a habitação passou a ser entendida como também de interesse público. Embora não fossem destinados a enfrentar o problema habitacional, os recém-criados Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) proporcionaram a distribuição e o consumo de moradias populares, por meio de investimentos de seus fundos de reserva. Ademais, diante da realidade premente de abusos na relação entre locadores e locatários,<sup>19</sup> criou-se uma política de proteção ao inquilinato: o Decreto-Lei nº 4598/1942 (“lei do inquilinato”) prescrevia o congelamento do valor nominal dos aluguéis.

Essa medida deu causa a inúmeros despejos dos inquilinos e vendas das casas de aluguel, na tentativa dos proprietários de reaver o capital desatualizado em função dos aluguéis defasados. A iniciativa privada diminuiu drasticamente seus investimentos na construção de casas de aluguel, gerando um enorme déficit de habitações nas grandes cidades brasileiras, que recebiam um acentuado fluxo migratório interno, em função da expansão industrial.<sup>20</sup>

Assim, esse modelo foi se esgotando progressivamente até que, em 1950, a nova correlação de forças sociais permitiu que demandas populares viessem à tona, como as reformas agrária e urbana. Contudo, ainda não houve a elaboração de uma política habitacional, e uma parcela significativa da população passou a recorrer à autoconstrução. Embora interrompendo o processo de lutas sociais que despontavam, foi no regime militar que políticas nacionais de habitação foram elaboradas, sob a ótica do desenvolvimentismo e da industrialização.

Por meio da criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

---

<sup>19</sup> Pesquisas realizadas entre 1930 e 1940 apontavam que aproximadamente 20% dos orçamentos familiares eram gastos com aluguel (BONDUKI, 1994).

<sup>20</sup> A cidade de São Paulo, por exemplo, teve uma elevação, entre 1940 e 1950, de 1.300.000 para 2.250.000 habitantes (IBGE, 1940 e 1950).

(SBPE), houve a possibilidade de acelerar o setor da construção e ofertar crédito imobiliário. Dessa maneira, o aumento de liquidez no mercado propiciou que o imóvel não fosse tratado somente por seu valor de uso, mas também como reserva de valor (FIX, 2011).<sup>21</sup>

No entanto, a dinâmica do setor imobiliário ainda se restringia às elites brasileiras, porquanto significativa parcela da população recorria a construções clandestinas em terrenos periféricos e favelas, constituindo sistemas imobiliários informais. Esse tipo de urbanização pode ser compreendido a partir do crescimento das favelas: entre 1980 e 1991, a habitação nesses espaços cresceu 8,18% ao ano, enquanto domicílios totais no Brasil cresceram 3,08% ao ano (FIX, 2011).

Em 1986, extinguiu-se o BNH, desarticulando o sistema de crédito e financiamento imobiliário. Posteriormente, a implantação da política neoliberal – abertura comercial, privatizações e desregulamentação financeira – possibilitou à lógica de mercado finalmente se instalar sobre o circuito imobiliário, dando início à chamada “financeirização” das habitações.

A ideologia que se seguiu conferiu legitimidade a atores do setor privado para especularem sobre o objeto de um direito social – a moradia –, na crença de que o mercado se autorregularia e promoveria o bem-estar social. Dessa forma, as políticas urbanas deixaram de ser prioridade para o Estado (se é que já o foram), sendo privatizadas pelo mercado imobiliário.

O Estado brasileiro, ao longo de seus últimos governos após a Constituição de 1988, passou a agir no sentido de criar condições e vantagens para atrair o investimento privado, com incentivos fiscais, parcerias público-privadas, obras de melhoria e embelezamento das cidades. No entanto, o esforço governamental tem sido empreendido na forma de apoio a megaprojetos destinados a beneficiar o turismo e o interesse de investidores financeiros, o que torna insustentável o custo de vida para as classes média e baixa nas regiões afetadas. Esse tipo de intervenção estatal impôs, assim, o chamado “efeito centrífugo” (ROLNIK, 2013, p. 1063), em que indivíduos, incapazes de competir com corporações multinacionais pelas melhores localizações,

---

<sup>21</sup> Somente nesse momento – em que imóveis são comprados e vendidos como mercadoria (ou commodity) –, é que podemos delinear a formação de um mercado imobiliário.

são compelidos a viver em áreas sem serviços básicos, ou quase nenhum, distantes da fonte de seu sustento.<sup>22</sup>

Também segundo Rolnik (2013), a transferência da responsabilidade pela provisão habitacional do Estado para o mercado foi estruturada sobre a construção de imóveis levando-se em conta a propriedade imobiliária (pela qual é possível identificar o imóvel como uma mercadoria passível de avaliação e negociação no mercado) e não somente o uso para fins de moradia, o que lhe retiraria o caráter de mercadoria, embora cumprisse integralmente a função social desse imóvel e promovesse o direito constitucional à moradia na maior medida possível.

