

**Estatuto da cidade instrumentalizando o direito social à moradia para uma sociedade desigual****Statute of the city instrumentalizing the social right to housing for an unequal society**

DOI:10.34117/bjdv6n7-254

Recebimento dos originais: 09/06/2020

Aceitação para publicação: 12/07/2020

**Julia Marçoni Gonçalves Silva**

Mestranda Profissional do Programa de Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente da  
Universidade do Estado de Minas Gerais – UEMG, Campus Passos, Brasil.

Instituição: Universidade do Estado de Minas Gerais

Endereço: Av. Juca Stockler, 1130 - Belo Horizonte, Passos - MG, 37900-106

E-mail: julia\_silva1@live.com

**João Paulo Leonardo de Oliveira**

Doutor em Engenharia Aeronáutica e Mecânica pelo Instituto Tecnológico de Aeronáutica.

Instituição: Universidade do Estado de Minas Gerais

Endereço: Av. Prof. Mário Palmério, 1001, Frutal - MG, 38200-000

E-mail: joao.oliveira@uemg.br

**Eduardo Meireles**

Doutor em Engenharia Urbana pela Universidade Federal de São Carlos.

Instituição: Universidade do Estado de Minas Gerais

Endereço: Av. Prof. Mário Palmério, 1001, Frutal - MG, 38200-000

E-mail: eduardo.meireles@uemg.br

**Carlos Henrique Sabino Caldas**

Doutor em Comunicação pela Universidade Estadual Paulista.

Instituição: Universidade do Estado de Minas Gerais

Endereço: Av. Prof. Mário Palmério, 1001, Frutal - MG, 38200-000

E-mail: carlos.caldas@uemg.br

**Miriam Pinheiro Bueno**

Doutora em Engenharia Urbana pela Universidade Federal de São Carlos.

Instituição: Universidade do Estado de Minas Gerais

Endereço: Av. Prof. Mário Palmério, 1001, Frutal - MG, 38200-000

E-mail: miriam.bueno@uemg.br

**Lígia Barros de Freitas**

Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos

Instituição: Universidade do Estado de Minas Gerais

Endereço: Av. Prof. Mário Palmério, 1001, Frutal - MG, 38200-000

E-mail: ligia.freitas@uemg.br

**Isabella Cristina Ribeiro Vieira**

Mestranda Profissional do Programa de Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente da  
Universidade do Estado de Minas Gerais – UEMG, Campus Passos, Brasil.

Instituição: Universidade do Estado de Minas Gerais

Endereço: Av. Juca Stockler, 1130 - Belo Horizonte, Passos - MG, 37900-106

E-mail: isabellacrveira@gmail.com

**Fernando Melo da Silva**

Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Instituição: Universidade do Estado de Minas Gerais

Endereço: Av. Prof. Mário Palmério, 1001, Frutal - MG, 38200-000

E-mail: fernando.silva@uemg.br

**RESUMO**

O presente artigo enquadra-se como experiência didática oriunda de disciplina ministrada no curso de Mestrado Profissional em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente da Universidade do Estado de Minas Gerais. Tem como escopo, a análise do direito à moradia enquanto direito social, previsto no ordenamento jurídico brasileiro, e sua efetivação à luz da Lei 10.257 de 2001, denominada Estatuto da Cidade. A Constituição Federal de 1988, em sua redação original, não abarcou de forma expressa a previsão legal do direito à moradia. Seu reconhecimento enquanto direito social ocorreu com a EC. nº 26/2000, que modificou a redação do art. 6º da Carta Magna. O Estatuto da Cidade, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana, traz consigo instrumentos urbanísticos, em tese, capazes de conferir eficácia ao direito à moradia. Ante ao cenário de crise habitacional vivido no país, o estudo do reconhecimento do direito à moradia, e sua eficácia por meio da referida normatividade se faz imperativo. Como metodologia foram realizadas pesquisas bibliográficas e documentais de cunho qualitativo e explicativo, sendo que o método utilizado foi o dedutivo.

