

FACULDADE DE DIREITO DE VITÓRIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM DIREITOS E
GARANTIAS FUNDAMENTAIS
DOUTORADO EM DIREITO

CARLOS MAGNO ALHAKIM FIGUEIREDO JÚNIOR

**RESSIGNIFICANDO O DIREITO À MORADIA DIGNA: AVALIAÇÃO DAS
ESCOLHAS POLÍTICAS E A GARANTIA DE PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS**

VITÓRIA
2024

CARLOS MAGNO ALHAKIM FIGUEIREDO JÚNIOR

**RESSIGNIFICANDO O DIREITO À MORADIA DIGNA: AVALIAÇÃO DAS
ESCOLHAS POLÍTICAS E A GARANTIA DE PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direitos e Garantias Fundamentais da Faculdade de Direito de Vitória (FDV), como requisito parcial para a obtenção de título de Doutor.

Orientador: Professor Doutor Cássius Guimarães Chai.

Coorientador: Professor Doutor Francisco Campos da Costa.

VITÓRIA

2024

CARLOS MAGNO ALHAKIM FIGUEIREDO JÚNIOR

**RESSIGNIFICANDO O DIREITO À MORADIA DIGNA: AVALIAÇÃO DAS
ESCOLHAS POLÍTICAS E A GARANTIA DE PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direitos e Garantias Fundamentais da Faculdade de Direito de Vitória, como requisito para obtenção do grau de Doutor em Direito, na área de concentração Direitos e Garantias Fundamentais.

Orientador: Professor Doutor Cássius Guimarães Chai.

Coorientador: Professor Doutor Francisco Campos da Costa.

Aprovada em: 27/09/2024.

COMISSÃO EXAMINADORA:

Prof. Dr. Cássius Guimarães Chai
Orientador.
Faculdade de Direito de Vitória

Prof. Dr. Francisco Campos da Costa
Coorientador.
Faculdade de Direito de Vitória

Prof. Dr. Alexandre de Castro Coura
Faculdade de Direito de Vitória

Prof. Dr. Adriano Sant'ana Pedra
Faculdade de Direito de Vitória

Profa. Dra. Valena Jacob Chaves
Universidade Federal do Pará

Profa. Dra. Luly Rodrigues da Cunha
Fischer
Universidade Federal do Pará

A Deus.
A meu São Benedito.
Aos que vieram antes.
Aos que estão comigo.
Aos que vem depois. Amo vocês!

“Era uma casa muito engraçada
Não tinha teto, não tinha nada
Ninguém podia entra nela não
Porque na casa não tinha chão
Ninguém podia dormir na rede
Porque na casa não tinha parede
Ninguém podia fazer pipi
Porque pinico não tinha ali
Mas era feita com muito esmero
Na Rua dos Bobos, número zero
Mas era feita com muito esmero
Na Rua dos Bobos, número zero”
(A Casa, Vinicius de Moraes)

AGRADECIMENTOS

A Deus.

A meu São Benedito.

À minha mãe, meu exemplo.

Ao meu pai, por sua orientação.

Às minhas irmãs, por todo o trabalho.

À minha esposa, pelo nosso amor.

Aos meus filhos Joaquim, Benedita e João, por reinventarem a minha vida.

À minha vó Maide, pelo carinho e zelo.

In memoriam aos meus queridos avôs Luiz e João, e à minha amada vovó Adla.

À Faculdade de Direito de Vitória, pelo seu charme encantador, que nos cativa a partir do momento em que atravessamos a portaria, onde os funcionários demonstram amor e admiração pela instituição.

Às moças da cantina (sempre meu local preferido) para conversar e estudar.

Aos amigos antigos, que me mantêm mentalmente jovem e saudável.

Aos amigos que a FDV fomentou (Cazelli, Placídio, James, Andreia, Diego, Alessandra, Carol, Fabi) e a todos que frequentavam a mesa do almoço antes do GP.

Ao Grupo de Pesquisa - Hermenêutica Jurídica e Jurisdição Constitucional, pelas constantes reuniões e fervorosos debates, que me me auxiliaram com contribuições diferenciadas.

Aos Professores Adriano Pedra e Alexandre Coura, é uma alegria ímpar tê-los como professores e avaliadores, pois os seminários que apresentei em suas disciplinas foram decisivos para a elaboração desta tese.

Aos demais membros da banca, pela pronta aceitação e valiosas contribuições.

Por fim, ao meu mestre, amigo e orientador, Prof. Dr. Cassius Chai, por abrir as portas deste mundo maravilhoso que é a vida acadêmica, com uma perspectiva alegre, ética e acolhedora, sempre pensando no melhor para a nossa equipe.

RESUMO

A moradia é um problema complexo e persistente que propõe desafios que se reinventam e intensificam diariamente, mesmo que se tenha uma vasta legislação nacional e internacional. Nesse cenário, a questão-chave desta pesquisa é: considerando a necessidade de estabelecer um arcabouço jurídico adequado e que conduza a práticas e ações administrativas cogentes de controle, mensuração efetivas da moradia como um direito fundamental, qual o conceito de direito fundamental à moradia digna, e quais as políticas públicas com seus elementos caracterizadores e de mensuração qualitativa correspondente a um nível de dignidade, podem e devem ser promovidos para a sua efetivação? A hipótese assume a premissa inicial que há uma ambiguidade semântica e uma fluidez polissêmica que apresenta na variedade de significados uma lacuna operacional e frequentemente cooptada por gestores públicos como um artifício que justifica um “estado de coisas inconstitucional” e mais programático do que deontológico, em torno do conceito de habitação, visto como entrave à sua realização ou como escusa absolutória ao seu não cumprimento. Mais que isso, em outras palavras, entende-se que o direito à moradia digna, embora garantido constitucionalmente, carece de efetivação plena no Brasil devido à ausência de um arcabouço jurídico e administrativo abrangente, que defina claramente seu conceito e estabeleça mecanismos concretos para sua implementação e monitoramento. O argumento assim, alinha-se ao objetivo central da pesquisa, que é justamente demonstrar a fragilidade e a ineficácia de realização do direito fundamental à moradia digna diante da multiplicidade de sentidos para o conceito de habitação. Para a tese proposta, os objetivos específicos correspondem a cada uma das seções deste estudo: primeiro, oferece-se uma espécie de cartografia da perspectiva político-jurídica da habitação, seja na legislação brasileira, seja em tratados internacionais; em seguida, observam-se os instrumentos jurídicos manejados no Brasil para a concretização desse direito social; passo seguinte, observa-se o direito social alinhado à perspectiva de bem-estar social para, na quarta seção, oferecer-se uma nova perspectiva conceitual, com elementos que permitam sua identificação, e permitam medir a qualidade do exercício desse direito, aqui tratado como um direito fundamental. O escopo do estudo alinha-se à linha de pesquisa “Democracia, Cidadania e Direitos

Fundamentais” do Programa de Pós-Graduação em Direitos e Garantias Fundamentais da Faculdade de Direito de Vitória, e os resultados esperados, como conclusão, encerram-se na confirmação da hipótese e, propositivamente, na elaboração de um modelo voltado a dirimir conflitos interpretativos sobre o conceito. O método de abordagem escolhido foi o dialético, centrado na observação das análises de conteúdo de contradições discursivas, bem-sinalizadas no dualismo verificado entre as preocupações jurídico-políticas (legislação pátria e internacional) e a realidade encontrada nos índices voltados a auferir o déficit habitacional no Brasil. Já como método de procedimento, a trilha escolhida foi a monográfica, procurando aprofundar o tema através do desvelamento de seu mais atual estado da arte, através da contextualização de paradigmas à luz dos direitos humanos e do conceito de dignidade. O tipo de pesquisa em relação ao procedimento foi bibliográfico documental.

Palavras-chave: moradia digna; habitação; função social; direitos fundamentais.

ABSTRACT

Housing is a complex and persistent problem that poses challenges that are constantly reinventing and intensifying themselves, even in the face of extensive national and international legislation. In this scenario, the key research question is: considering the need to establish an adequate legal framework that leads to effective administrative practices and actions for controlling and measuring housing as a fundamental right, what is the concept of the fundamental right to decent housing, and what public policies, with their characterizing and qualitative measurement elements corresponding to a level of dignity, can and should be promoted for its effectiveness?

The hypothesis assumes the initial premise that there is a semantic ambiguity and a polysemic fluidity that presents, in the variety of meanings, an operational gap often co-opted by public managers as a device that justifies an "unconstitutional state of affairs" and more programmatic than deontological, around the concept of housing, seen as an obstacle to its realization or as an absolute excuse for its non-compliance. It is understood that the right to decent housing, although constitutionally guaranteed, lacks full implementation in Brazil due to the absence of a comprehensive legal and administrative framework, which clearly defines its concept and establishes concrete mechanisms for its implementation, implementation and monitoring. The argument thus aligns with the central objective of the research, which is precisely to demonstrate the fragility and ineffectiveness of realizing the fundamental right to decent housing given the multiplicity of meanings for the concept of housing. The argument, therefore, aligns with the central objective of the research, which is precisely to demonstrate the fragility and ineffectiveness of the realization of the fundamental right to decent housing in the face of the multiplicity of meanings for the concept of housing. For the proposed thesis, the specific objectives correspond to each of the sections (chapters of this) study: first, a kind of mapping of the political-legal perspective of housing is offered, both in Brazilian legislation and in international treaties; next, the legal instruments used in Brazil to implement this social right are observed; in the following step, the social right is observed in line with the perspective of social welfare to, in the fourth chapter, offer a new conceptual perspective, with elements that allow its identification and allow measuring the quality

of the exercise of this right, here treated as a fundamental right. The scope of the study aligns with the research line "Democracy, Citizenship and Fundamental Rights" of the Postgraduate Program in Fundamental Rights and Guarantees at the Vitória Law School, and the expected results, as a conclusion, are the confirmation of the hypothesis and, proactively, the elaboration of a model aimed at resolving interpretative conflicts about the concept. The chosen method of approach was the dialectical one, centered on the observation of content analysis of discursive contradictions, well signaled in the dualism verified between the legal-political concerns (national and international legislation) and the reality found in the indexes aimed at measuring the housing deficit in Brazil. As for the method of procedure, the chosen path was the monographic one, seeking to deepen the theme through the unveiling of its most current state of the art, through the contextualization of paradigms in the light of human rights and the concept of dignity. The type of research in relation to the procedure was bibliographic and documentary.

Key-words: decent housing; housing; social function; fundamental rights.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Programa 1136 – Fortalecimento da Gestão Urbana - Lei 10.933/2004 – Anexo II.....	227
Figura 2 - Programa: 9991 Habitação de Interesse Social - Déficit Habitacional Quantitativo.....	228
Figura 3 - Programa 1128 – Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários - Lei 10.933/2004 – Anexo II.....	229
Figura 4 - Programa 2049 – Moradia Digna - Lei 12.593/2012 – Déficit Habitacional.....	233
Figura 5 - Lei 10.933/2004 – Programa 2054 - Planejamento Urbano – Indicadores de Planejamento.....	235
Figura 6 - Lei 13.249/2016 – Programa 2049 – Moradia Digna. Déficit Habitacional.....	237
Figura 7 - Lei 13.249/2016 – Programa 2054 - Planejamento Urbano – Indicadores de Planejamento.....	239

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Quadro comparativo do que consta no Desc n° 4, com o previsto inicialmente na Declaração de Vancouver/HABITAT I.....	72
Tabela 2: Adjetivação de moradia e habitação na legislação brasileira.....	191
Tabela 3: Quadro comparativo dos programas e nomenclaturas do PPAS (1991 – 2023).....	252
Tabela 4: Quadro comparativo das nomenclaturas no âmbito de tratados e convenções internacionais.....	255
Tabela 5: Convenções e recomendações relacionadas a direito dos trabalhadores.....	256

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	18
1 HISTÓRICO DO DIREITO A MORADIA NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS E NOS TRATADOS/CONVENÇÕES INTERNACIONAIS.....	28
1.1 HISTÓRICO DO DIREITO À MORADIA NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS.....	32
1.1.1 Constituição Política do Império do Brasil (de 25 de março de 1824).....	33
1.1.2 Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891).....	34
1.1.3 Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934).....	35
1.1.4 Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 10 de novembro de 1937).....	37
1.1.5 Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946).....	39
1.1.6 Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.....	40
1.1.7 Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 com a redação dada pela emenda constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969.....	41
1.1.8 Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.....	42
1.1.8.1 Moradia na Constituinte e a emenda pe00063-6.....	44
1.1.8.2 Emenda constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000.....	45
1.2 HISTÓRICO DO DIREITO À MORADIA NOS TRATADOS E CONVENÇÕES INTERNACIONAIS.....	46
1.2.1 Carta das Nações Unidas.....	48
1.2.2 Carta internacional dos direitos do homem.....	49
1.2.2.1 Declaração Universal dos Direitos Humanos.....	50
1.2.2.2 Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP).....	52
1.2.2.3 Pacto Internacional dos Direitos Econômicos (PIDESC).....	53
1.2.3 Convention Relating to the Status of Refugees, de 1951.....	55
1.2.4 Declaração dos Direitos da Criança (1959).....	57
1.2.5 International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, de 1965.....	57

1.2.6	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano – Estocolmo – 1972.....	58
1.2.7	Habitat: Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Vancouver – Canadá – 1976	60
1.2.8	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, de 1979.....	64
1.2.9	Convenções sobre os Direitos das Crianças, de 1989.....	65
1.2.10	Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das Suas Famílias, de 1990.....	67
1.2.11	Comentário Geral n. 4: O direito a uma moradia adequada - Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – 1991.....	67
1.2.12	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - Agenda 21.....	77
1.2.13	Conferência Mundial sobre Direitos Humanos em Viena na Áustria - Declaração e Programa de Ação de Viena.....	80
1.2.14	Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – (Habitat II) – Istambul.....	81
1.2.15	Comentário Geral n. 7: Despejos Forçados e Direito à Moradia Adequada - Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – 1997.....	84
1.2.16	Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.....	86
1.2.17	Agenda Habitat 3 – Quito – 2016.....	88
1.3	CONVENÇÕES E RECOMENDAÇÕES DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT) QUE TRATAM SOBRE HABITAÇÃO.....	91
1.3.1	Convenção nº 82 da OIT sobre Política Social (Territórios Não-Metropolitanos) – 1947.....	92
1.3.2	Convenção nº 97 da OIT sobre os Trabalhadores Migrantes – 1949.....	93
1.3.3	Convenção nº 110 da OIT sobre Plantações - 1958.....	93
1.3.4	Recomendação 115 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre o Alojamento dos Trabalhadores - 1961.....	95
1.3.5	Convenção nº 117 da OIT sobre Objetivos e Normas Básicas da Política Social – 1962.....	97
1.3.6	Recomendação nº 122 da OIT sobre Política de Emprego – 1964.....	98
1.3.7	Recomendação nº 132 da OIT sobre Arrendatários e Meeiros – 1968.....	99

1.3.8	Convenção nº 161 da OIT sobre os Serviços de Saúde do Trabalho – 1985.....	99
1.3.9	Convenção nº 167 da OIT sobre Segurança e Saúde na Construção – 1988...	100
1.3.10	Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais – 1989.....	101
1.4	PRIMEIRO DESFECHO: HÁ UM DIREITO À MORADIA ADEQUADA?.....	101
2	INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: ESTRATÉGIAS PARA O ACESSO AO DIREITO À MORADIA NO BRASIL...	104
2.1	POLÍTICAS PÚBLICAS E ACESSO À MORADIA NO BRASIL.....	105
2.2	A POLÍTICA URBANA NO ESTADO BRASILEIRO: O PROTAGONISMO DOS MUNICÍPIOS.....	114
2.3	INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE ACESSO À MORADIA.....	119
2.3.1	Operações Urbanas Consorciadas.....	123
2.3.2	Zonas Especiais de Interesse Social.....	124
2.3.3	Usucapião Especial Urbana.....	125
2.3.4	Preempção.....	127
2.3.5	Autorização, Permissão e Concessão de Direito Real de Uso para fins de moradia.....	129
2.3.6	Projeto de Regularização Fundiária.....	131
2.3.7	Demarcação urbanística.....	133
2.3.8	Legitimação de posse.....	134
2.3.9	Regularização fundiária em Área de Preservação Permanente.....	135
2.3.10	Programa Minha Casa, Minha Vida.....	137
2.3.11	Programa Casa Verde Amarela.....	140
2.3.12	Novo Programa Minha Casa, Minha Vida.....	143
2.4	SEGUNDO DESFECHO: AS ESTRATÉGIAS DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA NO BRASIL SÃO EFICIENTES?	144
3	DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL: ESTABELECENDO UM CONCEITO A PARTIR DE UMA PERSPECTIVA MULTIFATORIAL	148
3.1	O BRASIL MODERNO E OS NOVOS CONTORNOS DA DESIGUALDADE NO PAÍS.....	149
3.2	O PRIMEIRO MOVIMENTO DOS MODELOS DE BEM-ESTAR NO BRASIL.....	152
3.3	OS ANOS DE OURO DO CAPITALISMO E O ESTADO SOCIAL NO	

PAÍS.....	158
3.4 O ESTADO DE BEM-ESTAR PÓS-1988 E SUAS CRISES.....	161
3.5 DEFICIT HABITACIONAL: OS ASPECTOS GERAIS E A ESPECIFICIDADE BRASILEIRA.....	165
3.5.1 Déficit habitacional: delimitação de um conceito.....	166
3.5.2 A cartografia do déficit habitacional no Brasil: PNAD Contínua 2019.....	170
3.5.2.1 A cartografia do déficit habitacional no Brasil: PNAD Contínua 2022.....	173
3.6 TERCEIRO DESFECHO: ESTABELECENDO UM CONCEITO PARA DÉFICIT HABITACIONAL (ADEQUADO) AO BRASIL.....	183
4 O CONCEITO DE DIREITO À MORADIA DIGNA	189
4.1 EVOLUÇÃO INFRACONSTITUCIONAL DO DIREITO A MORADIA.....	191
4.1.1 Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850 - a Lei de Terras.....	192
4.1.2 Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916 - Código Civil dos Estados Unidos do Brasil.....	193
4.1.3 Decreto-Lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937 - Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações.....	194
4.1.4 Decreto-Lei nº 311, de 2 de março de 1938 - Dispõe sobre a divisão territorial do país e dá outras providências.....	194
4.1.5 Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 - Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública.....	195
4.1.6 Decreto nº 30.691, de 29 de março de 1952 - Regulamenta a Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal (RIISPOA).....	196
4.1.7 Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 - Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências.....	197
4.1.8 Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964 - dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias.....	198
4.1.9 Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 - dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências.....	198
4.1.10 Lei nº 6.751, de 10 de dezembro de 1979 - Inclui programa de melhoria de condições de habitabilidade dos trabalhadores nos projetos de financiamentos agropecuários.....	199
4.1.11 Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979 - dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências.....	200

4.1.12	Lei nº 9.785 de 29 de janeiro de 1999 - altera o Decreto-Lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano).....	201
4.1.13	Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Regulamenta os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.....	202
4.1.14	Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso) - Dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas idosas.....	207
4.1.15	Lei n. 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.....	208
4.1.16	Lei nº 14.914, de 3 de julho de 2024 - Institui a Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES).....	209
4.1.17	Decreto nº 12.128, de 1º de agosto de 2024 - Institui o Plano Nacional de Políticas para Povos Ciganos.....	210
4.2	A EVOLUÇÃO DO CONCEITO A MORADIA NO BRASIL.....	211
4.2.1	Plano Agache na cidade do Rio de Janeiro: extensão, remodelação, embelezamento.....	213
4.2.2	Seminário da Quitandinha.....	214
4.2.3	Carta de Embu das Artes.....	215
4.2.4	O “avô” do Estatuto das Cidades.....	217
4.2.5	O “pai” do Estatuto das Cidades: o Projeto de Lei nº 775 de 1983.....	218
4.3	EVOLUÇÃO DO DIREITO À MORADIA NOS PLANOS PLURIANUAIS FEDERAIS: NOMENCLATURA, INVESTIMENTOS, LIMITES E POSSIBILIDADES.....	221
4.3.1	Anexo i da Lei nº 8.173, de 30 de janeiro de 1991 - Dispõe sobre o plano plurianual para o quinquênio 1991/1995.....	216
4.3.2	Anexo da Lei nº 9.276, de 9 de maio de 1996 - Dispõe sobre o plano plurianual para o período de 1996/1999.....	223
4.3.3.	Anexo i da Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000 - Dispõe sobre o plano plurianual para o período de 2000/2003.....	224
4.3.4	Anexo i da Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004 - Dispõe sobre o plano	

	plurianual para o período de 2004/2007.....	225
4.3.5	Anexo i da Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008 - Dispõe sobre o plano plurianual para o período 2008/2011.....	230
4.3.6	Anexo i da Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012 - Dispõe sobre o plano plurianual para o período de 2012 a 2015.....	233
4.3.7	Anexo da Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016 - Institui o plano plurianual da União para o período de 2016 a 2019.....	237
4.3.8	Anexo da Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019 - Institui o plano plurianual da união para o período de 2020 a 2023.....	240
4.3.9	Anexo da Lei nº 14.802, de 10 de janeiro de 2024 - Institui o plano plurianual da união para o período de 2024 a 2027.....	242
4.4	A “DIGNIDADE” DO DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA DIGNA.....	244
4.5	DESFECHO: A TRANSLAÇÃO DE <i>ADEQUATE HOUSING</i> PARA DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA DIGNA.....	251
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	261
	REFERÊNCIAS.....	281

INTRODUÇÃO

O déficit habitacional no Brasil – retrato inequívoco do túbio sentido de moradia digna, cujo conceito será explorado no argumento central desta tese de doutorado – é um problema, multidimensional, crônico e complexo, que afeta milhões de brasileiros, perpetuando desigualdades sociais e comprometendo a qualidade de vida da população em um atravessamento de violências sociais multiníveis. Apesar dos avanços na legislação e em políticas públicas habitacionais formais, o país ainda enfrenta um desafio significativo para garantir o acesso, a materialização, à moradia digna para todos os seus cidadãos.

Entre as causas para sua emergência, é possível citar a concentração de renda, a especulação imobiliária, a urbanização desordenada, o fenômeno da gentrificação, e a falta de investimentos em habitação social, entre outros fatores. Esses condicionantes todos, intui-se, dialogam de perto, e no íntimo, com a burocracia e a ineficiência na gestão de políticas públicas. Primeiro como escolha, depois como tragédia. O saldo desse estado de coisas que requestam um “freio-de-arrumação”, reflete-se na precarização das condições de vida dos brasileiros, bem compreendida sob a forma de problemas de saúde ou dificuldades de acesso à educação, desemprego, violência, entre outros tantos obstáculos a uma vida digna.

Sem dúvida, trata-se de um desafio tanto político quanto jurídico, exigindo soluções multifacetadas e a ação conjunta do Estado, da sociedade e do setor privado. Porém, a inconsistência e a plurivocidade semântica, não apenas fragilizam, mas quase sempre comprometem as expectativas sociais da força normativa operativa que se quer preservada no funcionamento do Direito, e neste esquadro, de um direito fundamental à moradia digna. E, deste conhecido contexto, extraiu-se a seguinte problematização: considerando a necessidade de estabelecer um arcabouço jurídico adequado de direitos e garantias fundamentais, qual é o conceito de direito à moradia digna, e quais políticas e ações administrativas públicas devem ser promovidas para a sua efetivação, permitindo melhor controle, aferição e cogência?

Diante dessas questões, e procurando dar sequência à verticalização dos estudos acadêmicos empreendidos no mestrado, também centrados no “direito à moradia”, a tese apresentada na linha de pesquisa “Democracia, Cidadania e Direitos Fundamentais” – do Programa de Pós-Graduação em Direitos e Garantias Fundamentais da Faculdade de Direito de Vitória – considera a complexidade da questão habitacional no Brasil, examinando o direito à moradia digna à luz da legislação nacional e internacional, das políticas públicas e da realidade social que nos cerca. O estudo destaca a fluidez que conduz à contradições internas do sentido e da compreensão de moradia digna como um direito fundamental, resultando em uma lacuna entre o arcabouço legal e a efetivação do direito à moradia, evidenciando a persistência do alarmante déficit habitacional antes mencionado e a inadequação das moradias existentes, por vezes escamoteada nas justificativas históricas de que formas primitivas de habitar, são manifestações culturais.

Assim, sem perder de vista esses elementos, a tese traz como hipótese central – e comprova – o entendimento de que a multiplicidade de sentidos atribuídos ao conceito de habitação/moradia dificulta sua concretização no enquadramento e no predicado de dignidade, eis que abre um amplo leque de discricionariedade, tanto junto ao legislador infraconstitucional, quanto junto aos atores institucionais administrativos, em tese, responsáveis pelas políticas públicas orientadas a enfrentar esse grave problema. Mais que isso, em outras palavras, entende-se que o direito à moradia digna, embora garantido constitucionalmente, carece de efetivação plena no Brasil devido à ausência de um arcabouço jurídico e administrativo abrangente, que defina claramente seu conceito e estabeleça mecanismos concretos para sua implementação e monitoramento.

Assim, além disso, intui-se que, para sanar essa lacuna e promover a real concretização desse direito fundamental, é não apenas necessário estabelecer uma definição legal e precisa de “moradia digna”, que vá além da simples provisão de um teto, englobando aspectos como segurança da posse, disponibilidade de serviços e infraestrutura, habitabilidade, acessibilidade financeira, localização adequada e, por fim, adequação cultural.

No mesmo sentido, a concretização de tal direito depende igualmente da implementação de políticas públicas habitacionais integradas e multissetoriais que diversifiquem as soluções habitacionais além da casa própria; priorizem a urbanização e regularização de assentamentos precários, promovam a função social da propriedade urbana e integrem moradia a outros direitos sociais (como por exemplo transporte, educação, saúde).

De igual modo, conjuntamente ao fortalecimento do papel do Judiciário na garantia do direito à moradia, com o estabelecimento de parâmetros claros para a sua exigibilidade, também é necessária a criação de mecanismos de controle, aferição e cogência, como indicadores objetivos de cumprimento do direito à moradia, metas progressivas de redução do déficit habitacional, instrumentos de participação e controle social e previsão de sanções pelo descumprimento de metas.

Essa abordagem integrada permitiria superar a atual fragmentação das políticas habitacionais, conferindo maior efetividade ao direito constitucional à moradia digna e possibilitando seu adequado monitoramento e exigibilidade. Assim, como prospecção possível, o estudo informa, ao final, um modelo de “checklist” para a leitura do conceito de “moradia digna” sob sua melhor luz.

Em linhas gerais, entende-se que a inconsistência e a polissemia, faz emergir uma "poluição semântica" com sua multiplicidade de interpretações do conceito de moradia digna que impacta significativamente a formulação e execução das políticas públicas previstas nos planos plurianuais, pois quando o conceito de moradia digna não é claramente definido ou é interpretado de maneiras diferentes, isso acaba levando a uma alocação inadequada de recursos, com proposição de metas pouco realistas ou mal direcionadas, e à ineficácia na execução das ações previstas no PPA.

Perseguindo, assim, esse objetivo, a premissa central vem dividida em quatro seções, cada uma delas correspondendo, a seu turno, a um específico objetivo da tese. A primeira delas procura traçar um panorama do direito à moradia nas constituições brasileiras e em tratados internacionais, buscando estabelecer uma

espécie de “cartografia jurídica” sobre o direito à moradia, sua regulamentação e sua exegese.