Essa estruturação é central em praticamente todas as políticas de moradia e, se por um lado confere segurança de posse aos moradores, pois além de possuidores eles são proprietários, por outro lado transferem aos moradores o custo de todo um financiamento bancário sobre o valor total do empreendimento, a ponto de os moradores, antes de serem proprietários, serem os mutuários de um empréstimo contraído junto a bancos, sem os quais as construtoras não teriam a segurança de retorno de seu investimento na construção das habitações. Assim, o Estado incentiva o acesso da população de baixa e média rendas ao crédito imobiliário, concedido por atores privados, sendo levada para fora dos centros urbanos pelo sonho da casa própria. No entanto, sem nem considerar o problema do endividamento da população (e a capacidade de aquisição da moradia é algo tão importante quanto a segurança da posse, cf. ONU, 1991) essa solução acaba por gerar um sério problema urbanístico: os guetos urbanos nas periferias metropolitanas.

O cenário urbano é, assim, forjado de forma a esconder a existência dos pobres, e ao mesmo tempo, “destrancar o valor das terras bem localizadas” (PETERSON, *apud* ROLNIK, 2013, p. 1064). Nesses casos, evicções e deslocamentos de famílias e comunidades têm ocorrido, geralmente sem a oferta de alternativas habitacionais adequadas para os afetados. Ademais, o recebimento dos megaeventos esportivos (Copa do Mundo de Futebol em 2014 e Jogos Olímpicos em 2016) rendeu a motivação necessária para promover uma reforma urbana em larga escala,

---

<sup>22</sup> Por essa razão, o direito à moradia adequada, e especialmente o direito à cidade, tem sido associado ao direito de morar nas áreas centrais, onde há uma “ampla gama de equipamentos coletivos e infraestrutura urbana, em comparação às áreas periféricas” (TRINDADE, 2012, p. 149).

combinando a mobilização de investimentos com a incapacidade de resistência ao capital, que ignora normas protetivas de direitos fundamentais.<sup>23</sup>

## 5. A POLÍTICA HABITACIONAL CONTEMPORÂNEA

Especialmente no Brasil e na América Latina, a política neoliberal tem predominado no crescimento e expansão das grandes cidades. A propriedade e a liberdade dos agentes privados têm sido defendidas como direitos absolutos, inclusive pelo Poder Judiciário. Essa postura, ainda que expressa de maneira progressista, acaba por limitar a garantia do direito à moradia e subordinar o solo urbano ao mercado privado de terras (TRINDADE, 2012, p. 147). Assim, áreas mais urbanizadas e mais bem localizadas em relação à infraestrutura da cidade e serviços sociais ficam reservadas às camadas cujo poder econômico lhes garante adquiri-las.

A lógica, aparentemente paradoxal, da concentração de camadas populares na periferia da cidade, muitas vezes vivendo e morando precariamente, e terrenos e vazios demográficos pela cidade, é expressão de uma (falta de) política urbana em que prevalece a liberdade do mercado, sem regulamentação do uso do solo e da propriedade privada pelo Estado. Tanto o processo histórico de urbanização, quanto a atuação contemporânea dos Poderes políticos, têm sido no sentido de garantir o acesso à terra de maneira desigual, privilegiando aqueles que apresentam a forma jurídica da propriedade privada, independentemente do uso destinado ao imóvel. Nesse momento, passaremos a nos deter na análise da ação da Administração Pública e a resposta oferecida à necessidade de moradias.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Esta é a tese da Anistia Internacional Brasil que, desde setembro de 2013, tem promovido a campanha “Basta de Remoções Forçadas”, com foco na cidade do Rio de Janeiro. Esse município tem sofrido graves intervenções urbanas em nome dos megaeventos esportivos. Foram constatados diversos casos de violação dos direitos humanos, em especial o direito à moradia, já que as famílias foram reassentadas em áreas distantes, as indenizações pela perda da moradia são irrisórias, ou sequer são pagas, já que muitos moradores não possuem título jurídico que lhes confira a segurança da posse de seus imóveis. As áreas especialmente afetadas pelas remoções foram as tradicionalmente ocupadas pela população negra (e/ou parda) e pobre.