**Palavras-chave:** Direito à Moradia, Crise Habitacional, Estatuto da Cidade.

**ABSTRACT**

This article is part of a didactic experience derived from a course taught in the Professional Master's Degree in Regional Development and Environment at the State University of Minas Gerais. The main goal is to analyze the housing right as a social right, foreseen in the Brazilian legal system, and its effectiveness in light of Law 10.257 of 2001, called the City Statute. The Federal Constitution of 1988, in its original wording, didn't expressly cover the legal provision of the housing right. Its recognition as a social right occurred with the EC. 26/2000, which amended the wording of art. 6th of the Constitution. The City Statute, which regulates arts. 182 and 183 of the Federal Constitution and establishes general guidelines of the urban policy, brings with it urbanistic instruments, in thesis, capable of giving effectiveness to the housing right. Against the scenario of housing crisis experienced in the country, the study of the recognition of the housing right, and its effectiveness through the reference normativity becomes imperative. As a methodology, bibliographical and documentary researches were carried out with a qualitative and explanatory nature, and the method used was deductive.

**Keywords:** Housing right, Housing crisis, City Statute.

## 1 INTRODUÇÃO

O direito à moradia, aqui estudado, envolve não só a faculdade de ocupar uma habitação. Exige-se que seja uma habitação de dimensões adequadas, em condições de higiene e conforto, que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar.

Verifica-se, na atualidade, que o quadro habitacional no Brasil emerge como um fator de segregação social, afastando todos os direitos fundamentais essenciais à vida humana, em uma crescente desvalorização do próprio homem, que se vê marginalizado pela sociedade da qual ele faz parte.

Neste contexto, fora publicada em 2001 a Lei Federal nº 10.257, que implementou o Estatuto da Cidade, regulamentando o capítulo original sobre política urbana aprovado pela Constituição Federal de 1988.

A referida normatividade tem como principal escopo regulamentar da função social da propriedade urbana, assegurando direito a cidade, por meio de uma gestão democrática do ambiente urbano. Traz consigo normas de observância obrigatória tanto pelos entes que compõem a esfera pública da Federação, quanto pela sociedade civil.

O objetivo primário da pesquisa é demonstrar o direito à moradia como um direito social consagrado no ordenamento jurídico e indispensável à composição de um mínimo existencial para uma vida digna e sua efetivação à luz do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257 de 2001).

## 2 O DIREITO À MORADIA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Segundo José Afonso da Silva, o direito à moradia significa ocupar um lugar como residência; para nele habitar, com a ideia básica da habitualidade em permanecer ocupando uma edificação, na condição de recôndito para abrigar a família.

Enuncia o art. 23, inciso IX, da CF/88 que “é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”. Aí já se traduzia um poder-dever do Poder Público que implicava a contrapartida do direito correspondente a tantos quantos necessitem de uma habitação.

A Constituição Federal de 1988, em sua redação original, não abarcou de forma expressa a previsão legal do direito à moradia, porém, mediante análise e interpretação de seus princípios, é possível encontrar no texto constitucional menção a este direito. O art. 3º da CF/88, define como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, construir uma sociedade justa e solidária, erradicar a marginalização – e não há marginalização maior do que não possuir um teto par nele

abrigar a si e a sua família –, e promover o bem de todos, o que pressupõe, o mínimo ter onde morar dignamente.

O direito à moradia somente foi incluído no rol de direitos sociais com o advento da EC n. 26/2000, que modificou a redação do art. 6º da CF/88.

### **3 A PROBLEMÁTICA DA MORADIA DIGNA NA REALIDADE BRASILEIRA**

Para Borin e Meireles (2020), para que haja sustentabilidade social e ambiental, é preciso democratizar espaços através da melhoria dos equipamentos urbanos, porém a melhoria dos equipamentos urbanos, devido à valorização do entorno, promove a gentrificação.

No Brasil, vivencia-se atualmente o chamado déficit habitacional, caracterizado pela quantidade de cidadãos sem moradia adequada numa determinada região. Um levantamento feito pela Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (Abrainc) em parceria com a Fundação Getúlio Vargas (FGV) aponta que o déficit de moradias cresceu 7% em apenas dez anos, de 2007 a 2017, tendo atingido 7,78 milhões de unidades habitacionais em 2017.

A moradia inadequada é assim classificada quando construída com materiais não duráveis como por exemplo as favelas; quando se enquadra em condição de coabitação, caso em mais de um grupo familiar ocupa a mesma habitação; situações de adensamento excessivo ou quantidade de pessoas excessiva, realidade em que mais de três pessoas dividem o mesmo cômodo; e a oneração excessiva do grupo familiar pela despesa com aluguel, que compromete mais de 30% da renda mensal.