Conforme será demonstrado em detalhes ao longo deste trabalho, verificou-se que, no Brasil, apesar do termo "moradia" ter sido explicitamente incluído na Constituição Federal de 1988, tal direito já estava presente no sistema legal brasileiro de maneira indireta e não expressa. A Constituição de 1934, por exemplo, já protegia a casa como "asilo inviolável", e legislação de 1952 já tratava do tema no Brasil, assim como desde as ordenações já havia dispositivo tratando da inviolabilidade do domicílio. Atualmente, entretanto, o direito à moradia é considerado um direito social fundamental, impondo ao Estado a obrigação de implementar políticas públicas para sua efetivação.

Já no âmbito internacional, tal direito é reconhecido em diversos tratados e convenções, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966). Esses documentos estabelecem – subordinando, no caso das convenções ou apenas orientando, no caso das declarações – parâmetros e diretrizes para a garantia da moradia adequada, incluindo aspectos como segurança, privacidade, acesso a serviços básicos, saneamento, acessibilidade e adequação cultural. O Brasil é signatário desses tratados, o que reforça a importância da moradia digna como um direito humano fundamental no país.

Adianta-se que, no contexto jurídico brasileiro, não há distinção formal entre o direito à moradia e o direito à habitação. A habitação é frequentemente associada à ideia de propriedade de um imóvel, adquirindo, assim, uma natureza econômica. Essa ambiguidade conceitual – como constatação preliminar da tese – leva a diferentes interpretações do direito à moradia, e às suas contradições de sentido e densificação, incluindo a noção de direito à habitação, conforme expresso no artigo 6º da Constituição e em tratados internacionais ratificados pelo Brasil. Em suma, apesar de a palavra "moradia" estar presente na Constituição, o que se entende por ela é, na prática, "habitação", tal como definido em acordos internacionais.

Com a realização do PIDESC e a instituição do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em seu sexto período de reuniões (1991), tem-se em destaque o Comentário Geral n. 4, que tratou sobre o direito a uma moradia adequada constante do Parágrafo 1 do Artigo 11 do PIDESC, que se encontra na página 114, no Anexo III dos Reportes da Sexta Sessão do Comitê, na Suplementação n° 3 (E/1992/23, E/C.12/1991/4).

Ainda na primeira seção da tese, foi visto que o comitê inicia o Comentário Geral destacando que o direito humano à moradia adequada é um direito que deriva do direito a um padrão de vida adequado. Desde 1979 o comitê tem levantado informações sobre a moradia e informando as demais Comissões das Nações Unidas sobre os estudos. Eles consideram o Art. 11 (1) do PIDESC como o mais abrangente, importante e pertinente a tratar sobre o tema.

Já na seção seguinte, o segundo, serão discutidos os instrumentos jurídicos disponíveis no Brasil para garantir o acesso à moradia e promover a regularização fundiária. O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), como se verá, é um marco regulatório que estabelece diretrizes gerais da política urbana, incluindo instrumentos como o plano diretor, o IPTU progressivo, a desapropriação, a usucapião especial urbana, as ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) e a regularização fundiária.

A pesquisa procura, nesta etapa, destacar o papel dos municípios na execução da política urbana, enfatizando a importância da gestão democrática da cidade e da participação popular na formulação e implementação de políticas habitacionais. O estudo também abordou os desafios enfrentados pelos municípios na promoção da regularização fundiária, como a falta de recursos, a escassez de pessoal técnico e as dificuldades em lidar com áreas de preservação permanente.

Em diálogo com a seção introdutória da tese, o direito à moradia digna – como se procura demonstrar na segunda seção – não se restringe ao Artigo 6º da Constituição Federal de 1988, mas encontra respaldo em um amplo conjunto de normas, incluindo tratados internacionais como a Declaração Universal dos Direitos Humanos e o Pacto Internacional sobre Direitos Sociais, Econômicos e Culturais.

Essa constatação, entende-se, serve para evidenciar a relevância político-jurídica da habitação em escala global, reconhecendo-a como um alicerce para outros direitos fundamentais, como saúde e educação. A moradia digna é pressuposto para uma vida com condições mínimas de bem-estar.

No entanto, apesar do consenso jurídico internacional sobre a importância da moradia digna, também foi possível identificar, preliminarmente, uma desconexão entre a vontade política expressa nesses documentos e a realidade concreta de cada local e contexto. Diante disso, mostrou-se crucial uma análise dos instrumentos jurídicos de acesso à moradia no Brasil, buscando compreender os mecanismos que o poder público possui para promover esse direito fundamental.

Somando esforços na construção do argumento, a terceira seção é dedicada à análise do déficit habitacional no Brasil, esmiuçando suas causas e impactos sociais. O conceito de déficit habitacional é definido como a soma da necessidade de novas habitações, da inadequação das moradias existentes e da demanda demográfica. O estudo utilizará os mais atuais dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) para mapear o déficit habitacional, procurando evidenciar as disparidades regionais e a vulnerabilidade das famílias de baixa renda, especialmente as lideradas por mulheres e pessoas não brancas.

A pesquisa destaca – como se poderá, também, depreender da leitura da terceira seção – que o déficit habitacional é um problema complexo e multifatorial, influenciado por questões como a desigualdade social, a especulação imobiliária, a urbanização desordenada e a falta de políticas públicas eficazes. O estudo também aborda a evolução dos modelos de bem-estar social no Brasil e sua relação com as políticas habitacionais ao longo do tempo, apontando para o indissociável laço entre desigualdade social e déficit habitacional no Brasil.

Assim passo seguinte, tendo estabelecido os caminhos públicos e o amplo arcabouço legal que visa garantir o direito à moradia, esta etapa da pesquisa volta-se para a análise dos déficits habitacionais historicamente enraizados no Brasil. O objetivo, ainda na seção três, é mapear as condições atuais da habitação no país e evidenciar as lacunas persistentes entre os institutos jurídicos e a realidade

vivenciada pela população, como o propósito de demonstrar concretamente como a polissemia e a diversidade de entendimentos sobre o sentido da palavra moradia tem inviabilizado a concretização da moradia como um direito fundamental, e afastando a materialização do adjunto adnominal dignidade à uma moradia que não é substantiva, e nem por sombra guarda um predicado que deveria ser o seu, a expressão digna.

Busca-se, assim, trazer à luz a complexidade da questão habitacional, revelando o conjunto de fatores que contribuem para os problemas relacionados à moradia. A investigação fica, dessa maneira, debruçada sobre as dimensões, causas e impactos do déficit habitacional e da inadequação dos domicílios, considerando o contexto político, jurídico e, principalmente, econômico que molda o cenário atual que resultam das inconsistências conceituais e da equivocidade que nasce daninha do verbete moradia na variada legislação nacional.

Para compreender o déficit habitacional no Brasil, são propostas quatro etapas de análise, em um argumento que não despreza a historicidade. A primeira destas etapas observa o chamado Brasil Moderno, que se inicia com a Era Vargas, em 1930. É nesse período que as estruturas que legitimam a desigualdade social se consolidam, abrindo caminho para uma série de carências sociais, incluindo a habitacional.

Em seguida, mantendo a perspectiva histórica, examina-se três momentos distintos do Estado de Bem-estar no Brasil: a fase corporativista, associada à modernidade periférica; a etapa relacionada aos governos militares e aos chamados Anos de Ouro do Capitalismo, marcados pelo triunfo das instituições liberais; e, por fim, o modelo de bem-estar social de caráter universalista pós-1988.

Após essa análise histórica, a seção quarto – como coração da tese – trabalha a construção de um conceito de déficit habitacional, adequado aos propósitos do argumento proposto. Com esse conceito, intui-se, será possível estabelecer as correlações necessárias para a construção de novos significados para a moradia adequada, objetivo geral dos esforços aqui empreendidos.

Assim, o argumento passa a discutir a complexidade do direito à moradia no Brasil, destacando a lacuna entre o arcabouço legal e a efetivação desse direito na prática. São apontados dois quesitos centrais: o déficit habitacional e a ambiguidade conceitual em torno da moradia digna. Nesse sentido, é necessária uma análise profunda das legislações que influenciaram diretamente o tema, para se entender a situação atual que elas proporcionaram.

O déficit habitacional – como demonstrado nas três seções anteriores – é um problema crônico no Brasil, agravado por crises econômicas e pela cultura política do país. A realização de direitos sociais, como a moradia, é limitada pela característica da tardia recepção do Constitucionalismo Contemporâneo.

Como agravante, a falta de clareza em relação ao conceito de moradia digna dificulta a implementação de políticas públicas eficazes. A multiplicidade de interpretações e a "poluição semântica" em torno do termo obscurecem seu significado e dificultam a definição de responsabilidades e objetivos para os gestores públicos e demais atores institucionais.

Assim, diante desse cenário, a seção em comento procura entabular uma análise aprofundada do conceito de moradia digna, buscando desvelar seus múltiplos sentidos e estabelecer um "ethos mínimo" que oriente a ação do Estado e da sociedade na garantia desse direito fundamental, utilizando as premissas de autores como Ingo Sarlet e Ronald Dworkin. A seção se propõe, em outras palavras, a explorar a evolução do conceito de moradia após 1988, buscando identificar seus elementos constitutivos e sua relação paradigmática com a dignidade, a segurança, o pertencimento e a identidade humana. A intenção, como se procura evidenciar, é oferecer uma leitura contemporânea e abrangente da moradia digna, que vá além do simples abrigo físico e contemple as dimensões sociais, éticas e culturais desse direito fundamental.

Adianta-se, o sentido desvelado pela tese, para "moradia digna", pode ser definido dentro das seguintes diretrizes: a) "espaço físico adequado": um ambiente seguro, saudável e planejado, que obedeça aos ditames urbanísticos; b) "destinação à habitação": um espaço destinado à habitação permanente ou temporária de

peças, individualmente ou em grupos, respeitando a diversidade de arranjos familiares; c) “desenvolvimento pessoal e familiar”: um ambiente que favoreça o crescimento e o bem-estar dos moradores; d) “acessibilidade financeira”: uma moradia que não comprometa outras necessidades básicas e seja financeiramente acessível; e) “estruturação adequada”: segurança e privacidade, com proteção contra violência, invasões e intempéries, além de respeito à privacidade dos moradores. Acesso a serviços essenciais, como água, eletricidade, saneamento básico e internet. Saneamento básico, incluindo acesso a água potável, esgoto tratado e gerenciamento adequado de resíduos. Qualidade do ambiente: Um ambiente saudável, com controle de poluição e áreas verdes. Transporte: Acesso a sistemas de transporte público eficiente e seguro. Mobilidade e design inclusivo: Acessibilidade para pessoas com deficiência e mobilidade dentro e fora do espaço. Acesso a espaços públicos e áreas de lazer: Proximidade de parques, praças e áreas de lazer.

Além disso, o conceito deve abranger f) “adequação cultural”: respeito às práticas culturais e sociais dos moradores; g) “gestão democrática”: participação ativa da comunidade na gestão da moradia e suas políticas; h) “conexão com o ambiente”: integração ao entorno, respeitando e se conectando ao ambiente natural e construído; i) “sustentabilidade”: construção e manutenção sustentáveis, com uso eficiente de recursos e redução do impacto ambiental; j) “resiliência”: capacidade de resistir e se adaptar a desastres naturais, mudanças climáticas e outras adversidades; k) “integração à comunidade”: promoção da coesão social e da convivência harmoniosa; l) “uso responsável dos recursos”: promoção do uso responsável de recursos naturais e energéticos; m) “adaptabilidade tecnológica”: capacidade de se adaptar às evoluções tecnológicas e responder às necessidades futuras; e n) “função social da propriedade”: contribuição para a efetivação da função social da propriedade, promovendo o bem comum e a justiça social.

A tese conclui que a concretização do direito à moradia digna no Brasil exige a superação das inconsistências e a plurivocidade conceitual, que adensa a “poluição semântica” – que pode ocorrer através do modelo de checklist sugerido, em torno do conceito de habitação, que então se dignifica na forma preconizada pela lei, e como tal deve ser materializada em ações administrativas de planejamento, regulação,

controle e medição. Em linhas gerais, o estudo defende a necessidade de políticas públicas eficazes que priorizem a construção de novas moradias, a melhoria das condições de vida nos assentamentos existentes e a promoção da regularização fundiária, sempre com foco na inclusão social e na gestão democrática da cidade. Em suma, a tese visa uma contribuição relevante para o debate sobre o direito à moradia digna no Brasil, propondo um conceito multidimensional que permita o enfrentamento da pobreza que também é um fator multidimensional, para cuja superação a moradia como direito fundamental realizado é um indicador básico e medição.

Quais, entretanto, os caminhos metodológicos para o estabelecimento do argumento, dispostos nestas quatro etapas já esmiuçadas? O método de abordagem escolhido foi o dialético, com análise de conteúdo e do discurso, centrado na observação das contradições discursivas, bem-sinalizadas no dualismo verificado entre as preocupações jurídico-políticas (legislação pátria e internacional) e a realidade encontrada nos índices voltados a auferir o déficit habitacional no Brasil.

Já como método de procedimento, a trilha escolhida foi a monográfica – junto a um enlace histórico e institucional –, procurando aprofundar o tema através do desvelamento de seu mais atual estado da arte, através da contextualização de paradigmas à luz dos direitos humanos e do conceito de dignidade, no fio do tempo e das instituições.

Essa opção metodológica foi o caminho oportuno não apenas para orientar a pesquisa nas três primeiras seções, mais exploratórias, mas, sobretudo, para propor um conceito de “moradia digna”, ao final da quarta seção. Por fim, o tipo de pesquisa em relação ao procedimento foi bibliográfico documental, centrado na pesquisa tanto em fontes primárias – como o amplo leque de documentos consultados e citados – quanto teses, dissertações, artigos e livros sobre o tema em comento.

1 HISTÓRICO DO DIREITO A MORADIA NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS E NOS TRATADOS/CONVENÇÕES INTERNACIONAIS

No âmbito do Direito no Brasil, a prática não apresenta diferença entre o direito à moradia e o direito à habitação. A habitação é associada à ideia de posse de uma casa própria, de uma propriedade, tendo, portanto, uma natureza econômica. O direito à moradia no Brasil pode ser interpretado, muito por isso, de diferentes maneiras, incluindo-se como direito à habitação, como contemplado no artigo 6º da Constituição Brasileira, e em todas as incorporações de direitos fundamentais nos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, como se verá adiante. Em outras palavras, embora a palavra *moradia* apareça na Constituição, o que se entende por ela é, de fato, *habitação*, conforme definido em todos os tratados internacionais (Toledo e Mokarzel, 2019, p. 119).

O reconhecimento explícito do direito à moradia na Constituição Brasileira surgiu com a Emenda Constitucional nº 26, de 2000, que o incluiu no artigo 6º, no rol dos direitos sociais fundamentais. Antes dessa emenda, contudo, não se pode afirmar que o ordenamento jurídico brasileiro não previa o direito fundamental à moradia, pois, de acordo com Toledo e Mokarzel (2019, p. 128), tal direito já era amplamente reconhecido no ordenamento jurídico brasileiro, mesmo antes de ser explicitado na Constituição atual.

A Constituição Brasileira de 1934 marcou um importante passo nesse sentido, afirmando que a casa era um *asilo inviolável do indivíduo*, podendo ser penetrada apenas com a autorização do morador. Esse conceito também se assemelha a disposições de outras constituições e demonstra a busca, na legislação, em proteger o indivíduo em relação ao seu direito de habitação e moradia.

No que diz respeito ao direito à moradia na legislação brasileira, a Constituição Federal de 1988, no seu artigo 6º, inclui o direito à moradia como um dos direitos sociais. Adicionalmente, os artigos 182 e 183 da mesma Constituição mencionam a função social da propriedade urbana, um conceito amplo e que relativiza o direito de propriedade em busca de igualdade social, sem desvirtuar o caráter individual da liberdade ou da propriedade. Nesse contexto, é importante mencionar o Plano

Diretor, estabelecido como o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano pela Emenda Constitucional nº 26, de 2000.

As alterações recentes trazidas pela Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como *Estatuto da Cidade*, estabeleceram um importante instrumento jurídico federal para a regularização fundiária e para a concessão especial no âmbito do direito à moradia. Nascimento (2013, p. 18) explica que o direito fundamental à moradia, conforme estabelecido no artigo 6º, caput, da Constituição Federal de 1988, pode ser simplificado como a necessidade contínua de assegurar a todas as pessoas o direito de ocupar espaços nas cidades para habitação. Este direito, sendo um dos direitos fundamentais e classificado como direito social, tem em seu núcleo básico o direito de viver com segurança, paz e dignidade (Pansieri, 2008, p. 112). O artigo 183 da Constituição Federal também aborda o direito à moradia, estabelecendo que o possuidor de um terreno urbano de até 250 metros quadrados, que o ocupe por cinco anos ininterruptos e sem oposição, utilizando-o como moradia própria ou de sua família, tem o direito de adquirir a propriedade, desde que não possua outro imóvel urbano ou rural.

Valle (2018, p. 118) destaca que, antes da explicitação desse direito, a moradia já era considerada parte da proteção à dignidade humana e da aspiração de construir uma sociedade justa, livre e igualitária. A Emenda Constitucional nº 26/2000, segundo a visão de diversos autores, não representou, portanto, uma mudança significativa nos projetos de habitação popular.

Valle (2018, p. 118) descreve, na verdade, essas alterações legislativas como um processo de "multiplicação de direitos", especialmente evidente após as três emendas à Constituição Federal (Emendas Constitucionais nº 26, 64 e 90), que adicionaram os direitos à alimentação, moradia e transporte. Essas emendas não só ampliaram o leque de direitos tutelados, mas também definiram melhor seus titulares e as formas eficazes de aplicação, estendendo-se do artigo 5º ao 17º da Constituição Federal. Ingo Sarlet (2018) esclarece que as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata e isso representa: 1) possibilidade de extração de um dever de maximização (otimização) da eficácia e efetividade das normas de direitos fundamentais, bem como uma regra impositiva de

um dever de aplicação imediata de tais normas, em dimensões que não se excluem; 2) exclusão do caráter meramente programático das normas de direitos fundamentais; 3) presunção de eficácia plena, de forma que a ausência de lei não poderá, em regra, operar como elemento impeditivo da aplicação da norma de direito fundamental; 4) a eficácia e aplicabilidade que de fato cada norma de direito fundamental apresenta irão depender do exame de cada direito fundamental e das diversas posições jurídicas que o integram, sejam de cunho negativo (defensivo), sejam de cunho positivo (prestacional); 5) a própria Constituição pode excepcionar normas de aplicabilidade imediata, ou eficácia.

Quando um direito social – como o direito à moradia – é positivado (como foi no artigo 6º), espera-se que o poder público promova políticas públicas para sua implementação (Liberati, 2000), afinal, Gilberto Bercovici (2006, p. 157) afirma “Não se pode restringir a atuação do Estado exclusivamente para a obtenção de um orçamento equilibrado, nos moldes liberais, inclusive em detrimento de investimentos na área social, que é o que faz a Lei de Responsabilidade Fiscal” pois, muitas vezes as políticas públicas geram déficits orçamentais, ou demandam a contenção das despesas. Muito por isso, na ausência de ação do governo, qualquer cidadão pode reivindicar esse direito junto ao Poder Judiciário, que deverá intervir para garantir sua execução, inserindo o Brasil na prática do Constitucionalismo Contemporâneo (Streck, 2020).

A Emenda Constitucional nº 26, de 2000, dispôs o direito social à moradia no ordenamento jurídico brasileiro. Embora essa inclusão não tenha gerado mudanças imediatas nos programas de habitação popular, acenando a uma espécie de déficit na elaboração e execução das políticas públicas, ela deu maior visibilidade ao direito à moradia, conferindo-lhe destaque especial. A presença explícita do termo *moradia* no artigo 6º da Constituição removeu o véu de invisibilidade sobre esse direito, tornando-o um elemento essencial a ser considerado pelas autoridades públicas. Isso reflete as necessidades individuais das pessoas e funciona como orientação para manter uma sociedade funcional e harmoniosa.

Essa percepção permite concluir que os direitos sociais – embora contemple todos, sem distinção – visam melhorar a qualidade de vida principalmente dos mais

vulneráveis, incluindo o direito à moradia, que implica em ter um local fixo escolhido pelas pessoas para desenvolverem suas necessidades básicas com dignidade. Assim, o direito à moradia vai além da simples necessidade de uma habitação, destacando-se os conflitos sociais resultantes da falta de moradia (digna) na sociedade. A isso, soma-se outro ponto: a escassez de imóveis habitáveis ocorre mesmo diante de uma ampla oferta no mercado, pois estes imóveis permanecem desocupados até que se integrem ao modelo econômico vigente. Menezes (2017, p. 45) argumenta que essa situação configura um fator de falta de moradia para parte da população, influenciada por outros aspectos, como crescimento populacional e urbanização descontrolada.

Esse cenário escoa na dificuldade de acesso à moradia, e leva a várias formas de ocupações, como as clandestinas e irregulares, resultando em invasões, surgimento de favelas nas encostas e outros problemas. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2011), *ocupação urbana irregular* é definida como uma comunidade composta por um número mínimo de domicílios ocupando ou que ocuparam até recentemente um terreno de terceiros (público ou privado), geralmente de forma desordenada e densa, e carente da maioria dos serviços essenciais. O termo *irregular* abrange tanto as construções e ocupações ilegais quanto as legais. O Termo favela voltou ao uso conforme o Censo de 2022 (IBGE, 2022) “O Brasil tem mais de 10 mil favelas e comunidades urbanas, em que vivem 16,6 milhões de pessoas (8% da população brasileira)”. Interessante a evolução do termo favela, conforme o IBGE (2024) que no Censo de 1950 e 1960 era *Favela*, no Censo de 1970 e 1980 era *Aglomerados urbanos excepcionais*, no Censo de 1991, 2000 e 2010 era *Aglomerados subnormais*, e no Censo de 2022 retornou o uso da nomenclatura *Favela*, acrescentada de *e comunidades urbanas*.

Diante da modernidade tardia (Streck, 2020), entre ocupações ilegais ou irregulares e precariedade, o Estado deve atuar como guardião imparcial dos direitos fundamentais dos cidadãos, incluindo o direito à moradia, um direito fundamental de segunda geração. Entretanto, para compreender a ineficácia rotineira na efetivação do direito à moradia, é necessário analisar os pilares desse direito no contexto contemporâneo. No cenário atual do Brasil, a habitação – digna – ainda é privilégio de poucos, apesar de o direito à moradia estar previsto em diversos textos legais. A

ausência desse direito básico, inalcançável para alguns, representa – entre tantos pontos que poderiam ser destacados aqui – uma violação da igualdade garantida pela Constituição. Muitos brasileiros vivem em condições insalubres, em áreas ambientalmente instáveis e aglomerados urbanos desorganizados, entre outras formas precárias, mas sempre na busca por moradia (IBGE, 2023), uma situação que não é resultado da falta de legislação.

Já no âmbito internacional, destaque para a evolução do Direito à Habitação, conforme se depreende do parágrafo 67 (Within the overall context of an enabling approach, Governments should take appropriate action in order to promote, protect and ensure the full and progressive realization of the right to adequate housing) (United Nations, 1996). Assim, todos os Estados que participarem dos pactos, devem atuar de forma a cumpri-lo (Organização das Nações Unidas, 1992). Desta forma, o histórico dos tratados e convenções internacionais ajudará a elucidar este direito ora analisado.

Por fim, para enfrentar esse problema complexo, introdutoriamente posto, iniciamos o argumento a partir das constituições brasileiras e, em seguida, adentramos nos tratados e convenções internacionais que versam sobre o tema. Intuímos que essa perspectiva, inicialmente bastante descritiva, é fundamental para – ao apresentar uma espécie de cartografia do enfrentamento político-jurídico do problema – também tornar evidente a poluição semântica em torno do conceito de habitação.

1.1 HISTÓRICO DO DIREITO À MORADIA NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

Para além desse cenário preliminarmente esboçado, para o assentamento do argumento é importante observar o tratamento, no fio do tempo, das Cartas político-jurídicas. Assim, neste tópico, focamos no texto expresso das constituições brasileiras, trazendo informações imprescindíveis para a construção de um sentido de moradia que dissipe a poluição semântica do conceito.

1.1.1 Constituição Política do Império do Brasil (de 25 de março de 1824)

A primeira Constituição Brasileira (Brasil, 1824), única do período da monarquia, com grande influência do liberalismo, e denominada atualmente como *Constituição de 1824*, buscava, como dito em seu preâmbulo, a “geral felicidade política”. Ela não alterava a unitariedade do Estado, negando autonomia aos poderes locais, mas trazia uma organização administrativa, em que foram transformadas em Províncias as antigas capitanias hereditárias.

O imperador centralizava tanto a chefia do Poder Executivo quanto a titularidade do Poder Moderador. Esta foi a única Constituição do Brasil considerada semirrígida, ou seja, em que algumas partes poderiam ser alteradas sem *quorum* qualificado. Não havia previsão direta sobre direito de moradia, mas as ideias de direitos individuais já ficavam claras, como por exemplo no art. 179 que dizia: “A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte”:

VII. Todo o Cidadão tem em sua casa um asylo inviolavel. De noite não se poderá entrar nella, senão por seu consentimento, ou para o defender de incendio, ou inundação; e de dia só será franqueada a sua entrada nos casos, e pela maneira, que a Lei determinar.

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

XXXIV. Os Poderes Constitucionaes não podem suspender a Constituição, no que diz respeito aos direitos individuaes, salvo nos casos, e circumstancias especificadas no paragrapho seguinte.

Esses três incisos do art. 179 estão em consonância com as declarações atuais de direitos, especialmente o inciso VII com o atual inciso XI do art. 5º da Constituição de 1988, o inciso XXII com o atual inciso XXII do art. 5º da Constituição de 1988; e o inciso XXXIV com o atual art. 5º da Constituição de 1988.

Neste inciso XXXIV é disposta a possibilidade de exceções, a regra de inviolabilidade de afastamento e, como causas centrais, estão os casos de “rebelião, ou invasão de inimigos”, em que para se retornar à normalidade, poderiam os direitos individuais serem afastados por ato especial do Poder Legislativo, que deveria suspender esses atos assim que fosse retomada a normalidade. Destaca-se, assim, que, em caso de abuso por parte de autoridades, estas seriam responsabilizadas.

Em que pese não haver nada que trate da função social na primeira Constituição brasileira, ela se mostrou importante para o desenvolvimento da nação, tendo os atritos criados durante sua elaboração e outorga maculando a imagem do imperador que abdicou em 1831.

1.1.2 Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)

A primeira Constituição republicana brasileira (Brasil, 1891), promulgada no dia 24 de fevereiro de 1891, pelos “representantes do povo”, visando “organizar um regime livre e democrático”, após a proclamação da República em 15 de novembro de 1889, com grande influência da “*The Constitution of the United States of America*” (Estados Unidos da América, 1787), em especial a referência da Nação Brasileira como “Estados Unidos do Brasil” e ao “*We the People of the United States of America*” com o novo preâmbulo “Nós, representantes do povo brasileiro”.

Foi a primeira Constituição brasileira que separou a Igreja do Estado, tendo adotado no art. 1º a forma federativa, no art. 41 o sistema presidencialista, eliminando o poder Moderador da Constituição anterior, e estipulando como órgão de soberania nacional os Três Poderes, autônomos e independente entre si, quais sejam: Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Não havia previsões diretas sobre o direito à moradia, mas nas declarações dos direitos originariamente já havia, no art. 72, a previsão de:

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

§ 11 - A casa é o asilo inviolável do indivíduo; ninguém pode aí penetrar de noite, sem consentimento do morador, senão para acudir as vítimas de crimes ou desastres, nem de dia, senão nos casos e pela forma prescrita na lei. [...]