<sup>24</sup> Cabe ressaltar que o conteúdo valorativo dos direitos fundamentais, identificado especialmente pela construção histórica do conceito dos direitos humanos nos Tratados e Acordos Internacionais, representa uma “ordem objetiva de valores” (HACHEM, 2013, p. 639), que vincula a decisão dos Poderes Legislativo e Judiciário, e também do Executivo.

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) é a maior política pública brasileira de enfrentamento da questão habitacional, proporcionando uma produção massiva de moradias, inclusive para a população cuja renda varia de 0 a 3 salários mínimos (SM). O Estado brasileiro subsidia e/ou financia a construção de unidades habitacionais (UHs) por meio deste programa, que foi criado em resposta, não só à necessidade de moradias, mas também à crise econômica mundial de 2008. Objetivava, portanto, a manter aquecida a economia, gerando emprego e renda aos brasileiros por meio da mobilização do setor da construção civil e do mercado imobiliário. Desde o início do programa, em abril de 2009, até agosto de 2015, foram entregues pouco mais de 2,3 milhões de UHs, sendo que já estão contratadas outras 4.022.695 (CEF, 2015).

O déficit habitacional brasileiro em 2014 era de 5 milhões de UHs, estimando-se um acréscimo na demanda de mais 1,5 milhão de unidades por ano (BRASIL, 2014). Sabe-se que 73,6% desse déficit (KRAUSER et al, 2015, p. 8) se concentra em famílias com renda mensal bruta de até R\$ 1.600,00 (faixa 1, conforme a divisão utilizada pelo PMCMV).<sup>25</sup>

As empresas privadas têm de elaborar projetos de intervenção urbana e se dirigir ao agente operador do Programa (a Caixa Econômica Federal –CEF–, que aprova os projetos, realiza o pagamento desses serviços em função no número de UHs e fornece as linhas de crédito e financiamento do imóvel para as famílias indicadas para o Programa). As responsáveis pela elaboração das intervenções urbanísticas e pela gestão local dos empreendimentos, portanto, são as próprias empresas construtoras, que investem nas faixas de renda que apresentam maior retorno financeiro,<sup>26</sup> nas localidades mais convenientes a seus interesses, o que, via de regra, acontece nas periferias urbanas, áreas sem serviços básicos, ou quase nenhum, distantes da fonte do sustento dos futuros habitantes.

---

<sup>25</sup> Faixa 1: famílias com renda mensal bruta de até R\$ 1.600,00; faixa 2: até R\$ 3.275,00; faixa 3: até R\$ 5.000,00. Essa subdivisão permaneceu vigente até a segunda fase do Programa. A Fase 3 deve ser iniciada em 2016 com algumas alterações (além do corte orçamentário e do aumento dos juros em algumas faixas): a faixa 1 foi estendida a R\$ 1.800,00; houve a criação da faixa 1,5: renda até R\$ 2.350,00; faixa 2: até 3.600,00; faixa 3: até 6.500,00.

<sup>26</sup> Até 2012, os dados oficiais informam investimento da ordem de R\$ 60 bilhões em UHs para as famílias da faixa 1, R\$ 96,7 bilhões para a faixa 2, e R\$ 26,8 bilhões para a faixa 3 (CEF, 2015).

Duras críticas –com as quais concordamos– têm sido proferidas a esse modelo de protagonismo do setor privado, que reproduz a lógica excludente e desigual do capitalismo no território das cidades (TATAGIBA et al, 2013; ROLNIK, 2013; ARANTES e FIX, 2009), promovendo a segregação socioespacial e alimentando a especulação imobiliária, já que não há preocupação com planejamento urbano, regularização fundiária, ou com combate à mercantilização das moradias. Aponta-se sua falta de adaptação às características regionais (INCT, 2012) e às necessidades de cada família (como acessibilidade, quantidade de integrantes do núcleo familiar, proximidade ao local de trabalho, creches).

Soma-se, nesse contexto, o fato de as famílias selecionadas precisarem se distanciar dos vínculos sociais que as ligam à sua moradia original –pertencimento a uma comunidade, familiaridade, amizade, autonomia na escolha do lugar em que deseja se fixar–, e não há como estranhar a (re)venda frequente das UHs e a não fixação das famílias no empreendimento.