As desigualdades sociais e o crescimento desordenado das cidades dão origem ao chamado processo de suburbanização, em que grupos populacionais de menor poder aquisitivo são segregados à regiões menos favorecidas da conjuntura urbana, formando novas centralidades ligadas a regiões abastadas e outras atendendo às concentrações de populações pobres e parcialmente marginalizadas.

No contexto nacional, país subdesenvolvido, de industrialização fordista periférica e incompleta, as periferias urbanas precárias proliferaram como áreas de sub habitação e ausência de serviços urbanos e sociais básicos; regiões pobres parcialmente integradas à dinâmica urbana.

De fato, o direito à moradia vem sendo há muito negligenciado pelo Estado brasileiro e por aqueles que o personificam e representam. Como consequência a sociedade civil padece em meio ao cenário de guerra civil que se estabelece nos principais centros urbanos do país, em parte, resultado da reação dos grupos marginalizados e segregados do direito à moradia digna e por conseguinte do próprio direito a cidade.

Ante o exposto, premente se faz a efetivação do direito à moradia, de modo a absorver todo o contingente populacional anteriormente excluído, mediante a colaboração de diferentes atores

sociais, poder público e sociedade civil unindo forças em prol da construção de uma conjuntura urbanística mais justa e democrática.

#### **4 O DIREITO À MORADIA NO ESTATUTO DA CIDADE**

A Lei Federal 10.257 de 2001, denominada Estatuto da Cidade, foi editada com o propósito de conferir eficácia aos dispositivos constitucionais do capítulo concernente a ordem urbanística (arts. 182 e 183).

Assume status de Lei Geral de Direito Urbanístico, ao passo que institui princípios e fornece um instrumental a ser utilizado na ordenação dos espaços urbanos, e na busca da solução para problemas sociais graves como a moradia e o saneamento básico.

Dentre estes mecanismos, a que se faz menção, presentes no Estatuto da Cidade, destinados principalmente à gestão da crise habitacional e efetivação do direito à moradia, citam-se: a) Zona Especial de Interesse Social (ZEIS); b) a concessão de direito especial de uso para fins de moradia; c) usucapião especial urbana; d) usucapião coletiva; e) regularização fundiária; e f) gestão democrática participativa.

As ZEIS são perímetros demarcados em Lei, onde se aplicam regras especiais para favorecer a produção de Habitação de Interesse Social - HIS ou para sua regularização, quando se tratam de áreas de assentamento informal. Têm por objetivo que a Habitação de Interesse Social esteja inserida no tecido urbano, evitando remoções e/ou sua segregação para os limites mais remotos da cidade. Expressam o objetivo de garantir lugar para a HIS, revendo o conceito de focar a questão por meio da construção de grandes conjuntos habitacionais, que concentram habitação popular em áreas de terreno barato, distantes do centro, sem infraestrutura e sem acesso, presentes na maioria das grandes cidades.

A concessão de direito especial de uso para fins de moradia objetiva a regularização de imóveis públicos ocupados irregularmente por pessoas carentes. Concede ao ocupante de imóvel público urbano de até 250 metros quadrados, pertencente à Administração direta ou indireta, o direito ao uso e não ao domínio. Como requisitos, exige-se que o morador não possua outro imóvel urbano ou rural e que utilize o imóvel público para moradia sua ou de sua família, por mais de cinco anos pacífica e ininterruptamente, sendo válido somar ao seu o tempo em que seu antecessor ocupara o imóvel, desde que também de forma contínua, até 31 de junho de 2001.

A usucapião coletiva, conforme o artigo 10 da Lei 10257/01, necessita de cinco anos de posse sem oposição e ininterrupta, onde não for possível identificar os terrenos ocupados de cada possuidor. A posse deve ser de boa-fé e a população que requer a usucapião, de baixa renda. A intervenção do Ministério Público, nesse caso, é obrigatória, além da área urbana ter mais de 250m<sup>2</sup>.

Visa contribuir para a construção de uma nova ordem urbanística, socialmente justa e demograficamente inclusiva.

Ambas as espécies de Usucapião acima mencionadas, objetivam, promover o Direito à Cidade e a função social da propriedade, que por sua vez, pressupõem o acesso à habitação e a um lugar na cidade. Regularizar os assentamentos informais e controlar a ocupação desordenada de áreas urbanas, são medidas imprescindíveis quando se trata de atender as demandas por moradia digna.