§ 17 - O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salva a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. As minas pertencem aos proprietários do solo, salvas as limitações que forem estabelecidas por lei a bem da exploração deste ramo de indústria.

Esses dois parágrafos do art. 72 estão em consonância com as declarações atuais de direitos, especialmente o parágrafo 11 com o atual inciso XI do art. 5º da Constituição de 1988, o parágrafo 17 com o atual inciso XXII do art. 5º da Constituição de 1988. Mesmo com diversas evoluções, principalmente com a possibilidade do povo eleger representantes, não existe nenhuma menção à função social da moradia na primeira Constituição republicana brasileira, mesmo que não seja especificada nenhuma diferença entre propriedade urbana ou rural.

1.1.3 Constituição da república dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)

A segunda Constituição republicana brasileira, promulgada no dia 16 de julho de 1934 (Brasil, 1934) pelos “representantes do povo”, colocava “a nossa confiança em Deus”, visando “organizar um regime democrático, que assegure à Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico”. Foi implementada a Constituição após a Revolução de 1930, com a derrubada armada da República Velha (Cepeda, 2009). Foi mantido o nome Estados Unidos do Brasil. O Poder Executivo era chefiado pelo Presidente da República, com a tripartição e a independência dos Poderes mantida (art. 3), concedendo autonomia aos municípios (item d, inciso I, art. 7º) com o início da possibilidade de receber impostos para terem renda própria (art. 10; e, parágrafo segundo, art. 8º; parágrafo segundo, incisos I a V). Mas, com a autonomia, vieram, também, as fiscalizações e o facultativo fornecimento de assistência técnica à administração municipal (parágrafo 3º do art. 13).

Foi a primeira Constituição brasileira que identificou, por títulos próprios, a “Ordem Social e Econômica” (art. 115 a 143) e “Da Família, da Educação e da Cultura” (art. 144 a 173). Notável a inovação que foi dada à ordem econômica, que deveria ser organizada conforme os princípios da Justiça e as necessidades da vida nacional, possibilitando a todos uma “existência digna”. Só a partir daí seria garantida a liberdade econômica. Foi a primeira Constituição a falar sobre assistência social e políticas assistencialistas (c, inciso XIX, art. 5º), visando diluir os riscos sociais entre os cidadãos. E, já entendendo a magnitude do Brasil e a grande diferença cultural presente, o parágrafo primeiro do art. 115 já previa uma verificação periódica do padrão de vida.

Entretanto, não havia previsões diretas sobre o direito à moradia, mas nas declarações dos direitos originariamente já havia, no art. 113, a previsão de:

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

16) A casa é o asilo inviolável do indivíduo. Nela ninguém poderá penetrar, de noite, sem consentimento do morador, senão para acudir a vítimas de crimes ou desastres, nem de dia, senão nos casos e pela forma prescritos na lei.

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

Esses dois itens do art. 113 estão em consonância com as declarações atuais de direitos, especialmente o item 16 com o atual inciso XI do art. 5º da Constituição de 1988, o item 17 com o atual inciso XXII do art. 5º da Constituição de 1988. Uma importante inovação, aqui, foi o acréscimo da frase, genérica, de “que [o direito à propriedade] não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo”. Assim, de forma indireta, trata da função social da propriedade. De outra banda, a propriedade, a partir de 1934 não poderia ser utilizada em descompasso com o interesse social. Todavia, esta primeira faceta da função social, da forma que estava

abordada, apenas falava que não se poderia utilizar a propriedade contra o interesse social e coletivo, ou seja, era uma forma ainda abrandada de pensar a função social.

1.1.4 Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 10 de novembro de 1937)

A quarta Constituição do Brasil (Brasil, 1937) foi outorgada por Getúlio Vargas através de um golpe de Estado, antes do final do seu mandato. Em teoria, haveria um plebiscito (art. 187) para que fosse ratificada, mas tal plebiscito nunca ocorreu. Então, assim, estava iniciando o Estado Novo”.

Em seu preâmbulo, restou fundamentado “que, sob as instituições anteriores, não dispunha, o Estado, de meios normais de preservação e de defesa da paz, da segurança e do bem-estar do povo”. Visando combater também a “notória propaganda demagógica [o Estado] procura[va] desnaturar em luta de classes e da extremação, de conflitos ideológicos, tendentes, pelo seu desenvolvimento natural, resolver-se em termos de violência, colocando a Nação sob a funesta iminência da guerra civil”. Também falava em proteção em virtude do “estado de apreensão criado no País pela infiltração comunista, que se torna dia a dia mais extensa e mais profunda, exigindo remédios, de caráter radical e permanente”. Ou seja, trazia fundamentos abertos e vagos, da busca de um inimigo comum, típico de regimes autoritários. Ademais ainda afirmava ser “sob um regime de paz política e social, as condições necessárias à sua segurança, ao seu bem-estar e à sua prosperidade[...]”.

Outro ponto intrigante é o eterno e permanente Estado de Emergência, que cessou apenas em 1945 (Brasil, 1945). As casas legislativas foram fechadas (art. 178). O ditador enfraqueceu o federalismo, em que os municípios não tiveram sua autonomia respeitada (art. 26), e os prefeitos agora eram livre e discricionariamente nomeados pelos Governadores de Estado (art. 27). Mas, no papel, o Brasil ainda era uma República (art. 1º) e ainda tinha a tripartição dos Poderes. Enquanto não se reunisse o parlamento (que nunca pôde), o presidente poderia expedir decretos-lei sob toda e qualquer competência da União (art. 180).

Havia um capítulo para “Direitos e Garantias Individuais” (art. 122 a 123), “Da Família” (art. 124 a 127), “Da Educação e Da Cultura” (art. 128 a 134). A função social da Constituição de 1934 deixava de existir. Mas, nas declarações dos direitos e garantias individuais originariamente já havia, no art. 122, a previsão de:

Art. 122 - A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

6º) a inviolabilidade do domicílio e de correspondência, salvas as exceções expressas em lei;

14) o direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. O seu conteúdo e os seus limites serão os definidos nas leis que lhe regularem o exercício; (Redação da pela Lei Constitucional nº 5, de 1938 - 14) o direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia, ou a hipótese prevista no § 2º do art. 166. O seu conteúdo e os seus limites serão os definidos nas leis que lhe regularem o exercício.

Já o parágrafo segundo previa:

§ 2º - Declarado o estado de emergência em todo o país, poderá o Presidente da República, no intuito de salvaguardar os interesses materiais e morais do Estado ou de seus nacionais, decretar, com prévia aquiescência do Poder Legislativo, a suspensão das garantias constitucionais atribuídas à propriedade e à liberdade de pessoas físicas ou jurídicas, súditos de Estado estrangeiro, que, por qualquer forma, tenham praticado atos de agressão de que resultem prejuízos para os bens e direitos do Estado brasileiro, ou para a vida, os bens e os direitos das pessoas físicas ou jurídicas brasileiras, domiciliadas ou residentes no País. (Incluído pela Lei Constitucional nº 5, de 1942).

Ambos os direitos foram suspensos pelo Decreto nº 10.358, de 1942 (Brasil, 1942) que declarou o estado de guerra em todo o país. Mas, enquanto vigoraram esses direitos, o item 6ª era similar ao atual inciso XI do art. 5º da Constituição de 1988; o item 14 era similar ao atual inciso XXII do art. 5º da Constituição de 1988. Em resumo, foi um período ditatorial e, como tal, a Constituição posta não passava de uma folha de papel. O exercício do poder ocorria descontroladamente, através da emissão de Decretos-Lei pelo “Presidente”/Ditador.

Vendo o fim que os regimes totalitários estavam tendo na Europa, Vargas, através da Lei nº 9 de 28 de fevereiro de 1945, alterou a Constituição federal,

CONSIDERANDO que se criaram as condições necessárias para que entre em funcionamento o sistema dos órgãos representativos previstos na Constituição”. Ou seja, o país não precisava mais da ditadura, também “CONSIDERANDO as tendências manifestas da opinião pública brasileira, atentamente consultadas pelo Governo”. A população estava tornando o país ingovernável pela forma ditatorial. Assim, foi novamente entregue a soberania nacional à população brasileira, com o retorno das eleições presidenciais (art. 4 da Lei n° 9)

1.1.5 Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)

A quinta Constituição do Brasil (Brasil, 1946) foi promulgada em 18 de setembro de 1946, logo após a Segunda Guerra Mundial e a iminente necessidade de redemocratização, em que ocorre o reencontro do Brasil com a democracia e, conseqüentemente, o retorno do exercício do poder por representação (Art. 1º). Isso fica claro com os dizeres “nós, os representantes do povo brasileiro, reunidos, sob a proteção de Deus, em Assembleia Constituinte para organizar um regime democrático [...]”.

Na parte dos Direitos e das Garantias individuais retornamos à estabilidade democrática, com as disposições:

Art. 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

§ 15 - A casa é o asilo inviolável do indivíduo. Ninguém, poderá nela penetrar à noite, sem consentimento do morador, a não ser para acudir a vítimas de crime ou desastre, nem durante o dia, fora dos casos e pela forma que a lei estabelecer.

§ 16 - É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior. (texto original e a (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 10, de 1964 que revogou o texto anterior: § 16. É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, com a exceção prevista no § 1º do art. 147. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior.)

Pelo menos no texto constitucional havia a previsão, a exemplo do § 15, similar ao atual inciso XI do art. 5º da Constituição de 1988; o § 16 era similar ao atual inciso XXII do art. 5º da Constituição de 1988. Houve uma retomada dos direitos sociais, em especial no título “Da Ordem Econômica e Social”, em que era previsto, no parágrafo único do art. 145, o *Princípio da Existência Digna*, e também o seu Art. 147, que trouxe a previsão de que “O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos”. Ou seja, uma previsão de função social da propriedade.

Na prática, essa Constituição foi uma mera folha de papel em virtude do momento político conturbado que o Brasil vivia – e que tenha resultado, no dia 01 de abril de 1964, no golpe militar que deu ensejo aos Atos Institucionais, em tese, acima da Constituição Federal.

1.1.6 Constituição da República Federativa do Brasil de 1967

A sexta Constituição do Brasil foi promulgada (embora parte da doutrina a considere outorgada) no 24 de janeiro de 1967 (Brasil, 1967), logo após o Ato Institucional nº 1 (no dia 09 de abril de 1964). O preâmbulo se resume a invocar “a proteção de Deus”. Foi uma Constituição fortemente preocupada com a autonomia nacional. Em se tratando de Direitos e Garantias Individuais, também formalmente, vinha a previsão:

Art. 150 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

§ 10 - A casa é o asilo inviolável do indivíduo. Ninguém pode penetrar nela, à noite, sem consentimento do morador, a não ser em caso de crime ou desastre, nem durante o dia, fora dos casos e na forma que a lei estabelecer.

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

Ou seja, no texto constitucional havia a previsão, a exemplo do § 10, similar ao atual inciso XI do art. 5º da Constituição de 1988; o § 22 era similar ao atual inciso XXII do art. 5º da Constituição de 1988. Em se tratando da questão da moradia, houve um grande avanço, contudo: veio expresso, no texto constitucional, no título “Da Ordem Econômica e Social”: “**Art. 157** - A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios: III - função social da propriedade”.

A presença do inciso fortalece o direito social à moradia. Todavia, se tratava de um período muito conturbado para a política do Brasil. No ano seguinte, com a edição do Ato Institucional nº 5, no dia 13 de dezembro de 1968 e, posteriormente, com a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, a Constituição foi abruptamente reformulada. Muitos, por isso, chegam mesmo a considerar uma nova Carta Política (Gilmar e Branco, 2023), ainda que a história oficial das constituições brasileiras reconheça apenas a existência de sete, a doutrina constitucional majoritária entende que a Emenda Constitucional nº 1/1969 pode ser considerada um novo texto constitucional.

1.1.7 Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 com a redação dada pela emenda constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969

A Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, alterou completamente a Constituição de 1967. Tanto que, em seu preâmbulo, consta: “Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967”. E esta, em que pese estar no texto que foi promulgada, e demonstrando a inferioridade do texto constitucional aos textos dos Atos Institucionais, inicia com os dizeres: “OS MINISTROS DA MARINHA DE GUERRA, DO EXÉRCITO E DA AERONÁUTICA MILITAR, usando das atribuições que lhes confere o artigo 3º do Ato Institucional nº 16, de 14 de outubro de 1969, combinado com o § 1º do artigo 2º do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968”.

Art. 153. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

§ 10. A casa é o asilo inviolável do indivíduo; ninguém pode penetrar nela, à noite, sem consentimento do morador, a não ser em caso de crime ou desastre, nem durante o dia, fora dos casos e na forma que a lei estabelecer.

§ 22. É assegurado o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, ressalvado o disposto no artigo 161, facultando-se ao expropriado aceitar o pagamento em título de dívida pública, com cláusula de exata correção monetária. Em caso de perigo público iminente, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior.

No texto constitucional havia a previsão, a exemplo do § 10, similar ao atual inciso XI do art. 5º da Constituição de 1988; o § 22 era similar ao atual inciso XXII do art. 5º da Constituição de 1988.

Art. 160. A ordem econômica e social tem por fim realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social, com base nos seguintes princípios:

III - função social da propriedade;

Assim, em uma análise comparativa entre as Constituições de 1967 e 1969, é possível constatar não ter havido alteração no texto legal, mas apenas renumeração dos artigos relacionados à moradia e à função social. A palavra *urbana* só aparece no corpo dessas constituições quando se trata do Imposto Sobre a Propriedade Territorial Urbana – IPTU. Bem próximo a questão da moradia nas cidades, um ponto correlato de destaque foi o avanço gerado pelo Decreto-lei nº 1.110, de 9 de julho de 1970, que criou uma das mais famosas e polêmicas Autarquias Federais, o *Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária*.

1.1.8 Constituição da república federativa do Brasil de 1988

A chamada *Constituição Cidadã* (Brasil, 1988) foi promulgada pelos representantes do povo, reunidos em uma Assembleia Nacional Constituinte. Em seu preâmbulo, já dizia instituir um Estado Democrático “destinado a assegurar o exercício dos direitos

sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social [...]”.

Em se tratando especificamente de moradia, a Constituição de 1988 trouxe a inviolabilidade da casa no inciso XI do art. 5º da Constituição de 1988, a garantia do direito de propriedade no inciso XXII do art. 5º da Constituição de 1988 e trouxe, também, um inciso para a função social da propriedade no XXIII do art. 5º da Constituição de 1988. Mas o principal ponto a inovar o ordenamento jurídico foi o art. 182, que trouxe a seguinte disposição (depois, alterado) (Brasil 1988):

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

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

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

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

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

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

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

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

O direcionamento dado pela Constituição de 1988 trouxe transparência à questão urbana. Até 1988, não se tinha, na Constituição, dispositivos para orientar a gestão nas cidades e nem o processo de desenvolvimento territorial (Fernandes, 2023, p. 4). Assim, a “Constituição de 1988 definiu os princípios da política urbana brasileira”

(Koury; Oliveira, 2021), tendo o capítulo da “Política Urbana” inovado a política nacional. Trouxe, afinal, as bases jurídico-políticas para a realização da reordenação urbana no Brasil.

1.1.8.1 Moradia na Constituinte e a emenda pe00063-6

O retorno do Brasil à democracia centrou-se, entre outros evidentes pontos, nas questões sociais. Em relação à política urbana, após sensível esforço de entidades como a Federação Nacional dos Engenheiros, a Federação Nacional dos Arquitetos e o Instituto dos Arquitetos do Brasil, em 19 de agosto de 1987 (Senado, 1987) diversos princípios diretivos relacionados à questão urbana foram enviados à comissão de sistematização, aceitos para a inclusão na nova Carta Política, através do relator constituinte Bernardo Cabral. A peça fora assinada por Nazaré Fonseca dos Santos e outros (131 mil subscritores).

O Movimento Nacional de Reforma Urbana (Bassul, 2008) foi o principal responsável pela apresentação dessa Emenda Popular. Namil Bonduki falou pelo Sindicato dos Arquitetos de São Paulo, bem como Ermínia Maricato fez a defesa na reunião da subcomissão em 6 de novembro de 1987 (Koury; Oliveira, 2021). O texto da Proposta Popular de Emenda ao Projeto de Constituição de 1988 (Movimento Nacional de Reforma Urbana, 2015), que foi posteriormente apresentado à Constituinte, tinha como principais pontos: maior autonomia municipal em politizar urbanas; vida urbana digna e justiça social; acesso à moradia assegurado pelo Estado (em resumo, o que entendemos hoje como direito à cidade); gestão democrática das cidades; propriedade de interesse social com imissão imediata na propriedade e permissão do cartório de registro de imóvel registrar; maior participação popular na gestão das cidades; e, imposição de urbanização. Nitidamente, havia a ideia de assegurar a moradia com base em regularização fundiária, acesso a programas de habitação, combate à especulação imobiliária e assessoria técnica à construção de casa própria. Visava a regulamentação urbana pelo Legislativo e ainda possibilitava a usucapião de terras públicas.

Esses pontos dariam um grande respaldo e fomentariam a participação popular, constringendo os Poderes Públicos Municipais a movimentarem-se para defenderem seus interesses (não terem seus imóveis usucapidos) e responsabilizando os responsáveis pelo Poder Público por eventuais omissões em sua gestão para com o meio urbano.

Pontos de destaque como o combate à especulação imobiliária gerariam grandes controvérsias no mercado, alcunhando a proposta de emenda como “socialista ou comunista” (Michiles, 1989). A disponibilização e órgão de assessoria seria algo extremamente viável para o fomento das políticas urbanísticas.

1.1.8.2 Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000

A garantia de acesso à habitação, reconhecida como um direito social no Brasil (2000), foi formalizada com a aprovação da Emenda Constitucional n. 26, em 2000. A despeito de suas limitações iniciais em promover mudanças concretas nos programas habitacionais para a população de baixa renda, esta emenda trouxe maior visibilidade para a questão habitacional, elevando-a a uma posição de destaque. A menção explícita à moradia no artigo 6º da Constituição removeu a invisibilidade anteriormente associada a este direito, impondo às autoridades o dever de considerá-lo em suas políticas e ações. Isso refletiu não apenas a preocupação com as demandas individuais, mas também serviu como diretriz para preservar uma sociedade equilibrada e integrada.

Art. 6. São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (Brasil, 2000).

Essa grande novidade legislativa no tema, que foi a inclusão da palavra *moradia* no corpo constitucional, pode ser considerada uma grande contribuição para a evolução do debate sobre o tema. A proposta de novas soluções, afinal, gerou o reconhecimento do direito à moradia, dando visibilidade para as questões habitacionais e, sobretudo, demonstrou um compromisso do Estado brasileiro em combater as habitações inadequadas.

Foi, assim, um verdadeiro marco legal para a orientação de novas políticas públicas, fortalecendo aqueles que lutam pelos direitos sociais. A emenda gerou/fomentou um direcionamento de recursos para as questões habitacionais. Também forneceu – é possível dizer – uma base mais sólida para que eventuais prejudicados – ou desassistidos em questões habitacionais – buscassem a tutela judicial quando esse direito não é respeitado ou garantido pelas autoridades, dando mais inclusividade social e auxiliando na redução de desigualdades sociais. Afinal, quanto mais reforçada legalmente a moradia como um direito humano básico, mais direcionadas as ações do Estado para atender a este direito fundamental – intuímos – serão.

1.2 HISTÓRICO DO DIREITO À MORADIA NOS TRATADOS E CONVENÇÕES INTERNACIONAIS

O conceito de *moradia adequada* abrange uma série de direitos detalhados associados à habitação e às condições de habitar de forma digna. De maneira ampla, trata-se do direito de cada pessoa de residir em um local seguro, confortável, pacífico e com dignidade. Esse direito é fundamental não só para a realização de direitos sociais, econômicos e culturais, mas também é essencial para o exercício pleno dos direitos civis e políticos.

A noção de moradia transcende a simples ideia de posse de uma residência, pois está intrinsecamente ligada ao valor maior reconhecido no contexto dos princípios lógicos do Brasil, a dignidade da pessoa humana (Clemente; Freitas, 2010). A dignidade é tida como o valor maior dentro da Constituição e deve nortear não apenas a resolução de casos específicos, mas também influenciar a criação, interpretação e implementação de leis que formam o arcabouço jurídico geral e, em especial, o conjunto de direitos fundamentais (Novelino, 2020, p. 93).

Embora o direito a um padrão de vida adequado seja central no direito internacional, incontáveis indivíduos não possuem moradia adequada. Milhões ao redor do globo enfrentam condições que ameaçam suas vidas ou saúde, seja em favelas densamente povoadas ou em assentamentos informais, ou sob circunstâncias que violam os Direitos Humanos e a dignidade humana principalmente pois um a cada

oito habitantes do planeta mora em favelas ou casas inadequadas, sendo a “questão é ainda mais preocupante porque a maior parte do crescimento da humanidade previsto para as próximas décadas se dará nas cidades, onde faltam áreas adequadas para receber mais moradias” (Folha de S. Paulo, 2022). Dessa forma, internacionalmente, busca-se garantir juridicamente o direito a uma moradia condigna por meio de uma série de ações regulamentadas em tratados, acordos e convenções globais. Estes documentos exigem dos países signatários a apresentação regular de relatórios que monitoram a implementação dos compromissos assumidos.

O reconhecimento global sobre o tema da moradia auxilia na promoção de que ela deve abranger a todos, seguindo especialmente os padrões internacionais. Os países signatários devem, muitas vezes, prestar contas do que foi realizado no âmbito das habitações. Os tratados fornecem, assim, um conjunto de indicadores e algumas diretrizes para efetivar qualidade da habitação.

Os países podem a qualquer momento solicitar a cooperação internacional, já que há tanto causas quanto soluções transnacionais. Os tratados, com o passar dos anos, passaram a ter grande valor para a solução de questões internas dos países, sobretudo, clarificando a evolução da temática. Em diante, buscando dar sequência à cartografia do direito à moradia relacionada ao país, mostraremos os tratados e convenções em que o Brasil é signatário.

Importante ressaltar que âmbito internacional, o direito à habitação passou por muitas evoluções, que geralmente atuaram de forma a fomentar as alterações que ocorrem dentro no Brasil posteriormente. E assim como ocorre no Brasil, foram adotados diversos termos a nível internacional para o direito à habitação, conforme um levantamento feito pelo Alto Comissariado dos Direitos Humanos (UN-HABITAT, 2020 p. 14), no estudo denominado de *Housing Rights Legislation: Review of international and national legal instruments*. Nele, foram listadas as seguintes terminologias que são frequentemente relacionados ao direito a habitação:

- o direito humano à habitação adequada;
- o direito à habitação;
- o direito à habitação adequada;

- direitos à habitação;
- o direito à casa própria;
- o direito ao abrigo;
- direitos à terra;
- direitos de subsistência;
- o direito à cidade. (tradução nossa)¹

Essas diferentes formulações levam a perplexidades e algumas controvérsias, principalmente para se definir quais são as obrigações que o Estado tem bem como os direitos de seus cidadãos. Todavia, essa quantidade exagerada de distinções gerando certa poluição semântica, acaba nublando a concretização desse direito tão importante.

A ideia central dessa parte da seção é apresentar uma base ampla de tratados e convenções internacionais para que reste bem embasada a origem do direito à moradia. Sendo assim, partimos por base inicial do texto do Center on Housing Rights and Evictions (Cohre, 2020) no estudo *The Human Right to Adequate Housing: 1945-1999 Chronology of United Nations Activity*, com levantamento da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República no estudo *Direito à moradia adequada* (Brasil, 2013), e o texto publicado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos que trata sobre o Direito Humano a uma Habitação Condigna, na Ficha Informativa N.º 21 (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, 2002).

Ademais, no texto da Ficha informativa 21, é referenciada a OIT como tendo 37 convenções e recomendações que abordam, direta ou indiretamente, o tema da habitação. Assim, trouxemos suas citações e referenciamos algumas convenções ratificadas pelo governo brasileiro para demonstrar a importância deles na evolução do direito à moradia.

1.2.1 Carta das Nações Unidas

¹ No original: · the human right to adequate housing; · the right to housing; · the right to adequate housing; · housing rights; · the right to one's home; · the right to shelter; · land rights; · livelihood rights; and · the right to the city. (UN-HABITAT, 2020 p. 14)

A Carta das Nações Unidas (1945), documento considerando o mais importante da entidade, foi assinada por representantes de 50 países em 26 de junho de 1945, na cidade de São Francisco – Califórnia. Ela foi elaborada entre 25 de abril de 1945 e 26 de junho de 1945, durante a Conferência sobre Organização Internacional. Assim, a Carta antecede a existência oficial das Nações Unidas, cuja data é 24 de novembro de 1945. O Brasil promulgou a Carta das Nações Unidas através do Decreto n. 19.841, de 22 de outubro de 1945 (Brasil, 1945).

O contexto do documento é descrito em seu próprio preâmbulo, em que são citadas as duas Grandes Guerras. Em boa medida, a Carta reafirma a crença na humanidade, nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor de todo ser humano, independente de gênero, raça ou etnia. Dá igual importância a todas as nações, grandes ou pequenas, e estabelece uma diretiva para que os tratados e as demais fontes de direito internacional sejam mantidos e respeitados, provendo o progresso social e as melhores condições de vida em liberdade.

Em seu texto não consta, entretanto, os termos *moradia digna/habitação adequada*. De todo modo, é ela o ponto de partida para a contextualização internacional. Indiretamente, a questão da moradia entra nos “problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário” e, no dever de cooperar quando cita “ser um centro destinado a harmonizar a ação das nações para a consecução desses objetivos comuns”.

Para prosseguir com as bandeiras levantadas, a comissão preparatória das Nações Unidas, reunida logo após o final da Conferência em São Francisco, recomendou que, na primeira sessão, fosse criada uma comissão conforme o Art. 68 da Carta das Nações Unidas. Dessa forma, o Conselho criou a Comissão dos Direitos Humanos, em 1946.

1.2.2 Carta Internacional dos Direitos do Homem

Com a Comissão dos Direitos Humanos edificada, em sua primeira reunião, em Londres, 1946 (Organização das Nações Unidas, 1946), foi criado um comitê de

redação, que transmitiu a ideia inicial de realizar a elaboração do documento. Assim, em 1947, a Comissão autorizou a confecção de um projeto prévio de “Carta Internacional de Direitos dos Homens”. Todavia, com o avançar dos trabalhos, o comitê de redação decidiu criar dois diferentes trabalhos, sendo uma declaração com princípios gerais e normas; e, um acordo/pacto que definiria direitos, obrigações e limitações. Ainda em 1947, definiram o nome “Carta Internacional de Direitos dos Homens”, e montaram três grupos de trabalho: um para a Declaração, um para o acordo/pacto, e outro para a entrada em vigor dos instrumentos.

A Declaração foi apresentada em Paris, em 10 de dezembro de 1948, e a Assembleia aprovou o primeiro dos instrumentos previstos, a Declaração Universal dos Direitos do Homem – DUDH. Na sessão de 1951, a Assembleia alterou novamente a ideia inicial e pediu a elaboração de dois pactos ao invés de um: o primeiro deles seria relativo aos direitos civis e políticos, e o outro, relativo aos direitos econômicos, sociais e culturais. A Assembleia especificou que ambos deveriam ter a maior parte possível de cláusulas similares, com a frase “todos os povos terão direito à autodeterminação” presente.