Reiteramos, assim, que o conteúdo normativo essencial do direito humano à moradia envolve tanto a concretude do ato de morar a um custo acessível, em local adequado, com condições salubres, próximo a centros que atendam a necessidades específicas, como também a dimensão social de pertencer a uma comunidade, nela estar integrado e vinculado, com a segurança de que a intimidade e a vida serão preservadas. Essa segurança, por sua vez, não se traduz no direito à propriedade, mas na segurança jurídica da posse, levando-se em conta o efetivo uso do imóvel para fins de moradia primordialmente. A segurança da posse, portanto, também não se confunde com o elemento posse da propriedade, já que diz respeito à proteção jurídica conferida ao morador efetivo, e não a quem exteriorize a condição de proprietário/locatário.

## **6. O PROBLEMA DOS IMÓVEIS VAZIOS E DA NECESSIDADE DE PLANEJAMENTO URBANO A PARTIR DE UM ESTUDO DE CASO EM CAMPINAS, SP**

O município de Campinas dista 100km da capital paulista e possui cerca de 1.100.000 habitantes. Ele é a sede da Região Metropolitana que abrange 19



municípios (RMC). A cidade é dividida em 9 Macrozonas, e cada uma delas se sujeita a um Plano Local de Gestão (PLG), leis municipais que regulamentam o Plano Diretor que, por sua vez, é a regulamentação do Estatuto da Cidade. Dessa forma, o PLG possui força de lei para determinar quais áreas são destinadas a ZEIS, quais os parâmetros das ZEIS, como se dará a regularização fundiária e o acesso à terra em cada Macrozona.

Além do adiamento da aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade por meio da necessidade de regulamentação de cada dispositivo criado, a cidade de Campinas apresenta mais um óbice: a Lei de Uso e Ocupação do Solo ainda vigente. Datada de 1988, essa norma não permite a aplicação, por exemplo, do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC) e o IPTU progressivo no tempo, que induziriam o cumprimento da função social da propriedade, quando em associação com a demarcação e concretização de ZEIS (RIBEIRO, 2013, p. 12).

O potencial fundiário da cidade, no entanto, é grande. O Plano Municipal de Habitação (PMHAB, 2011) identifica 84.000.000m<sup>2</sup> de vazios urbanos, equivalentes a 21,6% da área urbana total. Apenas na Macrozona 4, composta pelo centro histórico e expandido, as áreas urbanas vazias somam 19.000.000m<sup>2</sup>.<sup>27</sup> A área necessária para suprir o déficit habitacional municipal estimado para o período 2011-2023 é de pouco mais de 16.000.000m<sup>2</sup>, o que significa, segundo dados oficiais da Administração Pública municipal, que o potencial fundiário privado da cidade seria capaz de atender sozinho às demandas por moradia no presente e até 2023.<sup>28</sup>

A despeito disso, todos os empreendimentos do PMCMV para a faixa 1 em Campinas não se deram por ali, onde haveria racionalidade na redução do déficit habitacional, mas na Macrozona 5, bem mais distante do centro, mal urbanizada e habitada predominantemente por população de baixa renda (200.000 habitantes). É classificada como uma Área de Requalificação Prioritária (PMHAB, 2011, p. 198), por ser “isolada e desarticulada do restante da cidade” (dista cerca de 20km do centro), “ambientalmente frágil e intensamente degradada”, com “carência de

---

<sup>27</sup> Os dados se referem a imóveis privados.

<sup>28</sup> O PMHAB faz apenas um levantamento sobre a existência de lotes e glebas no perímetro urbano, mas não se aprofunda na averiguação das condições para produção habitacional, como viabilidade técnico-financeira e inserção urbanística (RIBEIRO, 2013).

comércio/serviços de atendimento local e geradores de empregos”, “insuficiência de referenciais e serviços urbanos significativos”, apresentando problemas comuns a “regiões-dormitório” (intenso fluxo de pessoas se deslocando para trabalho e comércio/serviços em regiões mais bem estruturadas) (PMHAB, 2011, p. 362).

Os próprios PLG’s reforçam a segregação sócioespacial da população de baixa renda, delimitando as ZEIS de Indução nas áreas mais periféricas. Ao mesmo tempo, a região central tem se degradado em função da existência de cortiços e outras habitações precárias. Parte dessas famílias moravam em conjuntos habitacionais periféricos, mas preferiram se mudar para a área central (PMHAB, 2011, p. 396). No entanto, a maior parte dos assentamentos e cortiços possuem potencial para reforma e consolidação e não representam necessidade de remoção da população de baixa renda, que deve permanecer morando no centro.