A Regularização Fundiária Urbana é um processo de transformação que visa a legitimar posse ou propriedade em áreas urbanas ocupadas em desalinho com a lei, de modo a promover o direito social à moradia, a redução de desigualdades, a defesa do meio ambiente e a função social da propriedade e da cidade. Concretiza-se por meio de políticas urbanas e um conjunto de medidas e procedimentos que devem ser formulados e desenvolvidos pelo poder público competente, de forma a buscar a ocupação do solo de maneira eficiente e combinar o seu uso de forma funcional, de acordo com os princípios da sustentabilidade econômica, social e ambiental.

Ao se falar e gestão democrática participativa das cidades, deve-se ter em mente que políticas de desenvolvimento urbano, de usos e ocupações dos espaços das cidades, de asseguramento do acesso à moradia digna, de saneamento, de transporte e mobilidade urbana, que compõem o chamado direito difuso a cidades sustentáveis e socialmente justas, devem ser formuladas e geridas de maneira planejada e participativa.

## **5 CONSIDERAÇÃO FINAIS**

O texto original da Constituição Federal de 1988, não previu expressamente o direito à moradia. Somente com o advento da EC. nº 26/2000, é que este direito passou a figurar no rol dos direitos sociais previstos no art. 6º da CF/88.

Mesmo diante destes dispositivos legais que asseguram o direito à moradia digna, o Brasil enfrenta hoje, séria crise em virtude de seu déficit habitacional, ocasionado em maior parte pelo ônus exagerado com aluguel, pela coabitação familiar, pelas habitações precárias e pelo adensamento excessivo. Estima-se cerca de 7,78 milhões de unidades habitacionais em 2017 nestas condições.

O Estatuto da Cidade, instituído pela Lei Federal nº 10.257 de 2001, segundo o previsto nos arts. 21, inciso XX, 182 e 183 da CF/88, estabelece as diretrizes gerais da política urbana, trazendo consigo instrumental a ser utilizado na ordenação dos espaços urbanos, e na busca da solução para problemas sociais graves como a moradia e o saneamento básico, contundentes nas camadas carentes da população.

Em meio ao conjunto de instrumentos jurídicos existente no Estatuto da cidade, há aqueles mecanismos especialmente destinados à gestão da crise habitacional e efetivação do direito à moradia,

citam-se: a) Zona Especial de Interesse Social (ZEIS); b) a concessão de direito especial de uso para fins de moradia; c) usucapião especial urbana; d) usucapião coletiva; e) regularização fundiária; e f) gestão democrática participativa.

Neste sentido entende-se que o direito à moradia não está limitado à concepção de propriedade, encontrando respaldo e abrigo na própria função social a este direito atribuída. Assume conotação de direito fundamental, parte do mínimo essencial a uma existência digna.

Por fim, os dispositivos presentes no Estatuto da Cidade, voltados à inclusão social e democratização do espaço urbano, uma vez implementados, são plenamente capazes de efetivar o direito à moradia. Contudo provavelmente atingirão sua finalidade se embasados em ações conjuntas do Estado e da sociedade civil, devendo poder público e coletividade, promover o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana, e o direito a cidades sustentáveis, democráticas e socialmente justas.

## REFERÊNCIAS

BORIN, C. P. F. ; MEIRELES, E. . Arenas Urbanas: O capital na contramão das cidades sustentáveis. **Brazilian Journal of Development**, v. 6, p. 1097-1102, 2020.

BRASIL. Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias – ABRAINC. **Análise das Necessidades Habitacionais e suas Tendências para os Próximos Dez Anos**. 2018. Disponível em: <[https://www.abrainc.org.br/wpcontent/uploads/2018/10/ANEHABE\\_studocompleto.pdf](https://www.abrainc.org.br/wpcontent/uploads/2018/10/ANEHABE_studocompleto.pdf)>. Acesso em 11 fev. 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Vade Mecum*, São Paulo: Saraiva, 2016.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Déficit habitacional 2008**. Brasília, 2010. Disponível em: <[http://www.cidades.gov.br/ministeriodascidades/arquioseimagensoculto/NOT\\_DEFICIT2008\\_FJP\\_jul2\\_010.pdf](http://www.cidades.gov.br/ministeriodascidades/arquioseimagensoculto/NOT_DEFICIT2008_FJP_jul2_010.pdf)>. Acesso em: 05 fev. 2019.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.