Dando seguimento, nas sessões de 1953 e 1954 foi apresentado o esboço dos pactos, revistos pela Assembleia Geral em 1954. Em 1966, ambos foram aprovados: Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PDESC – e o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos – PIDCP. Além deles, também foi aprovado o Protocolo Facultativo Referente ao Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, formatando uma estrutura internacional para denúncias de indivíduos que sofressem violações de quaisquer direitos previsto nesses documentos.

1.2.2.1 Declaração Universal dos Direitos Humanos

Assim, iniciado o debate em âmbito internacional, o próximo documento em comento é um desdobramento direto da Carta das Nações Unidas. Trata-se da Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada e proclamada pela Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948, em Paris

(Organização das Nações Unidas, 1948). Na capital francesa foi estabelecida, pela primeira vez, a proteção irrestrita e universal dos direitos humanos. Seu conteúdo foi traduzido para um sem-número de países e é fonte de inspiração para muitas Constituições em democracias recentes (Organização das Nações Unidas, 1948). A DUDH não exige ratificação, pois é uma declaração de princípios adotada pela Assembleia Geral da ONU, todavia tem grande influência no Brasil como base dos Direitos Humanos.

Em seu preâmbulo, somado a 30 artigos, aparecem listados os direitos humanos e as liberdades fundamentais de que todos são titulares, sem discriminação. O Art. 1º expõe a filosofia básica da Declaração, colocando a liberdade e a igualdade como direitos inatos e inalienáveis. O Art. 2 demonstra a não discriminação (“de raça, de cor, de sexo, de língua, de religião, de opinião política ou outra, de origem nacional ou social, de fortuna, de nascimento ou de qualquer outra situação”) e os direitos básicos à igualdade.

As pedras angulares da DUDH são o direito à vida, à liberdade e à segurança, constantes no Art. 3, que introduz as disposições dos Arts. 4 a 21; os direitos econômicos, sociais e culturais, no Art. 22, introduzem as disposições dos Arts. 23 a 27. Destaque aos interesses do argumento presente nesta tese para o Art. 25, item 1:

Artigo 25

1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, *inclusive* alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. (Organização das Nações Unidas, 1948)².

Com sua previsão expressa de direitos sociais, em especial o direito à habitação – um contorno inovador para a época –, a moradia passa a integrar o mesmo catálogo

² No original: Article 25 - Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control. (Organização das Nações Unidas, 1948).

em que se encontram saúde e bem-estar. Todavia, na leitura do artigo em si, percebe-se que a habitação é, ainda assim, inferior à saúde e ao bem-estar. Afinal, figura somente após a palavra “inclusive”. Por fim, a Declaração afirma que os humanos só podem ter seus direitos limitados pela lei, e adverte que seu conteúdo nunca poderá ser interpretado para destruir direitos ou liberdades aqui estabelecidas.

Assim, dando formato a essa espécie de cartografia da habitação adequada prevista em documentos jurídicos, próxima à DUDH, temos a Constituição da Organização Mundial de Saúde (1966). Ela prevê que os países devem atuar em cooperação com os organismos especializados quando necessário, promovendo diversos direitos, em especial à habitação (Constituição da Organização Mundial de Saúde, 1966).

1.2.2.2 Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP)

Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP) é um tratado adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 16 de dezembro de 1966 e entrou em vigor em 23 de março de 1976, sendo que o Brasil promulgou o PIDCP por meio do Decreto n. 592, de 6 de julho de 1992 (Brasil 1992), incorporando suas disposições ao ordenamento jurídico nacional. O PIDCP é um dos principais tratados internacionais de direitos humanos, junto com a Declaração Universal dos Direitos Humanos e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - PIDESC.

Os Arts. 6 a 27 do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos estabelecem a proteção do direito à vida (Artigo 6.º) e determinam que ninguém deve ser submetido à tortura nem à pena ou a tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes (Artigo 7º). Ninguém deve estar sujeito à escravidão, proibida, e ninguém deve ser mantido em servidão ou constrangido a realizar trabalho forçado ou obrigatório (Artigo 8º). Ninguém deve ser preso ou detido arbitrariamente (Artigo 9º), e todos os indivíduos privados da sua liberdade devem ser tratados com humanidade (Artigo 10º). Por fim, ninguém deve ser preso pela simples razão de não estar em situação de executar um compromisso contratual (Artigo 11º).

Como se pode depreender, há um viés maior de proteção a direitos civis e políticos, sendo “o ideal do ser humano livre, no gozo das liberdades civis e políticas e liberto do temor e da miséria, não pode ser realizado, a menos que se criem as condições que permitam a cada um gozar de seus direitos civis e políticos” (preâmbulo). A palavra *habitação, abrigo ou moradia* não é encontrada no corpo do documento, muito embora o direito à moradia não tenha restado esquecido, ainda que indiretamente:

Artigo 17

§1. Ninguém poderá ser objeto de ingerências arbitrárias ou ilegais em sua vida privada, em sua família, em seu domicílio ou em sua correspondência, nem de ofensas ilegais à sua honra e reputação.

§2. Toda pessoa terá direito à proteção da lei contra essas ingerências ou ofensas. (Brasil, 1992)³

Na versão traduzida utilizou-se a palavra domicílio, e na versão em inglês, “home”. Nessa convenção, existia a preocupação junto a direitos civis e políticos, que são fundamentais para o exercício de outros direitos, como à moradia. Como se depreende, a proteção à vida privada, especialmente em seu domicílio, ou seja, em sua casa, em sua morada, em sua residência, deve ser preservada. Disposição similar está no corpo constitucional brasileiro, no inciso XI e inciso XXII do Art. 5º da Constituição de 1988, apesar de só ter entrado em vigor no Brasil através do Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992.

1.2.2.3 Pacto Internacional dos Direitos Econômicos (PIDESC)

O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) é um tratado adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas (1966) em 16 de dezembro de 1966 e entrou em vigor em 3 de janeiro de 1976. O Brasil promulgou o

³ No original: Article 17 - 1. No one shall be subjected to arbitrary or unlawful interference with his privacy, family, home or correspondence, nor to unlawful attacks on his honour and reputation. 2. Everyone has the right to the protection of the law against such interference or attacks. (United Nations, 1976)

PIDESC por meio do Decreto n. 591, de 6 de julho de 1992 (Brasil, 1992), que incorporou as disposições do tratado ao ordenamento jurídico brasileiro.

O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos – PIDESC – é o documento em que, pioneiramente, a palavra *adequada* surge. O termo foi adotado pela Resolução n. 2.200-A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966, e ratificado pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992. Os Artigos 6º a 15º do Pacto Internacional Sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais reconhecem o direito ao trabalho (Artigo 6º), o direito de todas as pessoas disporem de condições de trabalho justas e favoráveis (Artigo 7º), de formarem e de se filiarem em sindicatos (Artigo 8º), o direito à segurança social, incluindo os seguros sociais (Artigo 9º), à proteção e à assistência – mais amplas possível – à família, às mães, às crianças e aos jovens (Artigo 10º), a um nível de vida condigno (Artigo 11º), a gozarem o melhor estado de saúde física e mental possível (Artigo 12º), o direito à educação (Artigos 13º e 14º) e à participação na vida cultural (Artigo 15º). Mantendo a mesma linha do PIDCP, para este estudo, o principal Art. deste Pacto, e um dos mais importantes dessa tese, é:

Artigo 11

Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia *adequadas*, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medida apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento. (Brasil, 1992)

Com sua previsão original:

Article 11

1. The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to an adequate standard of living for himself and his family, including adequate food, clothing and housing, and to the continuous improvement of living conditions. The States Parties will take appropriate steps to ensure the realization of this right, recognizing to this effect the essential importance of international co-operation based on free consent. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1966)

Aqui, destaque para o termo adotado, originalmente, em inglês, *adequate housing*. A visão de moradia aqui é de que seja um direito básico e elementar, em que pese

estar posicionado na parte dos direitos sociais (Souza, 2013, p. 114). A palavra *adequada*⁴ aparece adjetivando o direito à moradia. O adjetivo, como veremos adiante, empresta um novo direcionamento aos documentos firmados na sequência (Organização das Nações Unidas, 2021).

Colocada como um dever do Estado e um direito das pessoas (Colet; Silva, 2005, p. 18), as nações devem respeitar, promover e garantir o direito à moradia adequada em seus territórios, estando submetidos à fiscalização internacional. É dos Estados o compromisso de enviar relatórios para que seja feito o acompanhamento da evolução de forma periódica, avaliando o nível da efetivação dos direitos, bem como suas dificuldades em promovê-los. Já a fiscalização do Pacto cabe ao Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU (Ministério dos Direitos Humanos, 2019, p.4).

Como exemplo, temos o III Relatório do Estado Brasileiro ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; e, de ato legislativo de aprimoramento, o Decreto n. 7.037, de 21 de dezembro de 2009 (BRASIL, 2009), que aprovou o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH-3. Na Diretriz 7, fazia menção à garantia dos Direitos Humanos de forma universal, indivisível e interdependente, assegurando a cidadania plena. Seu objetivo estratégico era a garantia do acesso à terra e à moradia para a população de baixa renda e para grupos sociais vulnerabilizados, com as seguintes ações programáticas:

g) Garantir que nos programas habitacionais do governo sejam priorizadas as populações de baixa renda, a população em situação de rua e grupos sociais em situação de vulnerabilidade no espaço urbano e rural, considerando os princípios da moradia *digna*, do desenho universal e os critérios de acessibilidade nos projetos.

1.2.3 Convention Relating to the Status of Refugees, de 1951

⁴ Segundo o Dicionário On-line da Língua Portuguesa (2024), a palavra – um adjetivo – corresponde àquilo “que é oportuno, apropriado; que corresponde a um objetivo texto adequado ao tema. Perfeitamente ajustado; em harmonia com; ajustado: roupa adequada. Que se conseguiu adaptar; adaptado: medida adequada às necessidades do povo. Etimologia (origem da palavra **adequada**). Feminino de adequado, do latim *adaequatus*.a.um, ato de fazer igual”.

A Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (Organização das Nações Unidas, 1951), adotada em 28 de julho de 1951, é um tratado internacional que define quem é um refugiado, seus direitos e as obrigações dos estados signatários para com eles. O Brasil (1961) promulgou essa convenção por meio do Decreto n. 50.215, de 28 de janeiro de 1961, incorporando suas disposições ao ordenamento jurídico brasileiro.

Após a constituição de 1988, ocorreu a alteração do Decreto inicial de promulgação, passando a ter novo texto, através do Decreto n. 50.215, de 28 de janeiro de 1961 (Brasil, 1989), mais adequado a constituição Brasileira de 1988 recém promulgada.

Pouco se fala sobre essa convenção, mas na Convention Relating to the Status of Refugees, de 28 de julho de 1951, temos uma menção bastante sucinta:

Article 21- Housing

As regards housing, the Contracting States, in so far as the matter is regulated by laws or regulations or is subject to the control of public authorities, shall accord to refugees lawfully staying in their territory treatment as favourable as possible and, in any event, not less favourable than that accorded to aliens generally in the same circumstances.

Tal menção foi traduzida como:

Artigo 21 Alojamento

No que concerne ao alojamento, os Estados Contratantes darão, as medidas em que esta questão seja regulada por lei ou regulamentos ou seja submetida ao controle das autoridades, tratamento tão favorável quanto possível e, em todo caso, tratamento não menos favorável do que o que é dado, nas mesmas circunstâncias, aos estrangeiros em geral.

A menção é simples, mas deve ser destacada a forma como foi traduzido o termo “housing” (alojamento). Ademais, deve ser destacado que foi de crucial importância para os países signatários, em especial a proteção dos refugiados, o seu direito a acolhimento e a não discriminação, promovendo sua dignidade e bem-estar, sem esquecer que em tudo isso se inclui o direito a habitação.

1.2.4 Declaração dos Direitos da Criança (1959)

A Declaração dos Direitos da Criança foi adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas pela sua Resolução 1386 (XIV), durante a 841ª reunião plenária, em 20 de novembro de 1959. Não devendo ser confundida com a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989) que estudaremos mais afrente.

Nela, havia uma previsão sobre habitação:

PRINCIPLE 4

The child shall enjoy the benefits of social security. He shall be entitled to grow and develop in health ; to this end, special care and protection shall be provided both to him and to his mother, including adequate pre-natal and post-natal care. The child shall have the right to adequate nutrition, housing, recreation and medical services. (tradução: Princípio 4. A criança deve gozar dos benefícios da segurança social. Ela tem direito a crescer e se desenvolver com saúde; para isso, cuidados e proteção especiais devem ser proporcionados tanto a ela quanto à sua mãe, incluindo cuidados pré-natais e pós-natais adequados. A criança deve ter direito a nutrição adequada, habitação, recreação e serviços médicos.)

Nessa previsão restou estabelecido um marco moral e ético para a proteção dos direitos da criança, de forma saudável, com proteção e cuidados especiais (inclusive antes do parto), com o direito a boa alimentação, recreação e serviços médicos, segurança social e prevenção de riscos. Servindo a Declaração dos Direitos da Criança de 1959 como base para a criação futura de instrumentos jurídicos mais robustos.

1.2.5 International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, de 1965

A Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (Organização das Nações Unidas, 1965) foi adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 21 de dezembro de 1965 e entrou em vigor em 4 de janeiro de 1969, sendo que o Brasil assinou a convenção em 7 de março de 1966 e promulgou a Convenção por meio do Decreto n. 65.810, de 8 de dezembro de 1969 (Brasil, 1969), que incorporou suas disposições ao ordenamento

jurídico brasileiro. Aqui, embora o termo moradia não apareça explicitamente, a previsão de indistinção para o gozo de direitos sociais fortalece a perspectiva de garantia do direito à moradia digna:

Article 5

In compliance with the fundamental obligations laid down in article 2 of this Convention, States Parties undertake to prohibit and to eliminate racial discrimination in all its forms and to guarantee the right of everyone, without distinction as to race, colour, or national or ethnic origin, to equality before the law, notably in the enjoyment of the following rights:

(e) Economic, social and cultural rights, in particular:

(iii) The right to housing.

(f) The right of access to any place or service intended for use by the general public, such as transport hotels, restaurants, cafes, theatres and parks.

Em tradução livre:

Artigo 5

De conformidade com as obrigações fundamentais enunciadas no artigo 2, os Estados Partes comprometem-se a proibir e a eliminar a discriminação racial em todas suas formas e a garantir o direito de cada um à igualdade perante a lei sem distinção de raça, de cor ou de origem nacional ou étnica, principalmente no gozo dos seguintes direitos:

e) direitos econômicos, sociais e culturais, principalmente:

iii) direito à habitação;

f) Direito de acesso a todos os lugares e serviços destinados ao uso do público, tais como, meios de transportes, hotéis, restaurantes, cafés, espetáculos e parques.

Uma menção simplória, porém, abrangente. Merece ser destacada a forma que foi traduzida a palavra “housing”. Desta vez foi utilizado o termo “habitação”. Ademais, esta convenção é de grande importância, pois proíbe a discriminação racial em todos os aspectos da sociedade, obrigando aos Estados-parte a adotarem medidas que visem eliminar a discriminação e a garantir a igualdade de oportunidade para todos “sem distinção de raça, de cor ou de origem nacional ou étnica”, dando uma especial ênfase ao Direito de Habitação.

1.2.6 Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano – Estocolmo - 1972

Com base nos princípios da Declaração da Conferência da ONU no Ambiente Humano, em Estocolmo (Organização das Nações Unidas, 1972), que ocorreu entre 5 e 16 de junho de 1972, um novo olhar foi possível em nível internacional para as questões ambientais. Em que pese o Brasil tenha participado da conferência, não há registro de publicação formal da Declaração de Estocolmo. Pela primeira vez, o meio ambiente foi o tema principal de uma reunião internacional entre países, mantendo o foco da luta entre ambientalismo *versus* desenvolvimentismo. À Conferência de Estocolmo, foi atribuído “o mérito de, a partir dali, tornar visível a necessidade de adoção de novos instrumentos e políticas globais no tratamento dos problemas ambientais, em razão da percepção surgida quanto à interdependência planetária de todos os seres vivos”. Já no preâmbulo foi dado o seguinte destaque:

Nos países em desenvolvimento, a maior parte dos problemas ambientais é causada pelo subdesenvolvimento. Milhões de pessoas seguem vivendo muito abaixo dos níveis mínimos necessários para uma existência humana digna, privada de alimentação e vestuário, de habitação e educação, de condições de saúde e de higiene adequadas.(tradução nossa, Organização das Nações Unidas, 1972) ⁵

A palavra utilizada aqui é “shelter”, e o texto ainda citava o meio ambiente natural e o artificial, fazendo, assim, referência à necessidade humana de convivência, tendo direito à liberdade e à igualdade, desfrutando de condições adequadas de meio ambiente tanto para hoje, quanto para as futuras gerações. Dentre os princípios, podemos ver uma especial preocupação com o meio ambiente urbano e com condições de vida adequada:

Princípio 1

O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras. A este respeito, as políticas que promovem ou perpetuam o apartheid, a segregação racial, a discriminação, a opressão

⁵ No original: 4. In the developing countries most of the environmental problems are caused by underdevelopment. Millions continue to live far below the minimum levels required for a decent human existence, deprived of adequate food and clothing, shelter and education, health and sanitation. Organização das Nações Unidas, 1972)

colonial e outras formas de opressão e de dominação estrangeira são condenadas e devem ser eliminadas.⁶

A palavra *adequada* aparece na Declaração de Estocolmo como forma de garantir uma condição de vida adequada, que leve a uma vida digna e com bem-estar, focando também na preservação do meio ambiente para as futuras gerações. Como visto acima, na Declaração de Estocolmo já tínhamos uma breve noção da necessidade de uma habitação adequada.

Ademais, dentre os outros princípios da declaração de Estocolmo que estão relacionados à habitação de forma indireta temos: os princípios 13, 14 e 15 que enfatizam a necessidade de integrar a gestão ambiental com o planejamento urbano, assegurando que o desenvolvimento econômico e social seja realizado de maneira sustentável; os princípios 1 e 2 que destacam a importância da qualidade de vida, afirmando que todos têm o direito a um ambiente saudável e equilibrado, essencial para uma vida digna e bem-estar; os princípios 5 e 7 que ressaltam a necessidade de implementar políticas habitacionais que sejam sustentáveis, promovendo habitações adequadas e acessíveis, e que considerem a proteção do meio ambiente.

Os avanços conseguidos pela Declaração de Estocolmo são por demais inovadores e iniciaram um direcionamento a políticas habitacionais que visam a qualidade de vida, a sustentabilidade ambiental e a integração do desenvolvimento urbano com a devida proteção ao meio ambiente.

1.2.7 Habitat: Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Vancouver – Canadá - 1976

Partindo da Conferência de Estocolmo (Organização das Nações Unidas, 2016), em que foram traçados princípios e metas, o passo seguinte foi a promoção de novos

⁶ No original: Principle 1 - Man has the fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life, in an environment of a quality that permits a life of dignity and well-being, and he bears a solemn responsibility to protect and improve the environment for present and future generations. In this respect, policies promoting or perpetuating apartheid, racial segregation, discrimination, colonial and other forms of oppression and foreign domination stand condemned and must be eliminated.

encontros para a formulação de medidas de execução/implementação. Assim, foi realizada a *Habitat: Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos*, que ocorreu em Vancouver, Canadá, entre 31 de maio e 11 de junho de 1976. O resultado dela foi uma Declaração (*The Vancouver Declaration On Human Settlements*) que trouxe um resumo das principais questões tratadas. Destacava assertivamente que “*Noting that the condition of human settlements largely determines the quality of life, the improvement of which is a prerequisite for the full satisfaction of basic needs, such as employment, housing, health services, education and recreation*”. Dava, assim, a devida importância aos direitos humanos, em especial à habitação.

Sequencialmente à Declaração de Vancouver, foi elaborado o texto do Plano de Ação de Vancouver, aprovado na mesma *Habitat: Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos*, também conhecida como *Habitat I* por ter sido a primeira conferência *Habitat*. Seu texto contava com 64 *Recomendações para Ações Nacionais* visando a promoção de políticas adequadas em âmbito local e regional, tanto em zonas urbanas quanto rurais. As 64 recomendações estão divididas em cinco grandes grupos: a) *Settlement policies and strategies*; b) *Settlement planning*; c) *Shelter, infrastructure and services*; d) *Land*; E. *Public participation*; e, e) *Institutions and management*.

A Declaração de Vancouver (Organização das Nações Unidas, 2016), com diversos princípios gerais, em especial no item 10, coloca a terra como algo necessário para os assentamentos humanos. Por isso, os Estados têm o direito de controlar o uso, a posse e a disposição e reserva de terras, com a intenção de promover reformas sociais e econômicas de todos os países participante. Dentro das Diretrizes de Ação da Declaração de Vancouver, considerando haver diversas realidades distintas, essas normas variam nos países signatários conforme suas condições e possibilidades. De maneira geral, contudo, é desestimulado o consumo excessivo, visando a justiça social e a partilha equitativa de recursos.

O ponto de maior relevância da *Habitat I*, para os propósitos dessa tese, é a Diretriz n. 8, que traz o termo *abrigo adequado (adequate shelter)* como um direito humano básico, devendo os governos garantirem a sua obtenção através de todo ser

humano. A saúde nos assentamentos humanos ganha destaque como elemento essencial (Diretriz n. 9), e a participação da população em políticas públicas é considerada uma condição para a dignidade humana (Diretriz n. 10), sendo garantida a participação de toda a população, inclusive a das mulheres (Diretriz n. 11).

Na especificidade do Plano de Ação, do item a) Políticas e estratégias de assentamento, temos a informação de que “no terceiro mundo, tanto a hierarquia dos assentamentos como, muitas vezes, as suas estruturas internas são a manifestação física da sociedade dual herdada de uma situação de dependência e exploração”⁷.

Em resumo, tal recomendação direcionava todos os países para a elaboração, com urgência, de uma política nacional de assentamentos; já na recomendação seguinte, eles desejam a integração da política dos assentamentos com as políticas ambientais, enquanto a próxima recomendação trata da política de assentamentos, que deve ser transparente para toda a população. Já a quarta recomendação do primeiro item visa a redução das disparidades entre os assentamentos, enquanto a seguinte destaca que as estratégias para os assentamentos humanos devem ser flexíveis, abrangentes e explícitas. A sexta recomendação do sexto item leciona que a qualidade de vida nos assentamentos deve receber maior alocação de recursos, enquanto a recomendação em sequência obriga a confecção de relatorias através dos signatários, de forma pública e contínua, sobre as condições dos assentamentos humanos.

Na análise do item “*b) Settlement planning*”, verifica-se o direcionamento sobre o planejamento para os assentamentos atuais e futuros. Já o seguinte “*c) Shelter, infrastructure and services*” observa que os assentamentos são constituídos tanto por *elementos físicos* quanto por *serviços* que lhe fornecem suporte material, demonstrando a ideia de que os *elementos físicos* seriam tipo, forma, tamanho, material utilizado, bem como a infraestrutura atrelada, a exemplo de redes complexas que visam o fornecimento ou a retirada de pessoas, energia e bens. Os

⁷ No original: *a) Settlement policies and strategies*, temos a informação de que “*in the third world, both the hierarchy of settlements and, very often, their internal structures are the physical manifestation of the dual society inherited-from a situation of dependence and exploitation*”

serviços são aqueles que são necessários à sobrevivência de uma comunidade, como saúde, educação, bem-estar, nutrição e recreação.

A qualidade de vida é algo que deve ser buscada, a partir do fornecimento de abrigo, complementando os ideários de justiça social. O plano reconhece que é muito difícil para os poderes públicos fornecerem moradias a todos. Por isso, entendem que deve ser a moradia básica. A localização da moradia é outro ponto de extrema importância. A habitação deve ser viabilizada em local de acesso aos serviços. Estimula-se o estudo para a redução dos custos da produção de moradias.

Nos itens seguintes “d) *Land, E. Public participation*”, e, “e) *Institutions and management*”, a terra é colocada no centro do debate. Sua gestão deveria ser feita por vigilância ou controle da nação, mas sempre com a participação e auxílio da população, que caso não tenha interesse, deve ser incentivada e direcionada de forma clara, estimulando a participação na implementação das políticas públicas.

Estruturalmente, visando imprimir a dimensão de multidimensionalidade na *Habitat I*, inventariamos os *elementos físicos* – estrutura (superestruturas de diferentes formas, tamanhos, tipos e materiais erguidos pelo homem para segurança, privacidade e proteção contra as intempéries e para sua singularidade dentro de uma comunidade) e infraestrutura (as redes complexas concebidas para entregar ou retirar do abrigo pessoas, bens, energia ou informação). Já os *serviços* abrangem aqueles requeridos por uma comunidade para o cumprimento das suas funções como órgão social, tais como educação, saúde, cultura, bem-estar, recreação e nutrição. *Assentamento*, portanto, seria um abrigo, ligado a infraestruturas e dotado de serviços.

O documento ainda permite compreender que *abrigo* não é composto por teto e paredes; depende de infraestrutura e serviços de forma integrada e adequada às circunstâncias (c.1). Tanto o *abrigo*, as *infraestruturas* e os *serviços* são essenciais para satisfazer as necessidades humanas (c.2). O *abrigo*, entretanto, deve atender as necessidades básicas dentro da realidade possível (c.3). Por essa razão, os projetos e tecnologias devem refletir as demandas atuais, visando o melhor uso, adaptando-se, inclusive às necessidades futuras (c.4); também é observada a

utilização eficiente de energia (c.5), favorecendo as que menos prejudiquem o meio ambiente.

Também são observados: custo suportável (c.6); Acesso à população (e também à população de baixa renda (c.9); Uso correto da energia (c.5); Necessidade de apoio e investimento na indústria da construção de moradias (c.7); Assegurar a segurança da posse a todos, inclusive ao setor informal (c.8); Proteger os valores locais, a construção tradicional e a autoajuda (c.9 c.8); Regularizar imóveis (c.10); Padrões mínimos de infraestrutura (c.11); Água e esgoto (c.12); Gestão de resíduos e prevenção de poluição (c.13); Transporte e comunicação (c.14); Prestação de serviços sociais (c.15) saúde, mobilidade, educação e formação dos deficientes e idosos, bem como prestação de serviços sociais para o bem-estar físico e emocional das crianças, especialmente aquelas que vivem em condições de pobreza; Planejamentos específicos para zona rural (c.16); Participação popular (c.17) e Lazer (c.18).

1.2.8 Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, de 1979

A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW) foi adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 18 de dezembro de 1979 (Organização das Nações Unidas, 1979), sendo que o Brasil assinou a convenção em 31 de março de 1981 e a promulgou por meio do Decreto n. 4.377, de 13 de setembro de 2002 (Brasil, 2002), incorporando suas disposições ao ordenamento jurídico brasileiro.