A questão da existência de milhares de imóveis vazios que não são trazidos ao debate do direito à moradia, tanto em Campinas, como em quase todas as cidades do Brasil, aponta para um entendimento sobre a terra a partir da propriedade individual, necessária para a manutenção da reprodução do capital.

A tensão entre o valor de troca e o valor de uso dos imóveis não é facilmente solucionável, já que conta com o próprio Poder Público para garantir que a cidade permaneça oferecendo ganhos, ao invés de corresponder às expectativas coletivas de melhores condições de vida. Essa apropriação desigual da cidade é muito lucrativa para “inúmeros” setores: políticos continuam extraindo votos a partir das promessas clientelistas de melhorias no bairro; construtoras conseguem acordos com governo para produção de loteamentos e unidades habitacionais “para todos os bolsos”; governos se elegem mobilizando todo um imaginário do sonho da casa própria e da segurança de não ter mais de pagar aluguel e sofrer com as possibilidades de despejo e remoções; a indústria automobilística permanece como a grande fornecedora de transportes para os deslocamentos intraurbanos; os proprietários de imóveis viram um aumento de 153% em suas mercadorias entre 2009 e 2012 em São Paulo, e de 184% no Rio de Janeiro (MARICATO, 2013).

No entanto, “se nosso mundo urbano foi imaginado e feito, então ele pode ser reimaginado e refeito” (HARVEY, 2013). Claro que isso não se dá nas condições que

queremos, mas pode se dar segundo o que desejamos fazer frente às condições impostas. É possível pensar numa sociedade guiada pelo valor de uso de seus bens, suprimindo a atuação do mercado em determinadas áreas.

A minimização do déficit habitacional, o combate à especulação imobiliária e ao alargamento das fronteiras urbanas podem ser concretizados por meio da promoção da moradia, sem relação com direito de propriedade das unidades habitacionais, a exemplo da CUEM ou, conforme ARANTES e FIX (2009, p. 8-11), por meio da constituição de fundos públicos para fomentar aquisição, desapropriação e aluguel subsidiado de imóveis isolados, a manutenção de um estoque de terras públicas capazes de regular o mercado e oferecer moradia pública. Isso permitiria a formação de um estoque de provimento de moradias (já que a falta de um estoque é justamente o que impede qualquer cidadão de exigir o direito à moradia perante o Poder Judiciário (MASTRODI e ROSMANINHO, 2013, p.116 e 132)), o que deve ser entendido como uma modalidade de intervenção do Estado na economia, na forma do Art. 170 da CRFB/1988, e mais uma barreira para a subsunção material da moradia ao mercado imobiliário.

Não há dúvidas de que tais políticas teriam custo razoavelmente alto para sua implementação, no entanto tal custo deve ser considerado baixo em relação à forma atual de promoção da moradia pela propriedade. A existência de 35.000 imóveis vagos em Campinas, sendo mais do que o suficiente para cobrir o déficit habitacional da cidade (30.871 domicílios), ilustra a contradição desse sistema, em que imóveis residenciais vazios, subutilizados, ociosos são mantidos desocupados por seus proprietários na expectativa de valorização futura, garantindo a estes o enriquecimento, ou a reserva de patrimônio sem função social, enquanto que, ao mesmo tempo, imensa população sofre e arca com esse custo por meio de habitações precárias, isto é, com domicílios improvisados ou precários (que não sejam de alvenaria ou madeira emparelhada); com a coabitação familiar (famílias conviventes num mesmo domicílio); com ônus excessivo com aluguel (custo da locação igual ou superior a 30% da renda familiar); adensamento excessivo em domicílios locados (mais de três habitantes por dormitório) (IPEA, 2013).

Diante desse processo histórico de exclusão da população mais pobre das áreas urbanizadas e do acesso a bens e serviços essenciais, como emprego,

transporte, saúde e educação, vemos a fragilidade do preceito constitucional do direito à moradia e da função social da propriedade, que não encontram amparo nas práticas do mercado, tampouco nas ações estatais.

Segundo Norberto Bobbio, “os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos” (2004, p. 9), ou seja, são nascidos em determinada conformação das forças sociais. Por essa razão, podem ser considerados naturais e inalienáveis em certo momento, e sofrer limitações de aplicação e interpretação em outras épocas, como é o caso do direito à propriedade. Esse direito individual é, na classificação de Bobbio, uma liberdade individual tradicional, ao passo que os direitos sociais se configuram como poderes. Acrescenta que “quanto mais aumentam os poderes dos indivíduos, tanto mais diminuem as liberdades dos mesmos indivíduos” (BOBBIO, 2004, p. 15).