Já aqui a previsão de moradia adequada figura taxativamente, introduzindo tal perspectiva entre as condições de possibilidade para o desenvolvimento prescrito no documento:

Artigo 14

Os Estados-Partes adotarão todas as medias apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher nas zonas rurais a fim de assegurar, em condições de igualdade entre homens e mulheres, que elas participem no

desenvolvimento rural e dele se beneficiem, e em particular as segurar-lhes-ão o direito a:

g) Ter acesso aos créditos e empréstimos agrícolas, aos serviços de comercialização e às tecnologias apropriadas, e receber um tratamento igual nos projetos de reforma agrária e de reestabelecimentos;

h) gozar de condições de vida adequadas, particularmente nas esferas da habitação, dos serviços sanitários, da eletricidade e do abastecimento de água, do transporte e das comunicações. (Brasil, 2002)⁸

Uma menção interessante, pois na frase já consta a palavra “habitação” (que em inglês estava constando como “housing”) e também consta a palavra “adequada”. Ponto interessante, previsto na letra g) que se desdobrou no Brasil, passando a dar preferência à mulher, podendo ser constatado através da previsão do art. 17 do Decreto n. 10.592/2020, que titula a terra preferencialmente em nome do casal, quando casados, dos conviventes, quando estiverem em união estável, ou em nome da mulher nas demais hipóteses (Brasil, 2020).

E, na letra h) o CEDAW deu ênfase à importância de condições de vida adequadas, incluindo habitação, saneamento, eletricidade, água, transporte e comunicações, que ainda são elementos essenciais para se garantir uma habitação adequada e promover o bem-estar da sociedade em geral, especialmente das mulheres.

1.2.9 Convenções sobre os Direitos das Crianças, de 1989

A Convenção sobre os Direitos da Criança (Organização das Nações Unidas, 1989) foi adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 20 de novembro de 1989 e entrou em vigor em 2 de setembro de 1990, sendo que Brasil ratificou a convenção e a promulgou (Brasil, 1990) por meio do Decreto n. 99.710, de 21 de novembro de 1990. Este decreto serviu para reafirmar o compromisso do Brasil com a proteção e

⁸ No original: Article 14 - 2. States Parties shall take all appropriate measures to eliminate discrimination against women in rural areas in order to ensure, on a basis of equality of men and women, that they participate in and benefit from rural development and, in particular, shall ensure to such women the right: (g) To have access to agricultural credit and loans, marketing facilities, appropriate technology and equal treatment in land and agrarian reform as well as in land resettlement schemes; (h) To enjoy adequate living conditions, particularly in relation to housing, sanitation, electricity and water supply, transport and communications. (Organização das Nações Unidas, 1979)

promoção dos direitos das crianças, em especial consta no corpo da convenção o Direito a Habitação. A habitação digna, entre outros direitos considerados fundamentais para o desenvolvimento das crianças, é declaradamente prevista na Convention on the Rights of the Child, de 1965:

Artigo 27

1. Os Estados Partes reconhecem o direito de toda criança a um nível de vida adequado ao seu desenvolvimento físico, mental, espiritual, moral e social.

2. Cabe aos pais, ou a outras pessoas encarregadas, a responsabilidade primordial de propiciar, de acordo com suas possibilidades e meios financeiros, as condições de vida necessárias ao desenvolvimento da criança.

3. Os Estados Partes, de acordo com as condições nacionais e dentro de suas possibilidades, adotarão medidas apropriadas a fim de ajudar os pais e outras pessoas responsáveis pela criança a tornar efetivo esse direito e, caso necessário, proporcionarão assistência material e programas de apoio, especialmente no que diz respeito à nutrição, ao vestuário e à habitação.

4. Os Estados Partes tomarão todas as medidas adequadas para assegurar o pagamento da pensão alimentícia por parte dos pais ou de outras pessoas financeiramente responsáveis pela criança, quer residam no Estado Parte quer no exterior. Nesse sentido, quando a pessoa que detém a responsabilidade financeira pela criança residir em Estado diferente daquele onde mora a criança, os Estados Partes promoverão a adesão a acordos internacionais ou a conclusão de tais acordos, bem como a adoção de outras medidas apropriadas. (Brasil, 1990)⁹

Novamente, a palavra “housing” é também traduzida como “habitação”. Esta convenção deu um especial enfoque as crianças na intenção de garantir que tenham um padrão adequado de vida para o seu desenvolvimento físico, mental, espiritual moral e social, sendo que, para isto, é necessária uma habitação adequada. Se

⁹ No original: Article 27 - 1. States Parties recognize the right of every child to a standard of living adequate for the child's physical, mental, spiritual, moral and social development. 2. The parent(s) or others responsible for the child have the primary responsibility to secure, within their abilities and financial capacities, the conditions of living necessary for the child's development. 3. States Parties, in accordance with national conditions and within their means, shall take appropriate measures to assist parents and others responsible for the child to implement this right and shall in case of need provide material assistance and support programmes, particularly with regard to nutrition, clothing and housing. 4. States Parties shall take all appropriate measures to secure the recovery of maintenance for the child from the parents or other persons having financial responsibility for the child, both within the State Party and from abroad. In particular, where the person having financial responsibility for the child lives in a State different from that of the child, States Parties shall promote the accession to international agreements or the conclusion of such agreements, as well as the making of other appropriate arrangements. (Organização das Nações Unidas, 1989)

necessário o governo deve intervir para proporcioná-la, pois um ambiente seguro contribui para um desenvolvimento saudável, um bom desempenho escolar e fornece proteção contra negligências e abusos.

1.2.10 Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das Suas Famílias, de 1990

A Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das Suas Famílias foi adotada pela Assembleia Geral da ONU (1990b) na sua resolução 45/158 de 16 de dezembro de 1990, e entrou vigor em 1 de julho de 2003, sendo que o Brasil ainda não a ratificou. Atualmente, ainda está em tramitação no Senado Federal, sob a denominação Projeto de Decreto Legislativo nº 405, de 2021 (Senado, 2021). Sobre o direito a habitação, vê-se no corpo da convenção:

Artigo 43

1. Os trabalhadores migrantes devem gozar de igualdade de tratamento ao que é concedido aos nacionais do Estado de emprego em matéria de:
 - d) Acesso à habitação, incluindo os programas de habitação social, e proteção contra a exploração em matéria de arrendamento.

O direito à habitação, previsto na Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das Suas Famílias é importante, pois protege os migrantes contra a exploração do mercado de aluguéis, assegurando que estejam mais protegidos de condições de locação abusivas ou extorsivas. Também prevê que sejam beneficiados pelos programas sociais, especialmente os relacionados à habitação. Essas medidas auxiliam a promoção da dignidade e bem-estar dos migrantes, os auxiliando na integração da nova comunidade acolhedora.

1.2.11 Comentário Geral n. 4: O direito a uma moradia adequada - Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - 1991

Com a realização do PIDESC e a instituição do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em seu sexto período de reuniões (1991), temos em destaque o Comentário Geral n. 4, que tratou sobre o direito a uma moradia adequada constante do Parágrafo 1 do Artigo 11 do PIDESC, que se encontra na página 114, no Anexo III dos Reportes da Sexta Sessão do Comitê, na Suplementação n° 3 (E/1992/23, E/C.12/1991/4).

O comitê inicia o Comentário Geral destacando que o direito humano à moradia adequada é um direito que deriva do direito a um padrão de vida adequado. Desde 1979 o comitê tem levantado informações sobre a moradia e informando as demais Comissões das Nações Unidas sobre os estudos. Eles consideram o Art. 11 (1) do PIDESC como o mais abrangente, importante e pertinente a tratar sobre o tema (Brasil 1992).

A comunidade Internacional vem reafirmando constantemente a importância do direito à moradia adequada. Todavia, o mundo ainda vive uma enorme discrepância, tendo mais de 100 milhões de desabrigados e mais de 1 bilhão de pessoas em alojamentos inadequados, como anteriormente já referido, em que pese os países tenham assumido o enfrentamento de dificuldades em implementar a moradia adequada. O Comitê, por sua vez, tem enfrentado dificuldades com os dados recebidos, pois são insuficientes para uma adequada compreensão. Faz-se necessário um esclarecimento para uma melhor visualização e solução do problema.

O direito à moradia abrange todos sem qualquer discriminação, não devendo ser interpretado de forma restritiva (*abrigo/shelter* fornecido à população não pode ser um mero telhado), pois a moradia está ligada aos direitos humanos e princípios fundamentais do PIDESC. A previsão do artigo em comento deve ser entendida sempre como moradia adequada, e não simplesmente como moradia. Como prescreve o Comentário Geral n. 4, item 7:

Adequate shelter means [...] adequate privacy, adequate space, adequate security, adequate lighting and ventilation, adequate basic infrastructure and adequate location with regard to work and basic facilities - all at a reasonable cost. (Organização das Nações Unidas, 1992)

Não existe uma tradução formal no site do governo federal, mas Secretaria de Direitos Humanos Da Presidência Da República, ao fazer um estudo sobre Direito à Moradia Adequada, traduziu assim:

Habitação adequada significa privacidade adequada, espaço adequado, segurança, iluminação e ventilação adequadas, infraestrutura básica adequada e localização adequada em relação ao trabalho e facilidades básicas, tudo a um custo razoável. (Secretaria de Direitos Humanos da Presidência Da República, 2013)

E o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH, 2009) traduziu assim:

[...] uma habitação adequada compreende [...] intimidade suficiente, espaço adequado, segurança adequada, iluminação e ventilação suficientes, infraestruturas básicas adequadas e localização adequada relativamente ao local de trabalho e aos serviços essenciais – tudo isto a um custo razoável para os beneficiários.

A observação inicial dessas citações é a utilização da palavra “shelter”, que foi traduzida como “habitação” em ambas as traduções. E, em seguida, em todos os três documentos consultados, o comentário geral n. 4 faz um esclarecimento do que seria cada um desses itens, que pontuaremos mais abaixo. De imediato, gostaria de destacar que no próprio comentário é afirmado que este conceito de moradia adequada estava sendo copiado conforme afirmação da Comissão sobre Assentamentos Humanos e a Estratégia Global para Habitação para o ano 2000. Ao buscar as informações sobre a Comissão sobre Assentamentos Humanos e a Estratégia Global para Habitação para o ano 2000, chegamos na The Global Strategy for Shelter to the Year 2000 (Organização das Nações Unidas, 2000), que foi adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1988 com a resolução 43/181. Esta estratégia foi projetada para promover políticas de habitação que garantissem moradia adequada para todos até o ano 2000.

5. O conceito de "abrigo adequado" é o mesmo adotado pela Comissão no programa para o Ano Internacional do Abrigo para os Sem-Abrigo. Abrigo adequado significa mais do que um teto sobre a cabeça: significa privacidade adequada, espaço adequado, segurança adequada, iluminação e ventilação adequadas, infraestrutura básica adequada e localização

adequada no que diz respeito ao trabalho e às instalações básicas - tudo a um custo razoável. (tradução nossa)¹⁰

Do primeiro conceito do comentário ao conceito da Comissão sobre Assentamentos Humanos e a Estratégia Global para Habitação para o ano 2000, tivemos pequenas alterações. Assim, vamos ver o que diz “the Commission in the programme for the International Year of Shelter for the Homeless” (Organização das Nações Unidas, 1981), sendo que essa comissão em sua resolução diz:

Reconhecendo a grave e geralmente piora situação dos sem-teto nos países em desenvolvimento, enfatizando que a construção, melhoria e manutenção de abrigos, infraestrutura física relacionada e instalações sociais podem contribuir significativamente para o desenvolvimento nacional. (tradução nossa)¹¹

E, logo no início do documento, é feita a referência direta à resolução 35/76 de 5 de dezembro de 1980, que enfatizou a necessidade de melhorar as condições de vida nos assentamentos humanos informais e nas favelas, com enfoque especial em países em desenvolvimento. Especificamente sobre o direito à moradia temos a:

Reafirmando que abrigo e serviços adequados são um direito humano básico. Tal como proclamado na Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos, 1976,¹³⁹ e que, ao lutar para defender este direito, deve ser dada prioridade às necessidades dos pobres, dos sem-abrigo e dos grupos mais vulneráveis da sociedade. (139: Ver Relatório de Habitat: Conferência das Nações Unidas sobre Settlement Humano. 1', Vancouver. 3/ Mav-11 de junho de 1976 (publicação das Nações Unidas. Vendas No. F.76.IV.7 e retificação), cap. I.) (Organização das Nações Unidas, 1980) (tradução nossa, Organização das Nações Unidas, 1980)¹²

E, durante o texto:

¹⁰ No original: 5. The concept of "adequate shelter" is the same as adopted by the Commission in the programme for the International Year of Shelter for the Homeless. Adequate shelter means more than a roof over one's head: It means adequate privacy, adequate space, adequate security, adequate lighting and ventilation, adequate basic infrastructure and adequate location with regard to work and basic facilities - all at a reasonable cost. (Organização das Nações Unidas, 2000)

¹¹ No original: Recognizing the grave and generally worsening situation of the homeless in the developing countries, emphasizing that the building, improvement and maintenance of shelter, related physical infrastructure and social facilities can contribute significantly to national development.

¹² No original: Reaffirming that adequate shelter and services are a basic human right. As proclaimed in the Vancouver Declaration on Human Settlements, 1976,¹³⁹ and that, in striving to uphold this right, priority must be given to the needs of the poor, the homeless and the most vulnerable groups of society. (139: See Report of Habitat: United Nations Conference on Human Settlement. 1', Vancouver. 3/ Mav-11 June 1976 (United Nations publication. Sales No. F.76.IV.7 and corrigendum), chap. I.) (Organização das Nações Unidas, 1980)

Reconhecendo também que a provisão de habitação, infraestruturas e serviços pode constituir um importante instrumento e impulso para combater a pobreza, melhorar as condições ambientais e a qualidade de vida, aumentar a produtividade, gerar emprego e rendimento e estender os frutos do progresso económico aos pobres e aos carente. (tradução nossa, Organização das Nações Unidas, 1980)¹³

Assim, podemos ver que ocorreu uma alteração do texto, mas o mais importante para este ponto desta pesquisa, é a nota de rodapé 139 (139/ See Report of Habitat: United Nations Conference on Human Settlements", Vancouver. 31 May-11 June 1976 (United Nations publication. Sales No E.76.IV.7 and corrigendum), chap.I.), que direciona a olhar ao Relatório da Conferencia Habitat: Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, conhecida como Habitat I, Vancouver, 31 de maio a 11 de junho de 1976 (Publicação das Nações Unidas, Número de Vendas F.76.IV.7 e corrigendum), capítulo I. Com conceito que nos foi apresentado, teve por base a agenda Habitat I. Desta forma, ao se analisar novamente a Declaração de Vancouver, em especial seu capítulo 1, agora com a intenção específica de identificar o conceito de "adequate shelter". O primeiro capítulo é denominado de Declaração de princípios, tendo após o preâmbulo a divisão em três partes, sendo: Oportunidade e soluções; Princípios Gerais; e Guia de Ações.

Em uma análise rápida, é possível encontrar a equiparação do direito à habitação adequada a um direito humano básico (Organização das Nações Unidas, 1976):

Tradução livre: 8. Abrigo e serviços adequados são um direito humano básico que impõe aos governos a obrigação de garantir a sua obtenção por todas as pessoas, começando com a assistência directa aos menos favorecidos através de programas orientados de autoajuda e acção comunitária. Os governos devem esforçar-se por remover todos os impedimentos que impeçam a realização destes objectivos. De especial importância é a eliminação da segregação social e racial, entre outras coisas, através da criação de comunidades mais equilibradas, que combinem diferentes grupos sociais, ocupações, habitações e comodidades. (tradução nossa)¹⁴

¹³ No original: Recognizing also that the provision of housing, infrastructure and services can constitute a major instrument and thrust for combating poverty, improving the environmental conditions and quality of life, increasing productivity, generating employment and income and extending the fruits of economic progress to the poor and the needy.

¹⁴ No original: 8. Adequate shelter and services are a basic human right which places an obligation on Governments to ensure their attainment by all people, beginning with direct assistance to the least advantaged through guided programmes of self-help and community action. Governments should endeavour to remove all impediments hindering attainments of these goals. Of special importance is the elimination of social and racial segregation, inter alis, through the creation of better-balanced communities, which blend different social groups, occupation, housing and amenities.

Mas, na intenção de melhor identificar a origem do Conceito de Habitação adequada, constante no Comentário 4 e o que acabou por ser sua base, a Agenda Habitat, elaboramos o seguinte quadro:

Tabela 1 - Quadro comparativo do que consta no Desc n° 4, com o previsto inicialmente na Declaração de Vancouver/Habitat I:

COMENTÁRIO GERAL N.º 4: ARTIGO 11. O, NÚMERO 1 (RELATIVO AO DIREITO A ALOJAMENTO ADEQUADO)	HABITAT I
<p>Segurança legal da ocupação. A ocupação assume diversas formas: arrendamento, locação (setor público ou privado), copropriedade, propriedade, alojamento em situação de urgência e ocupação precária, incluindo habitações ou terras. Independentemente do tipo de ocupação, todas as pessoas devem ter um certo grau de segurança, que garanta a proteção legal contra a expulsão, a agressão e outras ameaças. Os Estados Partes devem, conseqüentemente, adoptar medidas imediatas com a finalidade de conferir segurança legal da ocupação às pessoas e agregados familiares que ainda não beneficiam desta proteção, após consulta genuína, efetuada junto das pessoas e grupos afetados.</p>	<p>Princípio geral 10 - A terra é um dos elementos fundamentais nos assentamentos humanos. Todo Estado tem o direito de tomar as medidas necessárias para manter sob controle público o uso, posse, disposição e reserva de terras. Cada Estado tem o direito de planejar e regular o uso da terra, que é um dos seus recursos mais importantes, de tal forma que o crescimento dos centros populacionais, tanto urbanos como rurais, se baseie num plano abrangente de uso da terra. Tais medidas devem assegurar a consecução dos objetivos básicos de reforma social e económica para cada país, em conformidade com o seu sistema e legislação nacional e de propriedade da terra.</p> <p>Princípio geral 02 - Na prossecução deste objetivo, deve ser dada prioridade às necessidades das pessoas mais desfavorecidas.</p>
<p>b) Disponibilidade de serviços, materiais, equipamentos e infraestruturas. Um alojamento adequado deve dispor de estruturas essenciais à saúde, à segurança, ao conforto e à nutrição. Todos os titulares do direito a um alojamento adequado devem ter acesso permanente aos recursos naturais e comuns, água potável, energia para cozinhar, aquecimento e</p>	<p>Diretriz para ação 3 - Uma política de assentamentos humanos deve procurar a integração ou coordenação harmoniosa de uma ampla variedade de componentes, incluindo, por exemplo, crescimento e distribuição populacional, emprego, abrigo, uso da terra, infraestruturas e serviços. Os governos devem criar mecanismos e</p>

<p>iluminação, instalações sanitárias e de limpeza, meios de conservação de alimentos, sistemas de recolha e tratamento de lixo, esgotos e serviços de emergência.</p>	<p>instituições para desenvolver e implementar tal política.</p> <p>Diretriz para ação 3 - Ao planejar novos assentamentos humanos ou reestruturar os existentes, deverá ser dada uma elevada prioridade à promoção de condições ótimas e criativas de coexistência humana. Isto implica a criação de um espaço urbano bem estruturado à escala humana, a estreita interligação das diferentes funções urbanas, o alívio do homem urbano de tensões psicológicas intoleráveis devido à sobrelotação e ao caos, a criação de oportunidades de encontros humanos e a eliminação de conceitos urbanos que levam ao isolamento humano.</p>
<p>c) Acessibilidade. Os custos financeiros do alojamento, suportados pelas pessoas ou agregados familiares, devem situar-se a um nível que não ameace, nem comprometa, a satisfação de outras necessidades básicas. Os Estados Partes devem providenciar para que os custos afetados ao alojamento não sejam incompatíveis com os níveis de rendimento. Os Estados Partes devem instituir um sistema de subsídios ao alojamento destinados a aqueles necessidades neste domínio. Segundo o princípio da acessibilidade, os arrendatários devem ser protegidos, através de medidas adequadas, contra rendas excessivas ou aumentos de rendas abusivos. Nas sociedades onde os materiais naturais constituem a principal fonte dos materiais de construção, os Estados Partes devem tomar as medidas necessárias para assegurar a disponibilidade de tais materiais. Que não dispõem de meios económicos suficientes para um alojamento adequado, bem como prever modalidades e níveis de financiamento do alojamento que reflitam, com rigor, as necessidades neste</p>	<p>Diretriz para ação 14 - Os assentamentos humanos são caracterizados por disparidades significativas nos padrões de vida e nas oportunidades. O desenvolvimento harmonioso dos assentamentos humanos exige a redução das disparidades entre as áreas rurais e urbanas, entre as regiões e dentro das próprias regiões. Os governos devem adoptar políticas que visem diminuir as diferenças entre padrões de vida e oportunidades em áreas urbanas e não urbanas. Tais políticas a nível nacional devem ser complementadas por políticas destinadas a reduzir as disparidades entre os países no âmbito da Nova Ordem Económica Internacional.</p> <p>Diretriz para ação 06 - As políticas e programas de assentamentos humanos devem definir e lutar por padrões mínimos progressivos para uma qualidade de vida aceitável. Estas normas variarão dentro e entre países, bem como ao longo de períodos de tempo e, portanto, devem estar sujeitas a alterações de acordo com as condições e possibilidades. Alguns padrões são definidos de forma mais adequada em termos</p>

<p>domínio. Segundo o princípio da acessibilidade, os arrendatários devem ser protegidos, através de medidas adequadas, contra rendas excessivas ou aumentos de rendas abusivos. Nas sociedades onde os materiais naturais constituem a principal fonte dos materiais de construção, os Estados Partes devem tomar as medidas necessárias para assegurar a disponibilidade de tais materiais.</p>	<p>quantitativos, proporcionando assim metas definidas com precisão a nível local e nacional. Outros devem ser qualitativos, estando a sua realização sujeita à necessidade sentida. Ao mesmo tempo, a justiça social e uma partilha equitativa dos recursos exigem o desencorajamento do consumo excessivo.</p>
<p>d) Habitabilidade. Um alojamento adequado deve ser habitável, em termos de propiciar aos seus ocupantes o espaço adequado e proteger do frio, da humidade, do calor, da chuva, do vento e outros perigos para a saúde, dos riscos devidos a problemas estruturais e de vectores de doença. A segurança física dos ocupantes deve ser igualmente garantida. O Comité encoraja os Estados Partes a aplicarem os princípios sanitários no domínio da habitação, elaborados pela Organização Mundial de Saúde (OMS), que considera o alojamento como o fator ambiental mais frequentemente associado à doença, tal como o revelam as análises epidemiológicas. Alojamento e condições de vida inadequadas e deficientes estão invariavelmente ligadas ao aumento das taxas de mortalidade e morbidade.</p>	<p>Princípio geral 1 - A melhoria da qualidade de vida dos seres humanos é o primeiro e mais importante objetivo de toda política de assentamentos humanos. Estas políticas devem facilitar a melhoria rápida e contínua da qualidade de vida de todas as pessoas, começando pela satisfação das necessidades básicas de alimentação, abrigo, água potável, emprego, saúde, educação, formação, segurança social, sem qualquer discriminação quanto à raça, cor, sexo, língua, religião, ideologia, origem nacional ou social ou outra causa, num quadro de liberdade, dignidade e justiça social.</p>
<p>e) Facilidade de acesso. Um alojamento adequado deve ser acessível às pessoas que a ele têm direito. Os grupos desfavorecidos devem ter pleno acesso, permanentemente, aos recursos adequados, em matéria de alojamento. Assim, pessoas idosas, crianças, portadores de deficiências, doentes terminais, soropositivos, doentes crónicos, doentes mentais, vítimas de catástrofes naturais, pessoas que vivem em zonas sujeitas a catástrofes naturais e outros grupos devem beneficiar de uma certa prioridade no que se refere ao alojamento. A legislação e a política</p>	<p>Princípio geral 2 - In striving to achieve this objective, priority must be given to the needs of the most disadvantaged people.</p>

<p>de habitação devem atender às necessidades especiais destes grupos. Em muitos Estados Partes, o acesso à propriedade fundiária, por parte dos sectores da sociedade desprovidos de terra ou empobrecidos, deve constituir um dos principais objetivos da política de habitação. É preciso definir as obrigações dos Governos neste domínio, tendo em vista a realização do direito de todos a um lugar seguro, onde possam viver em paz e com dignidade, incluindo o acesso à terra.</p>	
<p>f) Localização. Um alojamento adequado deve situar-se num local onde existam possibilidades de emprego, serviços de saúde, estabelecimentos escolares, centros de cuidados infantis e outras estruturas sociais. É o caso das grandes cidades e das zonas rurais, onde o custo (em tempo e dinheiro) das deslocações por motivo de trabalho é susceptível de pesar demasiado nos orçamentos dos agregados pobres. As habitações não devem ser construídas em lugares poluídos, nem na proximidade imediata de fontes de poluição que ameacem o direito à saúde dos seus ocupantes.</p>	<p>Princípio geral 1 - A melhoria da qualidade de vida dos seres humanos é o primeiro e mais importante objetivo de toda política de assentamentos humanos. Estas políticas devem facilitar a melhoria rápida e contínua da qualidade de vida de todas as pessoas, começando pela satisfação das necessidades básicas de alimentação, abrigo, água potável, emprego, saúde, educação, formação, segurança social, sem qualquer discriminação quanto à raça, cor, sexo, língua, religião, ideologia, origem nacional ou social ou outra causa, num quadro de liberdade, dignidade e justiça social.</p> <p>Diretriz para ação 5 - As características demográficas, naturais e económicas de muitos países exigem políticas de crescimento e distribuição da população, posse da terra e localização de atividades produtivas para garantir processos ordenados de urbanização e organizar a ocupação racional do espaço rural.</p>
<p>g) Respeito pelo meio cultural. A arquitetura, os materiais de construção utilizados e as políticas subjacentes devem permitir exprimir, de forma adequada, a identidade e diversidade culturais. Na construção ou modernização da habitação, é preciso garantir que as dimensões culturais da habitação não sejam sacrificadas e que, se for necessário, equipamentos técnicos</p>	<p>Diretriz para ação 7. Deve-se também chamar a atenção para os efeitos prejudiciais da transposição de normas e critérios que só podem ser adoptados pelas minorias e que podem aumentar as desigualdades, a utilização indevida de recursos e a deterioração social, cultural e ecológica dos países em desenvolvimento.</p> <p>Diretriz para ação 17 A human settlement is more</p>

<p>modernos sejam disponibilizados.</p>	<p>than a grouping of people, shelter and workplaces. Diversity in the characteristics of human settlements reflecting cultural and aesthetic values must be respected and encouraged and areas of historical, religious or archaeological importance and nature areas of special interest preserved for posterity. Places of worship, especially in areas of expanding human settlements, should be provided and recognized in order to satisfy the spiritual and religious needs of different groups in accordance with freedom of religious expression.</p> <p>Diretriz para ação 18. Os governos e a comunidade internacional deverão facilitar a transferência de tecnologia e experiência relevantes e deverão encorajar e apoiar a criação de tecnologia endógena mais adequada às características e padrões socioculturais da população, através de acordos bilaterais ou multilaterais, tendo em conta a soberania e interesse dos Estados participantes. O conhecimento e a experiência acumulados em matéria de assentamentos humanos deveriam estar disponíveis para todos os países. As instituições de investigação e académicas deveriam contribuir mais plenamente para este esforço, dando maior atenção aos problemas dos assentamentos humanos.</p>
---	--

Fonte: o Autor com Base no Comentário Geral n.º 4: ARTIGO 11. (Relativo ao Direito a Alojamento Adequado) e na Declaração de Vancouver/HABITAT I.