Vemos, assim, que os *poderes* e *liberdades* não são complementares, mas incompatíveis (TRINDADE, 2012, p. 155), não sendo possível garantir a total liberdade dos atores privados no circuito imobiliário e, ao mesmo tempo, prover direitos sociais às camadas mais vulneráveis, especificamente o direito à moradia.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As contradições desse modelo desordenado de uso e ocupação do solo são evidentes e seus efeitos sobre a vida de cidadãos comuns são concretos. A promoção habitacional –tanto pública quanto privada– tem servido aos interesses do mercado privado, inserida num contexto de desigualdade e injustiça, em que um bem essencial à vida humana, além de ser um direito fundamental, é negado em sua plenitude a quem não possui condições econômicas de adquirí-lo.

Vemos, assim, que o critério para morar não é dado pela cidadania, mas pela capacidade financeira do indivíduo. Só mora, em termos plenos, quem compra o imóvel, ou quem contrata com o proprietário, submetendo-se o direito à moradia ao direito de propriedade de modo (quase) indissolúvel. Muito embora a Constituição brasileira declare a autonomia do direito à moradia, este ainda é confundido com o elemento *posse* da propriedade imobiliária, ou seja, com a mera exteriorização do direito de propriedade do imóvel, independentemente de seu uso e destinação.

Por esta pesquisa, entendemos possível confirmar nossa hipótese pela qual o Estado pode –e deve– promover políticas de habitação à revelia do mercado e de sua estrutura baseada na propriedade imobiliária. Há normas no Bloco de Constitucionalidade que prescrevem tal promoção e instrumentos urbanísticos hábeis a realizar ações de intervenção: áreas urbanas inteiras podem ser demarcadas para interesse social, onde estoques de moradia podem ser produzidos ou estabelecidos para concessão de seu uso a moradores, sem intervenção de interesses privados, sem atendimento à lógica do mercado.

A adequação da moradia (incluindo custo acessível, localização, segurança da posse a partir de seu uso) e o respeito pelos vínculos comunitários que os seres humanos formam entre si são aspectos cruciais que as políticas habitacionais devem considerar, como forma de promover esse direito humano e fundamental na maior medida possível. Entender a moradia como direito autônomo permite que recriemos as cidades de acordo com nossos propósitos e necessidades.

## REFERÊNCIAS

ABREU, João Maurício Martins de. A moradia informal no banco dos réus: discurso normativo e prática judicial. Revista de Direito FGV, São Paulo, 2011, p. 391-415. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v7n2/a02v7n2.pdf>. Acesso em 04 de novembro de 2015.

\_\_\_\_\_. A construção histórica do modelo proprietário no Brasil: Uma hipótese sobre o direito à moradia. Direito e Praxis. Vol. 5, n. 8, 2014, p. 213-239.

ALVARENGA, Luiz Carlos. A concessão de uso especial para fins de moradia como instrumento de regularização fundiária e acesso à moradia. Revista de Direito Imobiliário 65, 2008, p. 62-75.

ANDRADE, Hamilton; ARAUJO, Paula. A concessão de direito real de uso, a concessão de uso especial para fins de moradia e a gestão do meio ambiente. Revista de Estudos Jurídicos UNESP 25, 2013, p. 277-297. Disponível em: <http://seer.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/article/view/859>. Acesso em 20 de outubro de 2015.

ARANTES, Pedro; FIX, Mariana. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. Alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa, Minha Vida. Disponível em: [http://www.unmp.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=297:como-ogoverno-lula-pretende-resolver-o-problema-da-habitacao&catid=40:materiais-sobre-politica-dehabitacao&Itemid=68](http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=297:como-ogoverno-lula-pretende-resolver-o-problema-da-habitacao&catid=40:materiais-sobre-politica-dehabitacao&Itemid=68). Acesso em 04 de novembro de 2015.

BOBBIO, Norberto. A Era dos Direitos. 7ª reimpr. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONDUKI, Nabil. Origens da habitação social no Brasil. *Análise Social* 29, 1994, p. 711-732. Disponível em: <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223377539C9uKS3pp5Cc74XT8.pdf>. Acesso em 20 de outubro de 2015.