O Comentário é de suma importância, mas ao ser puxado o fio da origem e seu conceito, o ponto inicial foi a Declaração de Vancouver, também conhecida como Agenda Habitat I. Mas essa informação não constou clara em nenhum dos documentos que pesquisei. Por isso, foi necessário todo o passo a passo para uma correta fundamentação do conceito de habitação adequada, que só foi possível com a realização da transcrição e posterior análise da Agenda Habitat I. Com ela, também foi possível uma melhor separação e identificação, em comparação com o prescrito no Comentário Desk. Pode-se constatar que o direito à habitação adequada

estava já delineado desde a Agenda Habitat I. Mas, em que pese o alinhamento de diversas ideias, não é possível dizer que o comentário sintetizou da melhor forma possível as previsões da Declaração de Vancouver.

1.2.12 Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - Agenda 21

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – CNUMAD (1992), também denominada de *Rio 92*, foi organizada pelas Nações Unidas de 03 a 14 de junho de 1992 no Rio de Janeiro. Seu objetivo era debater temas ambientais de interesse de todos os países do mundo. Com a aprovação de 156 países, o principal documento produzido pela Rio 92 foi a Agenda 21, contendo princípios, programas, propostas de ação e estratégias. Os países signatários se comprometeram a realizar políticas locais para a implementação da Agenda 21. O consenso era de que só seria possível evoluir se houvesse a participação das comunidades locais.

Assim, em âmbito geral, a Agenda 21 tratava de temas de suma importância. Para os propósitos dessa tese, destaque para o Capítulo 7 (*Promoting sustainable human settlement development*). A ideia central passava primeiramente por uma espécie de autocrítica, em que são destacados os déficits de moradia e as necessidades ambientais. Em seguida, sublinhava-se: *“Expenditure by international support and finance organizations is equally low. For example, only 1 per cent of the United Nations system’s total grant-financed expenditures in 1988 went to human settlements”*. A Agenda 21 também apresentava a informação, com base em dados de 1988, de que 1 dólar investido em assentamentos carrega mais 122 dólares em investimentos. Corresponde, assim, a maior taxa de retorno e apoio financeiro do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

Dessa maneira, os assentamentos humanos têm como objetivo central a melhora na qualidade de vida ambiental, social, econômica e de trabalho, de todos os seres humanos, no âmbito urbano ou rural. A ideia central dos assentamentos humanos, portanto, nas cooperações técnicas, parcerias público-privadas e participação da

população, em especial grupos específicos de interesses (mulheres, índios, aposentados, idosos etc.) é a de que as informações desses grupos, especialmente, devem ser sempre monitoradas pelas autoridades competentes

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – CNUMAD (1992) no objetivo 7.4:

7.4. O objectivo global dos assentamentos humanos é melhorar a qualidade social, económica e ambiental dos assentamentos humanos e os ambientes de vida e de trabalho de todas as pessoas, em particular dos pobres urbanos e rurais. Essa melhoria deve basear-se em actividades de cooperação técnica, parcerias entre os sectores público, privado e comunitário e na participação no processo de tomada de decisões de grupos comunitários e grupos de interesses especiais, como mulheres, povos indígenas, idosos e deficientes. Estas abordagens devem constituir os princípios fundamentais das estratégias nacionais de colonização. Ao desenvolver estas estratégias, os países terão de definir prioridades entre as oito áreas programáticas deste capítulo, de acordo com os seus planos e objectivos nacionais, tendo plenamente em conta as suas capacidades sociais e culturais. Além disso, os países devem tomar medidas adequadas para monitorizar o impacto das suas estratégias nos grupos marginalizados e privados de direitos, com especial referência às necessidades das mulheres.¹⁵ (tradução nossa, CNUMAD, 1992)

A multidimensionalidade da moradia também é vista na Agenda 21. No diapasão do que fora antes discutido, ela direciona o futuro dos assentamentos humanos sustentáveis com as ideias programáticas de que devem ser fornecidos abrigos adequados para todos, com boa gestão, planejamento sustentável do uso do solo, com infraestruturas ambientais integradas (água, esgoto, saneamento, drenagem e gestão de resíduos sólidos), promoção de energia sustentável e transportes, gestão adequada de áreas que sejam propensas a desastres, promoção de atividades sustentáveis nas indústrias de construção, promoção do desenvolvimento e de capacitação para o desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos.

¹⁵ No original: 7.4. The overall human settlement objective is to improve the social, economic and environmental quality of human settlements and the living and working environments of all people, in particular the urban and rural poor. Such improvement should be based on technical cooperation activities, partnerships among the public, private and community sectors and participation in the decision-making process by community groups and special interest groups such as women, indigenous people, the elderly and the disabled. These approaches should form the core principles of national settlement strategies. In developing these strategies, countries will need to set priorities among the eight programme areas in this chapter in accordance with their national plans and objectives, taking fully into account their social and cultural capabilities. Furthermore, countries should make appropriate provision to monitor the impact of their strategies on marginalized and disenfranchised groups, with particular reference to the needs of women.

A Agenda 21 tinha já o respaldo da DUDH e do PIDESC, e também destacou que um abrigo seguro e saudável é algo essencial para uma boa saúde física, psicológica e social, gerando bem-estar econômico e devendo ser parte fundamental das ações nacionais dos governos e entidades internacionais. Os Estados não devem apenas endossar a Agenda 21; devem apoiar política e financeiramente suas iniciativas, visando atingir a finalidade de facilitar o alcance do *abrigo adequado*, em harmonia com o meio ambiente. Suas prescrições, entretanto, não desprezam o fornecimento de abrigo adequado para as populações em crescimento acelerado. Já quando se trata da melhora da gestão urbana, suas predições levam em consideração todos os níveis (nacional, estadual, municipal).

Uma das ideias é o desenvolvimento de cidades intermediárias como forma de desafogar o crescimento desordenado das cidades grandes. A Agenda 21 ainda continha ideias de melhora no padrão de povoamento de urbano e rural, e o desenvolvimento de atividades rurais de pequena escala para a geração de rendimento, especialmente através da produção local.

Entre suas premissas, destaque para o desenvolvimento sustentável como um caminho a ser trilhado, assim como o incentivo de participação popular na implementação de políticas públicas. Nessa toada, considerando o déficit de interesse e preparo na capacitação popular dos países signatários, incentiva a formação de grupos comunitários não governamentais, para que cada vez mais indivíduos assumam a responsabilidade pela gestão e melhoria dos seus ambientes.

Assim, por diversos momentos, a Agenda 21 fala em auxílio e ajuda, especialmente na capacitação da população e também dos países. Um dos tópicos-chave é o item sobre a *promoção do planejamento e gestão sustentáveis do uso do solo*. Ele indica que o desenvolvimento através da gestão dos recursos, com os Estados estabelecendo políticas públicas para um desenvolvimento saudável, com uma melhor utilização do solo e com gestão da expansão urbana; maior eficiência, acesso ao mercado fundiário e a racionalização dos procedimentos de transação imobiliária; incentivos fiscais e controle do uso da terra visando utilização mais racional; fomentar parcerias entre entes privados, públicos e comunitários; garantia e

segurança da posse a todos, especialmente às mulheres, indígenas, comunidades locais e necessitados; mais acesso à terra para a população pobre; implementação de práticas melhoradas de gestão das terras, com requisitos para melhor explorar o potencial daqueles imóveis; informar aos formuladores de políticas públicas as consequências de loteamentos não planejados e as grandes consequências as populações vulneráveis.

A Agenda 21 dá, como se vê, um especial destaque às questões de meio ambiente. Verifica, a seu turno, a redução de problemas com saúde em países desenvolvidos; já nos países em desenvolvimento, o fornecimento inadequado de água, saneamento dentre outros, são responsáveis por problemas de saúde generalizados, que causam mortes evitáveis. Essa abordagem integrada de infraestrutura visa “improve the quality of life, increase productivity, improve health and reduce the burden of investments in curative medicine and poverty alleviation”.

Por fim, a ideia central da Agenda 21 previa soluções infraestruturais adequadas em todos os assentamentos até 2025. Nesse esforço, diversos pontos importantes foram aprofundados, como transportes, energias sustentáveis, proteção contra catástrofes, reconstrução pós-desastres e o fomento da cultura da segurança” que trazem um direcionamento para servir de auxílio aos países em desenvolvimento.

1.2.13 Conferência Mundial sobre Direitos Humanos em Viena na Áustria - Declaração e Programa de Ação de Viena

A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos que ocorreu em Viena (Organização das Nações Unidas, 1993), na Áustria, entre os dias 14 e 25 de junho de 1993, proferiu a Declaração e Programa de Ação de Viena. Em relação ao direito à moradia, a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos foi tímida:

31. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos apela aos Estados para que se abstenham de tomar qualquer medida unilateral, que não esteja em conformidade com o Direito Internacional e com a Carta das Nações Unidas e que crie obstáculos às relações comerciais entre Estados e obste à plena realização dos Direitos Humanos consagrados na Declaração Universal dos Direitos do Homem e nos instrumentos internacionais de Direitos Humanos,

em especial do direito de todos a um nível de vida adequado à sua saúde e bem-estar, incluindo a alimentação e os cuidados médicos, a habitação e os necessários serviços sociais. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos afirma que a alimentação não deverá ser utilizada como um instrumento de pressão política.

A relevância do ponto em destaque é o fato de a Declaração Universal dos Direitos Humanos estar, à época da Conferência de Viena, próxima de completar 50 anos. O tom do documento firmado na Áustria em 1993 era voltado a reforçar aos Estados o compromisso firmado com a DUDH e com demais Tratados Internacionais. Em linhas gerais, também carregava a preocupação com a sobreposição de um determinado país sobre os interesses de outras nações, fazendo perceber um globo já dividido e pouco afeito às questões humanitárias.

1.2.14 Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – (Habitat II) – Istambul

A II Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos reuniu os países integrantes da ONU (Organização das Nações Unidas, 1996), entre 03 e 14 de junho de 1996, visando reafirmar as metas universais para assegurar a moradia adequada para todas as pessoas, e “tornar os assentamentos humanos mais seguros, saudáveis, habitáveis, equitativos, sustentáveis e produtivos”. A *Habitat II* – como foi chamada – avançou com o tema da moradia adequada, e foi além. Passou também a frisar que somente seria possível melhorar as condições de vida se fosse através de desenvolvimento sustentável.

Comparada à primeira, foi um evento muito maior. Reuniu representantes dos setores público, privado, sociedade civil e estudiosos sobre o tema. Com o fim da Conferência, foi elaborado um documento denominado “Declaração de Istambul”, corresponde ao Anexo I, da Resolução I do Capítulo I (Resoluções Adotadas na Conferência). Não chega a ser um plano de ação. Mas contém muitas metas traçadas.

Partindo da ideia da *Habitat I*, reafirmou seus propósitos, especialmente no seu ponto central, que eram os seres humanos. Mas, em consonância com a Rio 92,

passou a destacar a questão do desenvolvimento sustentável. Reafirmada essa premissa, dando especial ênfase ao desenvolvimento sustentável dos Assentamentos Urbanos, sublinhou o protagonismo das parcerias para o atingimento desse objetivo.

Assim, firmando o compromisso pelas “mais de um bilhão de pessoas vivendo em pobreza absoluta”, como bem destacado no item 7 da Declaração de Istambul, os debates tiveram dois grandes direcionadores. O primeiro, “Moradia Adequada para Todos”, e o outro, “Desenvolvimento de Assentamentos Humanos Sustentáveis em um Mundo em Processo de Urbanização” (item 1 – Declaração de Istambul). O documento também frisou que, mesmo considerados os problemas mundiais, a questão atinge cada região de forma bem específica, entendendo que são necessárias, por isso, soluções igualmente singulares.

Ciente dos custos da promoção das ideias da Agenda Habitat, a própria Habitat II demandou os signatários para “mobilizar os recursos financeiros nacional e internacionalmente, incluindo recursos novos e adicionais de todas as fontes – multilaterais e bilaterais, públicas e privadas” (item 13 – declaração de Istambul). O intuito era facilitar a capacitação, bem como a transferência de tecnologias e os conhecimentos necessários.

A Declaração de Istambul encerrou marcada pela tentativa de solidificar uma nova era, caracterizada pela cultura da solidariedade referente aos assentamentos urbanos. O Anexo II, da Resolução I do Capítulo I (Organização das Nações Unidas, 1996), brindou a população com a *Agenda Habitat*, que em seu capítulo 1 traz diretrizes muito próximas das constantes da Declaração de Istambul. Adjetiva alguns pontos e, em outros, procura oferecer uma melhor fundamentação histórica.

Considerando que “cities and towns have been engines of growth and incubators of civilization and have facilitated the evolution of knowledge, culture and tradition, as well as of industry and commerce. ”, como destacado no Item 6 da Agenda Habitat, e que mais de três bilhões de pessoas morarão em áreas urbanas, como frisado no Item 8 da Agenda Habitat, considerou a necessidade de somar esforços para que sejam criadas comunidades sustentáveis e ambiente seguros (Item 9 da Agenda

Habitat). Por isso, também deve haver esforços em eliminar a pobreza rural, fornecendo melhor qualidade de educação e emprego (Item 10 – Agenda Habitat). Pontos importantes como as necessidades das crianças e adolescentes, empoderamento das mulheres e proteção a deficientes e a idosos também figuram no documento.

Assim, os Estados devem, além de proporcionar a moradia, também facilitar a iniciativa independente e a criatividade, bem com valorizar as parcerias que podem surgir (setor privado e internacional). Os mais necessitados devem ser capacitados para a participação de forma justa e igualitária em todas as atividades que sejam relacionadas aos assentamentos humanos (Item 18 – Agenda Habitat):

19. Os problemas dos assentamentos humanos são de natureza multidimensional. Reconhece-se que o abrigo adequado para todos e o desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos não estão isolados do desenvolvimento social e económico mais amplo dos países e que não podem ser separados da necessidade de quadros nacionais e internacionais favoráveis para o desenvolvimento económico, o desenvolvimento social e a protecção ambiental. , que são componentes indispensáveis e que se reforçam mutuamente do desenvolvimento sustentável.¹⁶ (tradução nossa, Organização das Nações Unidas, 1996),.

É possível ver, aqui, a ideia da multidimensionalidade exposta em um tratado internacional. As necessidades são variadas conforme o local. Os abrigos – considerados adequados – não podem ficar isolados, e desenvolvimento sustentável, desenvolvimento econômico, desenvolvimento social e a proteção ambiental devem ser metas perseguidas. Por fim, a Agenda Habitat II finaliza apelando a todos que realizem as ações nos mais diversificados níveis, conforme suas orientações transformadoras da realidade (Item 21 – Agenda Habitat).

Mas, afinal, como definir um *abrigo adequado*?

¹⁶ No original: 19. Human settlements problems are of a multidimensional nature. It is recognized that adequate shelter for all and sustainable human settlements development are not isolated from the broader social and economic development of countries and that they cannot be set apart from the need for favorable national and international frameworks for economic development, social development and environmental protection, which are indispensable and mutually reinforcing components of sustainable development.

O Comentário Geral n. 4¹⁷ e o Item 39 da Agenda Habitat preconizam que, para o abrigo ser adequado, ele deverá ser “*healthy, safe, secure, accessible and affordable and that includes basic services, facilities and amenities, and will enjoy freedom from discrimination in housing and legal security of tenure*”. Por isso, os Estados devem estar comprometidos com políticas consistentes ligadas a estratégias macroeconômicas; segurança jurídica da posse e igualdade de acesso; água potável, saneamento e demais serviços; sistemas transparentes de transferências de direitos fundiários e segurança jurídica da posse; acesso amplo aos serviços públicos e financiamento habitacional; melhorias nas tecnologias de construção; garantia do acesso à moradia aos deficientes; fomento a oferta de habitações acessíveis; modernizar as habitações e os equipamentos públicos; acesso à moradia sem discriminação; empoderamento das famílias, encorajando políticas sociais para satisfazerem suas necessidades; serviços de saúde e educação; proteção aos povos indígenas; proteção em face de despejos ilegais e soluções alternativas adequadas em casos de despejos inevitáveis (Item 40 – Agenda Habitat).

Muito dos itens listados, que estão dentro do conceito de habitação adequada proposto na Agenda Habitat II, vêm dos tratados internacionais anteriores. Alguns até são repetitivos, e muitos deles são autoexplicativos, muito embora seja necessário reafirmar o que vem sendo dito para evitar o que poderíamos chamar de poluição semântica sobre o tema.

1.2.15. Comentário Geral n. 7: Despejos Forçados e Direito à Moradia Adequada - Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - 1997

Com a realização do PIDESC (Organização das Nações Unidas, 1997) e a instituição do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em seu décimo sexto período de reuniões (1997), temos em destaque o Comentário Geral n. 7, que tratou sobre despejos forçados e o direito à moradia adequada constante do

¹⁷ Fazemos menção ao Comentário Geral e não do PIDESC em virtude da declaração de Boutros Boutros-Ghali, Secretário-Geral das Nações Unidas: “Habitat II as a link in a series of international conferences”.

Parágrafo 1 do Artigo 11 do PIDESC, que se encontra na página 114, no Anexo III dos Reportes da Décima Sexta Sessão do Comitê, na Suplementação n° 3 (E/1998/22, E/C.12/1997/4).

O tema, evidentemente, é intrinsicamente ligado à moradia, (Item 1 - CG 7) e, por si, já integra o conceito de habitação adequada. Mas como seu conteúdo era desrespeitado pelos países signatários, o Comitê optou por explicitar suas diretrizes sobre a prática de despejos forçados. Assim, apresentou o conceito “as the permanent or temporary removal against their will of individuals, families and/or communities from the homes and/or land which they occupy, without the provision of, and access to, appropriate forms of legal or other protection.” (Item 3 - CG 7).

Muito por isso, os Estados do PIDESC devem rever suas políticas e legislações, visando garantir que não estarão em atrito com as normas internacionais, devendo revogar todas que sejam contrárias aos requisitos do PIDESC (Item 9 - CG 7). Deve-se evitar despejos de grandes grupos (Item 13 - CG 7), embora a prática seja aceita por falta de pagamentos de aluguéis ou por danos no bem alugado, através de procedimento judicial adequado, diante das disposições, objetivos e finalidades do PIDESC (Item 14 - CG 7). Todavia, o Item 16 - CG 7 prevê que o despejo não pode resultar em pessoas sem abrigo ou vulneráveis, diferente, em boa medida, do que ocorreu no Brasil, à época da preparação de infraestrutura para os Jogos Olímpicos na cidade do Rio de Janeiro, em 2016. Segundo Geraldo Silva (2015), professor de Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC – UFABC – em entrevista ao Instituto Humanitas da Universidade do Vale do Rio dos Sinos:

As remoções estão sendo feitas desde 2009, de acordo com os primeiros relatos dos moradores. Na maioria dos casos, tais remoções foram e estão sendo feitas de maneira violenta e autoritária, sem consideração alguma pela situação das famílias que habitam essas comunidades desde muito tempo. [...]

De acordo com o dossiê do Comitê Popular da Copa e das Olimpíadas, até 2011 teriam sido removidas 1.860 famílias, e outras 5.325 estavam ameaçadas de remoção. Ao todo, o Comitê calculava em 7.185 o número de famílias a serem removidas por causa dos megaeventos, o que representaria mais de 32.000 pessoas se multiplicarmos o número de famílias pelo número médio de integrantes do grupo familiar nas comunidades (4,5, segundo o IBGE). Mas eu acredito que esse número seja ainda conservador. [...]

As principais justificativas têm a ver com a realização das obras necessárias para equipar a cidade e levar a cabo os eventos; mas têm também a ver com valorização imobiliária e expulsão dos pobres para as periferias (o que, aliás, não representa nenhuma novidade nas cidades brasileiras). O caso da Barra da Tijuca no Rio de Janeiro é emblemático. Fronteira de especulação imobiliária de longa data e lugar privilegiado para a realização dos jogos olímpicos, está sendo objeto de uma verdadeira operação de remoção em massa.

Todas essas situações geraram grandes desgastes, principalmente porque a ideia central do Comentário Geral n. 7 colocar as remoções forçadas como grave violações aos direitos humanos, destacando a necessidade de segurança na posse.

Como última observação, dou destaque a informações constantes no Comentário Geral n. 7, especificamente no item 14, e no Comentário Geral n. 16, item 3, que trata das interferências nos domicílios de uma pessoa, possível apenas nos casos previstos em lei.

1.2.16. Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável

Durante a 70ª Assembleia Geral das Nações Unidas (Organização das Nações Unidas, 2015), foi aprovada a resolução "Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável", que nos brindou com a Agenda 2030. Ela trata de um plano global ousado para que o mundo esteja melhor para todos os povos e nações em 2030. Ao todo, são 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS – e 169 Metas Universais, que abordam diversos temas sociais, ambientais e econômicos, dando especial enfoque aos povos, ao planeta, à prosperidade, à paz e às parcerias que podem ser idealizadas.

Dentre os ODS, um em especial fornece diretamente subsídios e melhorias ao conceito de *moradia adequada*, que é o ODS 11 – Cidades e Comunidades Sustentáveis. São sete metas universais que permitem multidimensionar a habitação/moradia adequada como: Habitação segura, adequada acessível, a preço justo e com acesso a serviços básicos (11.1 da Agenda 2030); acesso a sistemas de transporte sustentável, especialmente através da expansão dos transportes públicos

(11.2 da Agenda 2030); urbanização previamente planejada (11.3 da Agenda 2030); gestão participativa, integrada e sustentável (11.3 da Agenda 2030); proteção ao patrimônio cultural e natural (11.4 da Agenda 2030); proteção especial contra catástrofes, especialmente relacionadas à água (11.5 da Agenda 2030); redução de impactos ambientais (11.6 da Agenda 2030); e acesso universal a espaços públicos inclusivos, acessíveis e verdes (11.7 da Agenda 2030).

Como se pode depreender, a preocupação central aqui não foi igual à do CG n. 4, eis que não houve uma descrição clara das dimensões da moradia adequada. O foco foi mantido apenas na melhoria das condições urbanas e no fornecimento de uma habitação segura, acessível e adequada, a preço justo. Ademais, os demais ODS se relacionam indiretamente com a moradia adequada: ODS 1 - Erradicação da Pobreza, em sua Meta 1.4, quando visa garantir direitos iguais aos recursos econômicos, e o acesso a serviços básicos, propriedade e controle sobre a terra e outras formas de propriedade, herança, recursos naturais, tecnologias apropriadas e serviços financeiros; ODS 3 - Saúde e Bem-Estar, em sua Meta 3.9, quando visa reduzir substancialmente o número de mortes por poluição e contaminação do ar, água e solo; ODS 6 - Água Potável e Saneamento: Meta 6.1, quando procura garantir o acesso a água potável; Meta 6.2: quando visa garantir o acesso a saneamento e higiene adequados e equitativos para todos; ODS 7 - Energia Acessível e Limpa, com a Meta 7.1, com acesso a serviços de energia acessíveis, confiáveis e modernos; ODS 10 - Redução das Desigualdades, com a Meta 10.1, que preconiza aumentar a renda dos mais pobres reduzindo as desigualdades; ODS 13 - Ação Contra a Mudança Global do Clima, na Meta 13.1, quando visa de preparar melhor e aumentar a capacidade de adaptação a riscos relacionados ao clima e desastres naturais; ODS 16 - Paz, Justiça e Instituições Eficazes, na Meta 16.3, quando visa promover o Estado de Direito, garantindo a justiça para todos; e, ODS 17 - Parcerias e Meios de Implementação, com a Meta 17.18, com o compartilhamento de informações pra a melhoria das condições.

Importante ressaltar a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 828 que se enquadrou nas ODS 1, 3, 11 e 16 e tratou da questão das remoções forçadas, de pessoas em situação de vulnerabilidade, especialmente durante a pandemia de COVID-19, onde o Ministro do Supremo Tribunal Federal Roberto

Barroso, deferiu parcialmente a mediada cautelar enfatizando a necessidade de um regime de transição para que fossem retomadas as decisões de desocupações. Onde determinou que:

[...] as medidas administrativas que possam resultar em remoções coletivas de pessoas vulneráveis (i) sejam realizadas mediante a ciência prévia e oitiva dos representantes das comunidades afetadas; (ii) sejam antecedidas de prazo mínimo razoável para a desocupação pela população envolvida; (iii) garantam o encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade social para abrigos públicos (ou local com condições dignas) ou adotem outra medida eficaz para resguardar o direito à moradia, vedando-se, em qualquer caso, a separação de membros de uma mesma família (STF, 2022).

Essa decisão foi significativa pois buscava equilibrar a aplicação da lei com a proteção dos direitos fundamentais, especialmente no contexto de crise pandêmica, reforçando a mediação e o diálogo, gerando uma proteção aos mais vulneráveis.

1.2.17 Agenda Habitat 3 – Quito - 2016

Na intenção de reafirmar o compromisso global de urbanização sustentável, foi realizada a Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável – *Habitat III* (Organização das Nações Unidas, 2016), no dia 23 de dezembro de 2016. Durante o sexagésimo oitavo encontro plenário da Organização das Nações Unidas, na septuagésima primeira sessão, foi adotada a Resolução 71/256 – *Nova Agenda Urbana* – que inicia com a *Declaração de Quito sobre Cidades e Aglomerados Urbanos Sustentáveis para Todos*.

A *Habitat I* ocorreu em 1976 de forma tímida e embrionária; a *Habitat II* ocorreu em 1996, tomando forma e adicionando camadas ao pensamento; agora, a *Habitat III*, em 2016, é a consolidação de várias ideias, centralizando o planejamento para os próximos 20 anos, orientados ao desenvolvimento urbano sustentável.

A *Nova Agenda Urbana*, além de reafirmar o compromisso com o desenvolvimento sustentável, auxilia na implementação da Agenda 2030, tornando as cidades mais inclusivas, seguras e sustentáveis (Item 9 – Declaração de Quito). À luz da Declaração de Quito, a cidade é para todos, que moram e usufruem, em igualdade

de utilização, de forma inclusiva, sem discriminação. Todos habitam de forma justa, segura, saudável, acessível, resiliente e sustentável, fomentando a qualidade de vida e a prosperidade (Item 11 – Declaração de Quito).

A Nova Agenda Urbana vem para dar continuidade, portanto, às agendas anteriores, com base nos documentos anteriores (Declaração Universal dos Direitos Humanos - Resolução 217 A (III), na Declaração do Milênio - Resolução 55/2 e nos resultados da Cúpula Mundial de 2005 - Resolução 60/1) e demais tratados internacionais de direitos humanos, bem como a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento - Resolução 41/128, Anexo (Item 12 – Declaração de Quito).

Numa visão partilhada, a Nova Agenda Urbana prevê que os aglomerados urbanos e as cidades exerçam a função ambiental, sejam participativos (especialmente através do compromisso cívico) e alcancem a igualdade de direitos. É apresentado indiretamente um conceito de habitação condigna:

[...] sem discriminações, com acesso universal a água potável e saneamento seguros e economicamente acessíveis, bem como acesso igualitário para todos a bens públicos e serviços de qualidade em domínios como a segurança alimentar e nutrição, saúde, educação, infraestruturas, mobilidade e transporte, energia, qualidade do ar e meios de subsistência (Item 13 (a) – Declaração de Quito).