BRASIL. Planalto. Minha Casa, Minha Vida Contribuiu Para Reduzir Déficit Habitacional No Brasil. Blog Do Planalto (6 de novembro de 2014). Disponível em: <http://blog.planalto.gov.br/minha-casa-minha-vida-contribuiu-para-reduzir-deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em 04 de novembro de 2015.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988.

\_\_\_\_\_. Lei 10.257 de 10 de julho de 2001, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Estatuto da Cidade.

CAIXA Econômica Federal (CEF). Números (31 de agosto de 2015). Disponível em: <http://mcmv.caixa.gov.br/numeros/>. Acesso em 04 de novembro de 2015.

CAMPINAS. Prefeitura Municipal de Campinas. Plano Diretor (Lei Complementar nº 15/06). 2006.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Campinas, Secretaria de Habitação. Plano Municipal de Habitação de Campinas (PMHAB), 2011. Disponível em: <http://www.campinas.sp.gov.br/governo/habitacao/plano-habitacao.php>. Acesso em 4 de novembro de 2015.

COUTINHO, Maria Laura. Do Brazilian Courts Contribute to the Implementation of the right to Housing? São Paulo Law School of Fundação Getúlio Vargas - Direito GV. Research Paper Series - Legal Studies. Paper n. 89, 2014.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Núcleo de Habitação e Urbanismo. A Concessão de Uso Especial para fins de Moradia como instrumento da política de desenvolvimento urbano: contornos, aplicação e aspectos polêmicos, em Tese institucional nº 1. São Paulo, 2008. Disponível em: <http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Default.aspx?idPagina=5314>. Acesso em 15 de outubro de 2015.

FIX, Mariana. O surgimento e a configuração do circuito imobiliário no Brasil. Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil. Campinas, Instituto de Economia - Universidade Estadual de Campinas, 2011. Capítulo 2.

HACHEM, Daniel. A dupla titularidade (individual e transindividual) dos direitos fundamentais econômicos, sociais, culturais e ambientais. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia* 14 (2013) 14, p. 618-688. Disponível em: <http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/505/377>. Acesso em 20 de outubro de 2015.



HARVEY, David. A liberdade da cidade. Trad. Gavin Adams. Urbânia, São Paulo, Pressa, n. 3, 2008, p. 11-17. Disponível em: <http://urbania4.org/wp-content/uploads/2010/10/urbania3-leitura-baixa.pdf>. Acesso em 19 de novembro de 2015.

INSTITUTO NACIONAL DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA (INCT). Observatório das Metrôpoles. Desafios Para a Política Habitacional: 2ª Etapa Do Programa Minha Casa, Minha Vida. Disponível em: [http://observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1695:desafios-para-a-politica-habitacional-2o-etapa-do-programa-minha-casa-minha-vida&catid=43:noticias&Itemid=114&lang=pt](http://observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com_content&view=article&id=1695:desafios-para-a-politica-habitacional-2o-etapa-do-programa-minha-casa-minha-vida&catid=43:noticias&Itemid=114&lang=pt). Acesso em 04 de novembro de 2015.

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). Nota técnica - Estimativas do déficit habitacional brasileiro (2007-2011) por municípios (2010). Brasília, maio/2013.

JUSTIFICANDO. TJ-SP suspende desocupação até Estado garantir meios humanos para remoção de pessoas. Notícia (11 de dezembro de 2015). Disponível em: <http://justificando.com/2015/12/11/tj-sp-suspende-desocupacao-ate-estado-garantir-meios-humanos-para-remocao-de-pessoas/>. Acesso em 15 de dezembro de 2015.

KARDOS, Gábor. The Internationally Recognized Right to Housing: Implications and (Some) Applications. Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, n. 64/65, p. 91-100, 2008.

KUCS, Arturs et al. The Right to Housing: International, European and National Perspectives. Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, n. 64/65, p. 101-123, 2008.

KRAUSE, Cleandro; LIMA NETO, Vicente Correia; FURTADO, Bernardo Alves. O Deficit Habitacional Intrametropolitano e a localização de Empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida: Mensurando possibilidades de atendimento. IPEA - Texto Para Discussão 2044 (Fevereiro/2015). Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=24563&catid=344&Itemid=383](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=24563&catid=344&Itemid=383). Acesso em 04 de novembro de 2015.

MARICATO, Ermínia. É a questão urbana, estúpido!. In SCHWARZ, Roberto (Coord.). Cidades rebeldes - Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. 1ª ed. São Paulo: Boitempo Editorial e Carta Maior, 2013, s/n.