A ideia da participação da população está relacionada ao engajamento com o compromisso cívico, para que criem sentimento de pertença àquela comunidade, fortalecendo interações sociais e intergeracionais e expressões e apresentações culturais. Entende-se que uma participação política adequada, proporcionando coesão social, com inclusão e segurança em sociedades pacíficas e plurais, é necessária (Item 13-b – Declaração de Quito). Constam ainda as ideias de economia sustentável (Item 13-d – Declaração de Quito); mobilidade sustentável (Item 13-f Declaração de Quito); redução e gestão de catástrofes (Item 13-g – Declaração de Quito); e proteção e restauração de ecossistemas ambientais.

A multidimensionalidade da habitação adequada pode ser destacada, na Agenda Habitat, por uma Dimensão Física: Habitabilidade e Infraestrutura: habitação segura, saudável e com acesso a serviços básicos (água, saneamento, energia) (Parágrafo

13, 51, 114); Resiliência e Desenvolvimento Urbano Sustentável: preparar as populações e as habitações para suportar adversidades e catástrofes (Parágrafo 13, 67, 93, 148); Transporte e mobilidade: necessidade de investimentos em rede de transporte sustentável e no acesso a mobilidade urbana para todos (Parágrafo 113); Cidades inteligentes, Informação e comunicação: utilizar tecnologias para deixar as cidades mais eficientes (Parágrafo 66); Segurança e saúde pública: fomentar a melhora da segurança e da saúde pública. (Parágrafo 13, 99).

Uma Dimensão Social: Inclusão e Equidade: acesso sem discriminação às moradias e aos serviços sociais (Parágrafo 13, 28, 34, 35, 47, 59); Bem-estar: através da criação de espaços públicos (Parágrafo 97); Participação e Coesão Comunitária: fomentar comunidades coesas e com engajamento comunitário, com especial espaço à participação popular na toma de decisões (Parágrafo 89, 93, 148); Redução da Pobreza: eliminar a pobreza (Parágrafo 25, 63, 107).

Uma Dimensão Econômica: Acessibilidade Viabilidade Econômica: acesso a todos à moradia e à promoção de políticas de acesso à moradia (Parágrafo 13, 107, 111); Desenvolvimento Local: promoção de melhorias econômicas para mais oportunidade de emprego, especialmente para os que tem menos condições, como marginalizados e jovens. (Parágrafo 13, 14, 75); Inovação e soluções industriais criativas: fomento à inovação industrial (Parágrafo 91); Gestão de recursos naturais: uso sustentável de recursos naturais (Parágrafo 71).

Uma Dimensão Cultural: Identidade Cultural e Diversidade: respeitar as identidades culturais dos povos e a diversidade (Parágrafo 37, 125); Patrimônio cultural: proteger o patrimônio cultural no planejamento urbano (Parágrafo 125).

Uma Dimensão Jurídica: Segurança da Posse e da Legalidade: garantia da posse e proteção a despejos forçados (Parágrafo 35, 119); Governança: fortalecimento da governança urbana com um planejamento eficaz de desenvolvimento sustentável (Parágrafo 89, 90, 123); Legislação e políticas públicas: desenvolvimento de marcos legais e políticas públicas para a consolidação da nova agenda urbana (Parágrafo 15, 89).

1.3 CONVENÇÕES E RECOMENDAÇÕES DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT) QUE TRATAM SOBRE HABITAÇÃO

Inicialmente, não seriam apresentadas as convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Todavia, no decorrer da pesquisa, constatei uma recomendação referenciada como uma importante declaração de direito, por parte do Alto Comissariado das Nações Unidas (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, 2002 e UN-HABITAT, 2002). Assim, em virtude da importância das informações levantadas, fez-se necessário uma apresentação mais minuciosa, pois o Alto Comissariado dos Direitos Humanos tem diversas previsões que se relacionam diretamente ao direito à habitação. Nas palavras do Relatório do Relator Especial sobre o Direito à Moradia Adequada como Componente do Direito a um Padrão de Vida Adequado:

67. Nos tratados internacionais em que o direito à propriedade é protegido, e em países em que é um direito fundamental, nunca se duvidou que o direito à propriedade deve ceder lugar ao bem social maior da comunidade. (tradução nossa, United Nations, 1994)¹⁸

Assim, especialmente quando se trata de direito à propriedade e à segurança da posse, mantém sempre o pensamento de que deve prevalecer o interesse da comunidade em detrimento ao proprietário. E uma das formas de se manter o interesse da comunidade é defendendo os indivíduos na qualidade de trabalhadores. A Organização Internacional do Trabalho (OIT) é uma agência das Nações Unidas que se concentra em questões relacionadas ao trabalho, incluindo também as normas laborais, a proteção social e a oportunidades de trabalho. Tem um papel fundamental na promoção de condições de trabalho adequadas, e suas convenções e recomendações sobre habitação são fundamentais para garantir que os trabalhadores tenham acesso a condições de vida dignas.

Assim, neste tópico, serão demonstradas algumas determinações sobre moradia e habitação, previstas em convenções e recomendações da Organização Internacional

¹⁸ No original: 67. Under international treaties where the right to property is protected, and in countries in which it is a fundamental right, it has never been doubted that the right to property must yield to the greater social good of the community.

do Trabalho (OIT), ratificadas pela República Federativa do Brasil. Também foram acrescentadas as Recomendações 115, 122 e 132 da Organização Internacional do Trabalho (OIT)¹⁹ sobre o Alojamento dos Trabalhadores – 1961, na sua versão original, em inglês. Não possível localizá-la juntamente ao Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019, que consolidou os atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal.

1.3.1 Convenção nº 82 da OIT sobre Política Social (Territórios Não-Metropolitanos) - 1947

A Convenção nº 82 da OIT (International Labour Organization, 1947) sobre política social nos territórios não-metropolitanos foi adotada em Genebra, em 11 de julho de 1947, com ênfase em desenvolvimento social e econômico equilibrado. Tinha como principais menções a habitação:

Artigo 4

Todas as medidas possíveis serão tomadas por comentários internacionais, regionais, nacionais e territoriais para promover melhorias em áreas como saúde pública, habitação, nutrição, educação, bem-estar das crianças, situação da mulher, condições de emprego, emprego dos assalariados e dos produtores independentes, protecção dos trabalhadores migrantes, segurança social, padrões de serviço público e produção em geral.

Artigo 9º

1. Serão tomadas medidas para garantir aos produtores independentes e assalariados condições que lhes dêem espaço para melhorar os padrões de vida através de seus próprios esforços e garantam a manutenção dos padrões de vida mínimos, estabelecidos através de inquéritos oficiais sobre condições de vida, continuidades após consulta às organizações representativas dos trabalhadores e dos trabalhadores.

2. Na determinação do nível mínimo de vida serão tidas em conta as necessidades familiares essenciais dos trabalhadores, tais como alimentação e valor nutricional, habitação, vestuário, cuidados médicos e educação.²⁰

¹⁹ Tais recomendações foram localizadas através do sistema de buscas do site oficial da Internacional Labour Organization - <https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:20040::FIND:::> tendo sido feita a busca pelo termo “adequate housing”. Restou localizada também a convenção 110, mas esta já estava incluída no presente trabalho.

²⁰ No original: Article 4 - All possible steps shall be taken by appropriate international, regional, national and territorial measures to promote improvement in such fields as public health, housing, nutrition, education, the welfare of children, the status of women, conditions of employment, the remuneration of wage earners and independent producers, the protection of migrant workers, social security, standards of public services and general production. Article 9 - 1. Measures shall be taken to secure for independent producers and wage earners conditions which will give them scope to improve living standards by their own efforts and will ensure the maintenance of minimum standards of living as ascertained by means of official enquiries into living conditions, conducted after consultation with

Esta convenção não foi ratificada pelo Brasil, todavia é de suma importância, pois foi elaborada no período pós-Segunda Guerra Mundial e tinha a intenção de garantir as políticas sociais em territórios não metropolitanos.

1.3.2 Convenção nº 97 da OIT sobre os Trabalhadores Migrantes - 1949

A Convenção nº 97 da OIT (Brasil, 2019) sobre os trabalhadores migrantes foi adotada em Genebra, em 1º de julho de 1949, por ocasião da trigésima segunda sessão da Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho. Ela foi aprovada pelo Decreto Legislativo nº 20, de 30 de abril de 1965 (Brasil, 1965), e entrou em vigor para o Brasil em 18 de junho de 1966.

Artigo 6

Todo Membro para o qual se ache em vigor a presente convenção se obriga a aplicar aos migrantes que se encontrem legalmente em seu território, sem discriminação de nacionalidade, raça, religião ou sexo, um tratamento que não seja inferior ao aplicado a seus próprios nacionais com relação aos seguintes assuntos:

- a) sempre que estes pontos estejam regulamentados pela legislação ou dependam de autoridades administrativas;
- (iii) a habitação.²¹

É considerada de suma importância, pois foi realizada no contexto do pós-guerra, em que os países europeus estavam precisando de mão de obra, e foram em busca em outros Estados. Os trabalhadores migrantes enfrentavam diversos riscos, especialmente de exploração e discriminação. Mas também teve a intenção de assegurar o Direito à Habitação de forma igual aos nacionais e aos migrantes.

1.3.3 Convenção nº 110 da OIT sobre Plantações - 1958

the representative organisations of employers and workers. 2. In ascertaining the minimum standards of living, account shall be taken of such essential family needs of the workers as food and its nutritive value, housing, clothing, medical care and education.

²¹ No original: Article 6 – Each Member for which this Convention is in force undertakes to apply, without discrimination in respect of nationality, race, religion or sex, to immigrants lawfully within its territory, treatment no less favourable than that which it applies to its own nationals in respect of the following matters: (a) in so far as such matters are regulated by law or regulations, or are subject to the control of administrative authorities. (iii) accommodation.

A Convenção nº 110 da OIT (International Labour Organization, 1958) sobre os trabalhadores migrantes foi adotada em Genebra, em 24 de junho de 1958, por ocasião da quinquagésima oitava sessão da Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho. Ela não foi ratificada pelo poder público brasileiro. Seus principais itens relacionados à habitação são:

PARTE XII. HABITAÇÃO

Artigo 85

As autoridades competentes, em consulta com os representantes das organizações de empregadores e trabalhadores envolvidas, onde houver, incentivarão o fornecimento de habitações adequadas para os trabalhadores das plantações.

Artigo 86

1. Os padrões e especificações mínimos da acomodação a ser fornecida de acordo com o Artigo anterior serão estabelecidos pela autoridade pública competente. Esta última, sempre que possível, constituirá conselhos consultivos compostos por representantes de empregadores e trabalhadores para consulta em relação a questões relacionadas à habitação.

2. Esses padrões mínimos incluirão especificações sobre

(a) os materiais de construção a serem usados;

(b) o tamanho mínimo da acomodação, seu layout, ventilação e espaço no piso e ar;

(c) espaço na varanda, cozinha, lavagem, armazenamento, abastecimento de água e instalações sanitárias.

Artigo 87

Penalidades adequadas para violações das disposições legais feitas de acordo com o Artigo anterior serão previstas por leis ou regulamentos e efetivamente aplicadas.

Artigo 88

1. Onde a moradia for fornecida pelo empregador, as condições sob as quais os trabalhadores da plantação têm direito à ocupação não serão menos favoráveis do que aquelas estabelecidas pelo costume nacional ou pela legislação nacional.

2. Sempre que um trabalhador residente for dispensado, ele terá um prazo razoável para desocupar a casa. Onde o prazo permitido não for fixado por lei, ele será determinado por mecanismos de negociação reconhecidos ou, na falta de acordo sobre o assunto, pelo recurso ao procedimento normal dos tribunais civis.²²

²² No original: PART XII. HOUSING - Article 85 - The appropriate authorities shall, in consultation with the representatives of the employers' and workers' organisations concerned, where such exist, encourage the provision of adequate housing accommodation for plantation workers. Article 86 - 1. The minimum standards and specifications of the accommodation to be provided in accordance with the preceding Article shall be laid down by the appropriate public authority. The latter shall, wherever practicable, constitute advisory boards consisting of representatives of employers and workers for consultation in regard to matters connected with housing. 2. Such minimum standards shall include specifications concerning (a) the construction materials to be used; (b) the minimum size of accommodation, its layout, ventilation, and floor and air space; (c) verandah space, cooking, washing, storage, water supply and sanitary facilities. Article 87 - Adequate penalties for violations of the legal provisions made in accordance with the preceding Article shall be provided for by laws or regulations and effectively enforced. Article 88 - 1. Where housing is provided by the employer the conditions under which plantation workers are entitled to occupancy shall be not less favourable than those

Inovadora, especialmente por dedicar uma parte à habitação dos trabalhadores, com foco nos que trabalhavam em plantações, na intenção de que tivessem melhores condições de vida. Norteava as condições de vida onde a habitação era fornecida pelo empregador; incluía entre as proteções que deveriam ser fornecidas a habitação e especificava a necessidade de instalações adequadas de higiene e alimentação.

O termo “habitação adequada” aparece de forma clara e objetiva com seus direcionamentos. Como padrão mínimo, era clara no sentido de apontar a necessidade de um tamanho mínimo, com ventilação e espaço físico suficientes; e, tinha que ter cômodos como varanda, cozinha, lavagem, arrumos, abastecimento de água e instalações sanitárias; e, deveria ser construída com materiais de construção adequados.

1.3.4 Recomendação 115 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre o Alojamento dos Trabalhadores - 1961

A Recomendação 115 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) (International Labour Organization, 1961) sobre o alojamento dos trabalhadores foi adotada na 44ª sessão do organismo diretor da OIT, em 7 de junho de 1961. Esta recomendação tem uma significativa importância para a promoção do direito à habitação, pois já trata da necessidade de o alojamento ser adequado. A referência originária diz que:

II. Padrões de Habitação

7. Os padrões de habitação mencionados no Parágrafo 19 dos Princípios Gerais devem se relacionar em particular com
(a) o espaço mínimo por pessoa ou por família, expresso em termos de um ou mais dos seguintes, tendo em devida consideração a necessidade de cômodos de dimensões e proporções razoáveis:

established by national custom or national legislation. 2. Whenever a resident worker is discharged, he shall be allowed a reasonable time in which to vacate the house. Where the time allowed is not fixed by law it shall be determined by recognised negotiating machinery, or, failing agreement on the subject, by recourse to the normal procedure of the civil courts.

- (i) área do piso;
 - (ii) volume cúbico; ou
 - (iii) tamanho e número de cômodos;
 - (b) o fornecimento de água potável na moradia dos trabalhadores em quantidades tão amplas que atendam a todos os usos pessoais e domésticos;
 - (c) sistemas adequados de esgoto e descarte de lixo;
 - (d) proteção adequada contra calor, frio, umidade, ruído, fogo e animais portadores de doenças e, em particular, insetos;
 - (e) instalações sanitárias e de lavagem adequadas, ventilação, instalações de cozinha e armazenamento e iluminação natural e artificial;
 - (f) um grau mínimo de privacidade tanto
 - (i) quanto entre pessoas individuais dentro da casa; e
 - (ii) para os membros da casa contra perturbações indevidas por fatores externos; e
 - (g) separação adequada de cômodos destinados a propósitos de moradia de alojamentos para animais.
8. Onde a acomodação habitacional para trabalhadores solteiros ou trabalhadores separados de suas famílias for coletiva, a autoridade competente deve estabelecer padrões de moradia prevendo, no mínimo,
- (a) uma cama separada para cada trabalhador;
 - (b) acomodação separada dos sexos;
 - (c) suprimento adequado de água potável;
 - (d) drenagem adequada e conveniências sanitárias;
 - (e) ventilação adequada e, quando apropriado, aquecimento; e
 - (f) refeitórios comuns, cantinas, salas de descanso e recreação e instalações de saúde, onde não estejam disponíveis na comunidade.
9. Os padrões de moradia dos trabalhadores devem ser revisados de tempos em tempos para levar em conta o desenvolvimento social, econômico e técnico e os aumentos da renda real per capita.
10. Em geral, e em localidades onde as oportunidades de emprego não são de caráter temporário, a moradia dos trabalhadores e as instalações comunitárias relacionadas devem ser de construção durável.
11. O objetivo deve ser construir a moradia dos trabalhadores e as instalações comunitárias relacionadas nos materiais mais adequados disponíveis, tendo em conta as condições locais, como a responsabilidade por terremotos.²³ (tradução nossa)

²³ No original: II. Housing Standards - 7. The housing standards referred to in Paragraph 19 of the General Principles should relate in particular to (a) the minimum space per person or per family as expressed in terms of one or more of the following, due regard being had to the need for rooms of reasonable dimensions and proportions: (i) floor area; (ii) cubic volume; or (iii) size and number of rooms; (b) the supply of safe water in the workers' dwelling in such ample quantities as to provide for all personal and household uses; (c) adequate sewage and garbage disposal systems; (d) appropriate protection against heat, cold, damp, noise, fire, and disease-carrying animals, and, in particular, insects; (e) adequate sanitary and washing facilities, ventilation, cooking and storage facilities and natural and artificial lighting; (f) a minimum degree of privacy both (i) as between individual persons within the household; and (ii) for the members of the household against undue disturbance by external factors; and (g) suitable separation of rooms devoted to living purposes from quarters for animals. 8. Where housing accommodation for single workers or workers separated from their families is collective, the competent authority should establish housing standards providing, as a minimum, for (a) a separate bed for each worker; (b) separate accommodation of the sexes; (c) adequate supply of safe water; (d) adequate drainage and sanitary conveniences; (e) adequate ventilation and, where appropriate, heating; and (f) common dining rooms, canteens, rest and recreation rooms and health facilities, where not otherwise available in the community. 9. Workers' housing standards should be revised from time to time to take account of social, economic and technical development and increases of real income per head. 10. In general, and in localities where employment opportunities are not of a temporary character, workers' housing and related community facilities should be of durable construction. 11. The aim should be to construct workers' housing and related community

A norma, muito inovadora para sua época, aborda a necessidade de garantir que os trabalhadores tenham acesso a alojamentos seguros, saudáveis e confortáveis, promovendo a qualidade de vida e respeitando a dignidade humana. Um ponto de grande destaque é a necessidade de revisões periódicas no próprio corpo da recomendação, visando acompanhar os avanços sociais, econômicos e técnicos, com a intenção de que as moradias permaneçam adequadas e seguras.

A recomendação foi muito inovadora por estabelecer princípios e diretrizes para a Política Nacional de Habitação, dando especial importância à necessidade de que todos tenham acesso Habitação Adequada, o que fez com que esta recomendação até os dias de hoje continue sendo uma referência importante no fomento das políticas habitacionais que visem melhorar a qualidade de vida dos trabalhadores pelo mundo, especialmente por trazer necessidade de privacidade, espaço suficiente, segurança, ventilação, iluminação, infraestrutura básica e localização adequada em relação ao local de trabalho e aos serviços essenciais.

1.3.5 - Convenção nº 117 da OIT sobre Objetivos e Normas Básicas da Política Social – 1962

A Convenção nº 117 da OIT sobre objetivos e normas básicas da política social foi adotada pela Conferência Geral da OIT em 22 de junho de 1962. Ela foi aprovada pelo Decreto Legislativo nº 65, de 30 de novembro de 1969 (Brasil, 1969), e entrou em vigor para o Brasil em 24 de março de 1970.

Artigo V

1. Deverão ser tomadas medidas no sentido de assegurar aos produtores independentes e aos assalariados condições de vida que lhes permitam elevar seu nível de vida por seus próprios esforços, e que garantam a manutenção de um nível de vida mínimo determinado através de pesquisas

facilities in the most suitable materials available, having regard to local conditions, such as liability to earthquakes.

oficiais sobre as condições de vida, conduzidas em consulta com as organizações representativas dos empregadores e empregados.

2. Na fixação do nível de vida mínimo, será necessário levar em conta as necessidades familiares essenciais dos trabalhadores, inclusive a alimentação e seu valor nutritivo, a habitação, o vestuário, os cuidados médicos e a educação.

Artigo XI

7. Nos casos em que a alimentação, a habitação, o vestuário e outros suprimentos e serviços essenciais constituam parte da remuneração, a autoridade competente tomará todas as medidas práticas e possíveis para assegurar que os mesmos sejam adequados e seu valor em espécie seja calculado com exatidão.

Esta convenção desempenhou um papel essencial no período de grandes mudanças socioeconômicas que foi a década de 1960, especialmente ao estabelecer padrões mínimos aos trabalhadores, que lhe permitissem elevar o seu padrão de vida por esforços próprio. Neste padrão de vida mínimo, estava incluído: alimentação e seu valor nutritivo, a habitação, o vestuário, os cuidados médicos e a educação. Já estava evidente que a melhora nas condições de vida dos trabalhadores contribuía positivamente para a economia.

1.3.6 Recomendação nº 122 da OIT sobre Política de Emprego - 1964

A Recomendação nº 122 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Política de Emprego foi adotada na 48ª sessão do organismo diretor da OIT, em 9 de julho de 1964 (Brasil, 1970). Esta recomendação tem uma significativa importância para a promoção do direito à habitação, pois já trata da necessidade de coordenação da política habitacional com a política de emprego. Ademais, sobre habitação adequada temos:

14.

(1) Para este fim, e para evitar a perda de produção provocada por atrasos no preenchimento de vagas, os Membros deverão estabelecer e financiar adequadamente programas para ajudar os trabalhadores a encontrarem e a preparar-se para novos empregos.

(c) a coordenação da política de habitação com a política de emprego, através da disponibilização de habitação adequada e de instalações comunitárias em locais onde existam vagas de emprego, e da concessão de subsídios de remoção para trabalhadores e seus dependentes pelo empregador ou através de fundos públicos ²⁴

²⁴ No original: 14. (1) To this end, and to avoid the loss of production entailed by delays in filling vacancies, Members should establish and adequately finance programmes to help workers to find and fit themselves for new jobs. (c) the co-ordination of housing policy with employment policy, by the provision of adequate housing and community facilities in places where there are job vacancies, and

Esta convenção de 1964 já possuía a expressão habitação adequada, especialmente quando estivessem a serviço de empregadores. Outros pontos relevantes são a busca pela facilitação da mobilidade dos trabalhadores e o equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e social.

1.3.7 Recomendação nº 132 da OIT sobre Arrendatários e Meeiros – 1968

A Recomendação nº 132 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) (International Labour Organization, 1968) sobre Arrendatários e Meeiros foi adotada na 52ª sessão do organismo diretor da OIT, em 23 de junho de 1968. Esta recomendação estabelece diretrizes importantes para a melhoria das condições de vida e trabalho dos arrendatários e meeiros. Ademais, sobre habitação adequada, destacamos:

Artigo 18:

Onde for costumeiro ou necessário que os arrendatários, meeiros e categorias semelhantes de trabalhadores agrícolas vivam na propriedade, os proprietários de terras devem ser incentivados a fornecer-lhes habitação adequada, conforme os padrões compatíveis com a dignidade humana, no que diz respeito à proteção contra elementos naturais, provisão de água potável, instalações sanitárias e acomodações separadas para animais. A autoridade competente deve tomar as medidas apropriadas e praticáveis para ajudar os proprietários de terras nessa responsabilidade.

Esta recomendação de 1968 enfatiza a importância da "habitação adequada", especialmente para arrendatários e meeiros que vivem na propriedade onde trabalham. Outros pontos relevantes são a proteção contra a exploração e abuso, a promoção de condições de vida dignas e a melhoria da produtividade agrícola.

1.3.8 Convenção nº 161 da OIT sobre os Serviços de Saúde do Trabalho – 1985

the provision of removal grants for workers and their dependants by the employer or out of public funds.

A Convenção nº 161 da OIT relativa aos Serviços de Saúde do Trabalho foi concluída em Genebra, em 7 de junho de 1985. Ela foi aprovada pelo Decreto Legislativo nº 86, de 14 de dezembro de 1989 (Brasil, 1989), e entrou em vigor para o Brasil em 18 de maio de 1991.

Artigo 5 Os serviços de saúde no trabalho devem assegurar as seguintes funções, ajustadas aos riscos da empresa:

(b) vigiar os fatores do meio de trabalho e as práticas de trabalho que possam afetar a saúde dos trabalhadores, inclusive as instalações sanitárias, as cantinas e as áreas de habitação, sempre que esses equipamentos sejam fornecidos pelo empregador.

Em um período de forte evolução industrial, com rápidas mudanças econômicas (como veremos na terceira seção), mudanças no trabalho eram necessárias para prevenir doenças e acidentes e promover condições de trabalho saudáveis. Tal convenção contribuiu para a melhoria das condições de trabalho, bem como para o bem-estar dos trabalhadores.

1.3.9 Convenção nº 167 da OIT sobre Segurança e Saúde na Construção – 1988

A Convenção nº 167 da OIT sobre Segurança e Saúde na Construção foi adotada em Genebra, em 20 de junho de 1988. Ela foi ratificada pelo Brasil pelo Decreto Legislativo nº 61, de 18 de abril de 2006 (Brasil, 2006).

Artigo 52 Adequadas instalações para moradia dos trabalhadores deverão ser colocadas à disposição destes, quando se tratar de obras distantes de seus lares e onde o transporte entre o local da obra e suas casas ou qualquer outro tipo de acomodação não estejam disponíveis. De igual modo, deverá haver instalações sanitárias separadas para homens e mulheres, bem como locais para higiene pessoal e dormitórios.

Essa é outra convenção que trata de uma atividade de risco, mas de suma importância, que é a construção. Costumeiramente os trabalhadores ficam em alojamentos. Assim, esta convenção visa assegurar condições de vida digna no trabalho e fora dele. Devem os trabalhadores ter acesso a habitações adequadas quando as obras forem distantes de suas residências e não houver transportes disponíveis. Visa garantir que o trabalhador tenha um lugar seguro e adequado para morar durante seus períodos de trabalho.

1.3.10 Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais - 1989

A Convenção nº 169 da OIT (Brasil, 2002) sobre Povos Indígenas e Tribais foi adotada em Genebra, em 27 de junho de 1989. Ela foi aprovada pelo Decreto nº 10.088, de 18 de novembro de 2019 (Brasil, 2019).

Artigo 20

Os governos tomarão todas as medidas possíveis para prevenir qualquer discriminação entre trabalhadores pertencentes aos povos interessados e outros trabalhadores, particularmente no que se refere:

C) a assistência médica e social, segurança e saúde ocupacionais, todos os benefícios da seguridade social e demais benefícios decorrentes do emprego, bem como moradia [...]

Esta convenção deixa clara a necessidade de amparo dos povos indígenas e tribais, especialmente garantindo suas habitações tradicionais e seus modos de vida, assegurando condições de vida e trabalho dignas para esses povos. Ademais, a Convenção também garante o direito dos povos indígenas contra deslocamentos arbitrários, bem como reconhece o direito de posse e propriedade sobre as terras que estes povos tradicionalmente ocupam.

1.4 PRIMEIRO DESFECHO: HÁ UM DIREITO À MORADIA ADEQUADA?

Como foi possível depreender da primeira seção desta tese de doutoramento, orientada às investigações sobre o direito à moradia especialmente no Brasil, não apenas as muitas Cartas Políticas nacionais – sete, ao todo – como também os mais variados tratados internacionais centraram atenção ao tema. A partir do catálogo inventariado até aqui, duas, são as impressões mais significativas à construção do argumento proposto:

1) A habitação digna tem reconhecida importância político-jurídica tanto interna quanto externamente, e as razões de preocupação parecem evidentes. Afinal, a partir da moradia adequada, dispõe-se o alicerce para a concretização de uma série de outros direitos, tais como o direito à saúde, o direito à educação, entre tantos

outros. Ou seja, *morar adequadamente* pressupõe uma espécie de *ethos* de cidadania, irrenunciável para uma vida digna;

2) Embora as problematizações em relação à efetivação deste direito social no Brasil ocorram sequencialmente neste trabalho, impossível não associar – sobretudo, nos tratados internacionais – o abissal descompasso entre a vontade político-jurídica esculpida nesses mesmos documentos ou nas políticas de Estado, cristalizadas na Constituição e a realidade não apenas brasileira, mas global.