MASTRODI, Josué; ROSMANINHO, Mariane. O direito à moradia e a existência efetiva da reserva do possível. Revista Direitos Fundamentais & Democracia, Curitiba, v. 14, n. 14, p. 113-134, jul/dez de 2013. Disponível em: <http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/317/333>. Acesso em 20 de outubro de 2015.

MASTRODI, Josué; ROSSI, Renan. Direito fundamental social à moradia: aspectos de efetivação e sua autonomia em relação ao direito de propriedade. Revista Direitos Fundamentais e Democracia, v. 17, n. 17, p. 168-187, jan/jun de 2015. Disponível em: <http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/549/420>. Acesso em 10 de novembro de 2015.

MORRIS, Alan. The lack of a right to housing and its implications in Australia. *Journal of Australian political economy*. Nº 65. Winter/2010, p. 28-57.

MUKAI, Sylvio Toshiro. A concessão de uso especial para fins de moradia. Regularização fundiária sustentável urbana e seus instrumentos. São Paulo, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2007, p. 51-63. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp040898.pdf>. Acesso em 14 de novembro de 2015.

NASSAR, Paulo André Silva. Judicialização do direito à moradia e transformação social: análise das ações civis públicas da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. São Paulo, Escola de Direito de São Paulo - Fundação Getúlio Vargas, 2011. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/9158>. Acesso de 20 de outubro de 2015.

ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos de 10 de dezembro de 1948, adotada e proclamada pela Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas.

\_\_\_\_\_. Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, adotado pela XXI Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas em 19 de dezembro de 1966, ratificado pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992.

\_\_\_\_\_. Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais acerca do Artigo 11 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Genebra, 1991.

PAES, Leticia. A jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Rio de Janeiro, Departamento de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2008.

PIKETTY, Thomas. O Capital no século XXI. Trad. Monica Baumgarten de Bolle. 1ª ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

RIBEIRO, Joana. O espaço da terra na política habitacional: análise do plano municipal de habitação de Campinas. *Anais Encontros Nacionais da Anpur*. v. 15, 2013. Disponível em: <http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/4543>. Acesso em 04 de novembro de 2015.

ROLNIK, Raquel. Late Neoliberalism: The financialization of homeownership and housing rights. *International Journal of Urban and Regional Research*, 37, 3, 2013, p. 1058-1066.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça (TJ-SP). Acórdão: Arguição de Inconstitucionalidade nº 0041454-43.2012.8.26.000. Suscitante: 6ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo. Relator: Des. Renato Nalini. São Paulo, 30 de janeiro de 2013.

\_\_\_\_\_. TJ-SP. Agravo de Instrumento. Processo nº 2260644-66.2015.8.26.0000. Órgão julgador: 10ª Câmara de Direito Público. Relator: Marcelo Semer. São Paulo, 09 de dezembro de 2015.

STEFANIAK, João Luiz. A Efetividade do Direito Humano e Fundamental à Moradia. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, v. 8, n. 8, jul/dez. 2010, p. 237-256. Disponível em: <http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/24>. Acesso em: 17 de novembro de 2015.

TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Claudia; BLIKSTAD, Karin; PATERNIANI, Stella. Relatório Final De Pesquisa “Inovações participativas nas políticas habitacionais para população de baixa renda: Um estudo de caso sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades”. Núcleo de Pesquisa em Participação, Movimentos Sociais e Ação Coletiva (NEPAC-Unicamp), 17 de dezembro de 2013. Disponível em: [http://www.nepac.ifch.unicamp.br/pf-nepac/public-files/Clacso\\_versao\\_final.pdf](http://www.nepac.ifch.unicamp.br/pf-nepac/public-files/Clacso_versao_final.pdf). Acesso em 10 de novembro de 2015.

TRINDADE, Thiago Aparecido. Direitos e Cidadania: Reflexões sobre o direito à cidade. *Lua Nova* v. 87, 2012, p. 139-165. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n87/07.pdf>. Acesso em 04 de novembro de 2015.

VIEIRA, Luciane Klein; e VEDOVATO, Luís. A Relação entre direito interno e direito internacional - Os impactos no cotidiano jurídico brasileiro sob a perspectiva da ampliação do bloco de constitucionalidade. *Rev. secr. Trib. perm. revis.*, ano 3, n. 6, p. 207-225, 2015.

Recebido em 19/11/2015  
Aprovado em 21/12/2015  
Received in 19/11/2015  
Approved in 21/12/2015