Necessária se fez a apresentação de todos os dispositivos elencados, para que reste demonstrado o contexto da evolução internacional a que se vinha passando para que possamos entender onde o Brasil se encontra, destacando especialmente que foi conturbada a criação do conceito atual de Moradia Adequada / Habitação Condigna / Adequate Housing tanto no âmbito internacional quanto em âmbito nacional.

Sem introduzir novos elementos à discussão, fiquemos com os números informados pela Organização das Nações Unidas (Folha de S. Paulo, 2022), e já apresentados nesta seção: um bilhão de pessoas vivem em favelas ou moradias precárias no mundo, pressupondo um indivíduo, a cada oito, vivendo em situação precária. O índice, estatisticamente assustador, deve, contudo, crescer, principalmente acompanhando o ritmo desordenado da expansão dos grandes conglomerados urbanos, mas sem excluir as zonas rurais, igualmente precarizadas (Maricato, 2001). Diversamente, mas ainda em íntima relação com a dualidade entre a realidade e os assertivos prognósticos dos tratados internacionais e da Constituição de 1988, temos ainda os despejos já mencionados nas páginas que inauguram esta discussão, ampliando o *gap* entre moradia e dignidade. Na especificidade destas notas complementares, visando um desfecho à seção, referimo-nos às remoções para a realização dos Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro, em 2016, como exemplo de referência.

De acordo com entrevista de Geraldo Silva, professor de Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC – UFABC – concedida ao Instituto Humanitas da Unisinos (Silva, 2017) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, as

“remoções foram [...] feitas de maneira violenta e autoritária, sem consideração alguma pela situação das famílias que habitam essas comunidades desde muito tempo”, contrariando as diretrizes dos tratados internacionais que lecionam sobre o tema, e dos quais, sublinhe-se, o Brasil é signatário.

Em apertada síntese, um desdobramento argumentativo possível é, descritivamente, caminhar em direção a uma espécie de predação da autonomia do Direito em nome tanto da economia quanto da política, comumente irmanadas, como não de hoje denuncia Lenio Luiz Streck (2019) em sua vasta e conhecida obra. Nesse caso, a diferença, contudo, aponta não exatamente para uma arbitrária discricionariedade do juiz – como costuma referir Streck – mas para um claro descompasso entre as políticas de governo e as políticas de Estado, bem-marcadas na Constituição Federal e alinhadas a uma série de tratados internacionais, adotados pelo país.

Assim, é possível concluir preliminarmente que, a despeito da reconhecida importância da moradia, considerada verdadeiro alicerce para a concretização, inclusive, de outros direitos, como bem acenam documentos internacionais em que o Brasil é signatário, é significativo o *gap* entre efetivamente morar dignamente e as pretensões de universalidade desse direito, não somente aqui, mas no globo.

2 INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: ESTRATÉGIAS PARA O ACESSO AO DIREITO À MORADIA NO BRASIL

Como foi possível depreender da seção que introduz o argumento desta tese, o direito à moradia digna é pressuposto não apenas no Artigo 6º da Constituição Federal de 1988, mas em um diversificado catálogo, inclusive, com alcance internacional, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, de 1948, ou o Pacto Internacional sobre Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, de 1966.

Com evidência, foi possível assentar, com isso, a importância político-jurídica da habitação em nível global, considerando-a como uma espécie de mínimo a alicerçar outros direitos de imprescindível relevância, como saúde ou educação, por exemplo; Nesse sentido, afirma Vitor de Andrade Monteiro (2014) que, com:

O direito à moradia, tem-se a ligação entre o indivíduo e determinado lugar que proporcione segurança, conforto e privacidade, permitindo a existência e o desenvolvimento dignos do ser humano. Assim, o direito à moradia se apresentaria como direito inerente à condição humana, merecendo proteção jurídica independentemente da existência do objeto físico. Desse modo, o direito à moradia consistiria em um bem jurídico de natureza extrapatrimonial, que visa proteger a existência digna do homem.

Contudo, embora a moradia considerada digna seja pressuposta a uma vida com níveis mínimos de bem-estar, também foi possível, preliminarmente, apontar o descompasso entre a vontade político-jurídica assentada nos documentos anteriormente elencados, não apenas aqui, mas ao redor do mundo, com as singularidades próprias a cada lugar e contexto (Gazola, 2008, p. 56).

Como veremos adiante, a exclusão social pode ser associada ao amplo gap de moradia digna na especificidade brasileira. Afinal, a nosso ver, a desigualdade surge, em linhas gerais, alinhada a um histórico processo de segregação territorial, que arremessa significativos contingentes populacionais às zonas periféricas, via de regra, precárias.

A demanda reprimida de acesso à moradia próxima do local de trabalho induz a ocupação de áreas de risco, de proteção ambiental, pelas famílias excluídas do mercado, assim como induz o desrespeito às normas urbanísticas, edificações de parcelamento de solo, gerando além do descontrole no planejamento urbano, a falta de segurança das moradias edificadas em locais sujeitos a inundações, deslizamentos, sem assistência técnica e sem as mínimas condições de salubridade. Nessas áreas de pobreza são poucas as condições oferecidas pelo Estado para uma vida digna (Gazola, 2008, p. 56) .

Assim, impossível dissociar, na agenda desta discussão, o pressuposto jurídico de seus caminhos públicos – aqui referenciados como *instrumentos jurídicos de acesso à moradia* – para a promoção desse direito no Brasil. Esse é, portanto, o núcleo e o objetivo desta seção: discorrer sobre esses mesmos instrumentos jurídicos de acesso à moradia no Brasil, visando demonstrar os diversificados meios que o poder público detém para promover a moradia.

2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS E ACESSO À MORADIA NO BRASIL

Conforme leciona Wilson Liberati (2013), as políticas públicas, enquanto tarefas comunitárias, coordenam os *meios* do Estado para os *fins* do Estado. Ou seja, os caminhos do Estado para proteger e garantir os direitos que moldam a dignidade humana podem ser compreendidos, em síntese introdutória, como *políticas públicas*. De outra forma, políticas públicas “são criadas por meio de instrumentos legais que definem um determinado aspecto social, cultural, econômico ou de ordenação territorial como prioritário para atuação do poder público, estabelecendo diretrizes, planos e metas a serem atingidos” (Pinheiro, 2008, p. 11).

Já para Maria Paula Dallari Bucci (2006, p. 39), elas podem ser compreendidas como uma espécie de “programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados [...] visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”.

Assim, sinteticamente, podemos definir políticas públicas como uma ação coordenada entre atores institucionais, notadamente, visando o atingimento de objetivos socioeconômicos. Lastreada por estudos e planejamento, seu fim é a

concretização das projeções constitucionais, compreendidas, noutra modo, como políticas de Estado.

Como, entretanto, delimitar esses *objetivos socialmente relevantes* mencionados por Bucci, no âmbito político-jurídico do Constitucionalismo Social do Brasil? A conhecida perspectiva de Gilberto Bercovici (1999, p. 43) sobre o papel do Estado é, nesse sentido, esclarecedora:

O Estado brasileiro possui o dever jurídico constitucional de realização da justiça social, mesmo que seus dispositivos estejam em normas programáticas. Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello: “Uma vez que a nota típica do Direito é a imposição de condutas, compreende-se que o regramento constitucional é, acima de tudo, um conjunto de dispositivos que estabelecem comportamentos obrigatórios para o Estado e para os indivíduos. Assim, quando dispõe sobre a realização da Justiça Social – mesmo nas regras chamadas programáticas –, está, na verdade, imperativamente, constituindo o Estado brasileiro no indeclinável dever jurídico de realizá-la”. No mesmo sentido, denuncia Paulo Bonavides: “Vemos com freqüência os publicistas invocarem tais disposições para configurar a natureza política e ideológica do regime, o que aliás é correto, enquanto naturalmente tal invocação não abrigar uma segunda intenção, por vezes reiterada, de legitimar a inobservância de algumas determinações constitucionais. Tal acontece com enunciações diretivas formuladas em termos genéricos e abstratos, às quais comodamente se atribui a escusa evasiva da programaticidade como expediente fácil para justificar o descumprimento da vontade constitucional”. Podemos destacar, seguindo a lição de Luís Roberto Barroso, os seguintes efeitos das normas constitucionais programáticas: “Objetivamente, desde o início de sua vigência, geram as normas programáticas os seguintes efeitos imediatos: (A) revogam os atos normativos anteriores que disponham em sentido colidente com o princípio que substanciam; (B) carregam um juízo de inconstitucionalidade para os atos normativos editados posteriormente, se com elas incompatíveis. Ao ângulo subjetivo, as regras em apreço conferem ao administrado, de imediato, direito a: (A) opor-se judicialmente ao cumprimento de regras ou à sujeição a atos que o atinjam, se forem contrários ao sentido do preceptivo constitucional; (B) obter, nas prestações jurisdicionais, interpretação e decisão orientadas no mesmo sentido e direção apontados por estas normas, sempre que estejam em pauta os interesses constitucionais por elas protegidos”. 9. *Concretização da Constituição* A força normativa da Constituição, para Konrad Hesse, não se limita somente à sua adaptação à realidade concreta. A Constituição impõe tarefas que devem ser efetivamente realizadas. No entanto, isso se dará somente se existir a, por ele denominada, “vontade de constituição” (*Wille zur Verfassung*).

Observando que para Liberati (2000, p. 43-44) as finalidades e funções distintas dos demais, que levaram o Estado Social a surgir na Europa após a Segunda Guerra Mundial, baseado em um ideário democrático. Foi identificada por Jorge Miranda as principais forças dominantes na transição do Estado Liberal para o Estado Social no

século XX, especialmente após as duas guerras mundiais: 1- as transformações do Estado em direção a um modelo democrático, intervencionista e social, em contraste com o *laissez-faire*; 2- a luta das mulheres por igualdade de direitos na família, trabalho e participação política; 3- o surgimento e posterior desaparecimento de regimes autoritários e totalitários; 4- a emancipação dos povos coloniais e a formação de Estados nacionais, muitos dos quais inspirados no modelo europeu, embora com sistemas político-constitucionais variados; 5- a institucionalização da comunidade internacional por meio de organizações globais, continentais ou regionais; e, 6- juntamente com a proteção internacional dos direitos humanos.

Assim, considerando as características intrínsecas do Estado Social de Direito (Liberati, 2000, p. 43-44), assentado na clara perspectiva de observação das leis, denota-se evidente a função de fazer cumprir o conteúdo da Constituição Federal de 1988 – a partir de políticas públicas. No Brasil, espera-se ações positivas do Estado, através do Legislativo, que deve assegurar, através de normas, uma série de direitos fundamentais, entre eles, o direito à moradia adequada.

Nesse sentido, buscando a fundamentação de argumento proposto, relevante a lição de Marília Lourido dos Santos. Para ela, as políticas públicas “estão ligadas ao resguardo dos direitos sociais e políticos, pois estes demandam do Estado prestações positivas e significam o alargamento do leque de direitos fundamentais”. Complementando essa perspectiva, ainda assevera esta autora que “o desenvolvimento de certos setores e atividades significou a geração de novas demandas [...] que transitam entre as atividades econômicas e a regulação estatal”. Muito por isso, faz parte das atribuições do Estado “o planejamento inerente à noção de políticas públicas” (Santos, 2006, p. 25).

Como se vê, portanto, há uma espécie de giro teleológico. Se antes, o Estado Liberal privilegiava o crescimento de entes econômicos a partir de uma perspectiva voltada à não intervenção, o Estado Social procura suprir as necessidades dos indivíduos, a partir da atuação de seus braços institucionais. Na contemporaneidade, o meio para o atingimento dessas finalidades ocorre através das políticas públicas.

Evidentemente, não se perde de vista, com isso, a predação da autonomia do Direito – considerando os objetivos da República bem grafados na Constituição de 1988 – tanto através da política quanto da economia e da moral²⁵. De outra forma, não se desconhece a predação da política neoliberal, presente no glossário político desde a década de 1980, próximo às primeiras crises do *welfare state*, em que de acordo com Jose Luis Bolzan de Moraes (2021), precisamos observar três enfoques: um fiscal-financeiro, em que se observam questões relacionadas a uma espécie de problema de caixa; um ideológico, em que se questiona a legitimidade da organização e da gestão estatal; e, por fim, um filosófico, em que se questiona o próprio fundamento teórico do Welfare State, ou seja, a solidariedade, que pressupõe – ou deveria pressupor – o Estado como organização social constituída por cidadãos que compartilham um ideário de bem-estar coletivo. Importante, nesse sentido, observar que o Estado Liberal Social, ao passo em que é a alternativa mais contundente – senão única – para a edificação de uma sociedade mais igualitária, é também a continuidade do projeto liberal-econômico. Daí limites sequenciais: a crise filosófica é em grande medida produto da crise ideológica, e estas duas, atreladas à crise financeira. De outro modo, havendo recursos, há solidariedade, e a ideia de um porvir compartilhado é, assim, mais fácil. Há, assim, um duplo problema a enfrentar: De um lado, constata-se que o Estado Liberal Social está em crise, e se considerarmos os aspectos centrais dessa crise, teríamos como pilares limites

²⁵ “A autonomia do Direito está ligada, fundamentalmente, à democracia. E ao Estado Constitucional. Mais especificamente, ao Constitucionalismo Contemporâneo (remeto o leitor ao verbete com esse título neste Dicionário). Sustentar a autonomia do Direito acarreta compromissos institucionais, como a visão de que a decisão jurídica não é produto de escolhas, mas, sim, é um dever de buscar a resposta correta enquanto um direito fundamental em favor do cidadão no Estado Democrático de Direito. Essa autonomização do Direito é alcançada diante dos fracassos da falta de controle sobre a política e exsurge no Estado Constitucional forjado a partir do segundo pós-guerra, embora traços de força normativa da constituição já pudessem ser encontrados em autores como Hermann Heller bem antes desse marco temporal. Metaforicamente, a autonomia do Direito representa a blindagem ou resistência contra os seus predadores “naturais”, exógenos e endógenos. Com efeito, a moral, a política e a economia, embora sejam fundadores cooriginários ao Direito, institucionalmente passam a buscar espaços na ossatura jurídica estatal. Esse é o jogo democrático. Dentro das regras, é legítimo que os diversos discursos busquem alterar, suprimir ou acrescentar normativas legais-constitucionais. Qualquer alteração, supressão ou acréscimo feito fora das regras do jogo significará fragilização da autonomia do Direito. Exatamente por isso o Direito terá que estar blindado. Observe-se que, ao lado dos predadores exógenos, há os endógenos, representados pelos discursos voluntaristas, pamprincipiologismos, ponderações, dualismos metodológicos, discricionarismos e coisas do gênero, todos voltados à substituir, de algum modo, o Direito posto. Na democracia, voluntarismos e discursos-posturas congêneres não contribuem para o bom funcionamento das instituições. Se os atores exógenos atuam dentro das regras institucionais, a democracia se fortalece, oxigena-se. Todavia, os predadores endógenos fragilizam diretamente o Direito, porque pretendem substituir o Direito posto, produto da cooriginariedade democrática, pelos discursos individuais, por meio de subjetivismos e meios correlatos a “driblar” regras e princípios jurídicos”. (Streck, 2020).

financeiros, ideológicos e filosóficos. Destes, o primeiro parece não apenas fator gerador dos demais, como também a extensão própria do projeto liberal. É a chave da tensão, portanto, que opõe um projeto político-jurídico e um projeto político-econômico. Há, portanto, uma tensão difícil de ser dissolvida no enfrentamento das crises que limitam o Estado Liberal Social – e que em boa medida explica a não satisfação das demandas sociais apenas em decorrência das garantias constitucionais. (Bolzan de Moraes, 2021)

De todo modo, para além dessas problematizações, considerando as políticas públicas como uma ação coordenada entre atores institucionais, notadamente, visando o atingimento de objetivos socioeconômicos, não é desarrazoado afirmar que o Estado deve realizar programas – ou ações, políticas públicas, portanto –, perseguindo a concretização dos direitos do cidadão. Afinal, novamente com Wilson Liberati (2000, p. 82) “a atuação estatal aponta sua atividade para a satisfação das necessidades e direitos das pessoas, que têm assegurada, no texto constitucional, a proteção da dignidade, da liberdade, da intimidade e de outros tantos direitos subjetivos individuais e coletivos”.

Dessa maneira, promovendo uma interlocução com o texto da primeira seção, essa perspectiva relacionada não apenas ao papel do Estado diante de seu indissociável Constitucionalismo Social e programático, mas também sem perder de vista o conceito introdutório para políticas públicas, é possível associá-las ao contexto da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas. Afinal, seus ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – correspondem a uma espécie de plano de ação com objetivos globais sob vários aspectos da vida humana, com o propósito a erradicar a pobreza – sublinhe-se, um dos objetivos da República Brasileira. O documento, do qual o Brasil é signatário, foi firmado em 2015 por 193 nações, que devem alinhar, respeitando peculiaridades e características intrínsecas a cada país, a implementação dos ODS²⁶ (Nações Unidas Brasil, 2015). Ou seja, é evidente a pretensão de alinhar metas internas a uma perspectiva comum, não somente aceita

²⁶ Essa tese não perde de vista que os 17 Objetivos são integrados e indivisíveis e mesclam as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental. Eles são como uma lista de tarefas a serem cumpridas, de caráter não vinculante, pelos governos, a sociedade civil, o setor privado e todos os cidadãos na suposta jornada coletiva para se alcançar um 2030 sustentável (GAEPP, 2018).

no globo, mas, mais que isso, considerada fundamental para uma vida menos desigual.

No que concerne ao direito à moradia digna, como nos demais ODS relacionados à concretização de outros direitos, é possível deduzir que cada governo, consideradas, também, suas capacidades, promova uma série de ações persecutórias a esses fins, inclusive, a edição de leis. Nessa perspectiva, podemos referir a Lei n. 6.938/81, que define a Política Nacional do Meio Ambiente, o Estatuto da Cidade – Lei n. 10. 257, de 10 de julho de 2001 – e o Código Florestal Brasileiro – Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012.

Nos limites de especificidade do chamado Estatuto da Cidade, temos que:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população (Brasil, 2001).

Assim, moldando seu conteúdo ao do ODS n. 7, que trata da promoção de cidades inclusivas, é possível referir que seu sucesso “exigirá novas formas de governo municipal participativo, responsável e eficiente, que promovam uma transformação urbana rápida e justa” (Sachs, 2017, p. 519). Faz, na perspectiva aqui adotada, sentido. Afinal, desde a Constituição Federal de 1891, o Brasil adota o modelo federativo de organização, mantendo essa premissa angular na Carta Magna de 1988, alçando-a à cláusula pétrea (Sachs, 2017, p. 519).

Desse modo, é possível ordenar entre suas principais características a indissolubilidade do pacto e a descentralização administrativa em unidades munidas

de autonomia política, balizadas pelo texto constitucional. Nesse paradigma, o Brasil organiza o poder em três níveis, reconhecendo os municípios como unidades – ao lado dos Estados, do Distrito Federal e da União – dotadas de autonomia. Daí resulta a possibilidade de adoção de fórmulas diferenciadas para o atingimento das políticas de Estado – elencadas no texto constitucional – tendo em conta peculiaridades culturais, econômicas ou sociais, dentre outras.

Nesse sentido, novamente com Gilberto Bercovici (2006, p. 146), temos o papel do Estado – considerando suas unidades federativas – como “o principal formulador das políticas de desenvolvimento, ao introduzir a dimensão política no cálculo econômico, em busca da constituição de um sistema econômico nacional”. Afinal, para o conhecido jurista, as políticas públicas são o ponto de encaixe para a indissociável interlocução entre economia e política na concretização de fins juridicamente estabelecidos, típico do Estado Social previsto com a Constituição Federal de 1988. Com a Carta Política que caracteriza a redemocratização do Brasil, a governança não corresponde, afinal, apenas à gerência de determinantes conjunturais, mas diz respeito, sobretudo, ao estabelecimento de políticas públicas que dialoguem com o planejamento futuro do país, de acordo com suas políticas de Estado – recorda-se mais uma vez, alinhadas com a “erradicação da pobreza e da diminuição das desigualdades” (Bercovici, 2022, p. 117).

Como, entretanto, o aspecto geral da lição de Bercovici dialoga com a especificidade do direito à moradia? Uma resposta adequada à esta perspectiva não pode desconsiderar as imensas disparidades – já mencionadas introdutoriamente e mais bem exploradas na seção seguinte – relativas à concretização do direito à moradia digna no Brasil, que conta com imensos contingentes populacionais em situação precária não apenas por omissão do Estado, mas até mesmo pela sua própria ação²⁷.

De toda forma, é imperativo desenvolver políticas públicas eficazes que não se limitem aos programas diretos das cidades, mas que também abordem os déficits

²⁷ Fiquemos, por exemplo, com o caso das remoções para as Olimpíadas no Estado do Rio de Janeiro, em 2016 (Silva, 2015).

estruturais do Brasil. De fato, nesse sentido, foram criadas várias normativas, conforme mencionado anteriormente, para viabilizar a realização desse direito, como as seguintes leis: a conhecida *Minha Casa, Minha Vida* (Lei n. 11.977/2009), a sua equivalente no governo de Jair Bolsonaro, a *Casa Verde e Amarela* (Lei n. 14.118/2021) e a Lei de Regularização Fundiária Urbana (Reurb) (Lei n. 13.465/2017).

Enquanto a Lei nº 14.118/2021, que estabelece o programa *Casa Verde e Amarela*, visava promover o direito à moradia para famílias de baixa renda em áreas urbanas e rurais, a Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009, foi criada para regulamentar o programa habitacional *Minha Casa, Minha Vida*. Tinha como objetivo fomentar mecanismos que incentivassem a produção e a aquisição de moradias para a população de baixa renda no Brasil, alcançando grande repercussão.

Destaque, ainda, para a Lei n. 13.465/17, que introduziu a regularização fundiária urbana²⁸ (Reurb), sinteticamente caracterizada como um procedimento que inclui medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, com o objetivo de integrar os núcleos urbanos informais ao planejamento territorial urbano, concedendo, assim, titularidade aos indivíduos. Para além disso, também importa referir que o Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH), ao promulgar a Resolução n. 10/2018, estabeleceu a obrigação do Estado de cumprir normas programáticas relacionadas ao direito à moradia. O objetivo é a regularização fundiária para assegurar o acesso ao direito fundamental à moradia, conforme previsto no Art. 6º da Constituição Federal.

Entre outros exemplos, também podemos mencionar que, com o Código de Processo Civil de 2015, foi introduzida a usucapião extrajudicial, conforme estabelecido no artigo 1.071. Para viabilizar esse procedimento, houve uma alteração na Lei de Registros Públicos (Lei n. 6.015/73), que acrescentou o artigo 216-A, detalhando os passos necessários para a sua execução. Essa mudança

²⁸ Regularização Fundiária é um conjunto de projetos e ações integradas que objetivam a promoção da regularização jurídica, urbanística, ambiental e social, objetivando a promoção do desenvolvimento humano e urbano, em assentamentos irregulares, de forma incluyente e sustentável. (Gazola, 2008, p. 117 e 119)

representou uma transformação significativa no processo de usucapião, que agora pode ser realizado através dos Tabelionatos de Notas e do Registro de Imóveis, permitindo sua conclusão sem a necessidade de intervenção do Poder Judiciário, tornando o processo mais rápido.

A partir do Provimento 150/2023 do Conselho Nacional de Justiça, que acresceu o Capítulo V no Título Único do Livro III da Parte Especial do Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça – Foro Extrajudicial (CNN/CN/CNJ-Extra), a Adjudicação Compulsória passou a ser possível também de forma extrajudicial, ou seja, passou a ser mais célere, com a devida segurança jurídica, permitindo agora, no âmbito extrajudicial.

Com esses exemplos, é possível concluir, preliminarmente, que a concretização do direito social à moradia digna – objeto de preocupação em tratados internacionais em que o Brasil é signatário e em legislação e políticas públicas nos polos dominantes de ideologia política no país – passa pela interlocução entre os diversos atores sociais encarregados pela implementação desse direito. Não se pode deixar de destacar que o Supremo Tribunal Federal (2022) ao decidir a ADPF nº 878, em 02 de novembro de 2022, com relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, determinou a “criação imediata, nos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais, de Comissão de Conflitos Fundiários”. Na decisão, destaque para as competências da referida comissão: “A Comissão de Conflitos Fundiários terá a atribuição de realizar visitas técnicas, audiências de mediação e, principalmente, propor a estratégia de retomada da execução de decisões suspensas pela presente ação, de maneira gradual e escalonada. As comissões poderão se valer da consultoria e capacitação do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, e funcionarão, nos casos judicializados, como órgão auxiliar do juiz da causa, que permanece com a competência decisória”. Por essa razão, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2023) editou a Resolução nº 510 de 26 de junho de 2023, obrigando todos os Tribunais do país a constituírem uma comissão para resolução de conflitos fundiários.

Entretanto, como pretendemos aprofundar adiante, impossível, por sua vez, não observar criticamente os exemplos em políticas públicas de acesso à moradia, vislumbrados anteriormente. Como uma espécie de núcleo comum, nota-se certo

embaralhamento entre as percepções de habitar dignamente e a financeirização das propriedades – transformando o direito em uma espécie de commodity, em que o Estado é seu principal financiador.

2.2. A POLÍTICA URBANA NO ESTADO BRASILEIRO: O PROTAGONISMO DOS MUNICÍPIOS

Como antes já se disse, o Brasil adota o modelo federativo de organização, mantendo essa premissa angular na Carta Magna de 1988, alçando-a à cláusula pétrea. Assim, é possível ordenar entre suas principais características a indissolubilidade do pacto e a descentralização administrativa em unidades munidas de autonomia política, balizadas pelo texto constitucional. Nesse paradigma, o Brasil organiza o poder em três níveis, reconhecendo os municípios como unidades – ao lado dos Estados, do Distrito Federal e da União – dotadas de autonomia. Daí resulta a possibilidade de adoção de fórmulas diferenciadas para o atingimento das políticas de Estado – elencadas no texto constitucional – tendo em conta peculiaridades culturais, econômicas ou sociais, dentre outras.

Em síntese, no que diz respeito à competência administrativa ou material, pode-se resumir que a Constituição: a) especificou as competências exclusivas da União; b) enumerou de forma explícita as competências dos Municípios; c) instituiu uma competência comum, definindo funções, atividades e ações que devem ser desenvolvidas de maneira integrada por todos os entes federativos, característica do federalismo cooperativo; e d) reservou aos Estados e ao Distrito Federal as competências não proibidas a eles (Mukai, 1991).

Em relação ao direito à moradia, importa ressaltar que a Constituição, em seu Art. 21, inciso XX, estabelece que a União possui a competência exclusiva para definir diretrizes para o desenvolvimento urbano, incluindo habitação, saneamento básico e transportes urbanos. Os instrumentos jurídicos de concretização do direito à moradia anteriormente visitados, como o *Estatuto da Cidade*, bem como a responsabilidade pela criação de diretrizes gerais sobre a política fundiária, destacando-se a Lei n.

11.977, de 7 de julho de 2009, que instituiu o *Programa Minha Casa, Minha Vida*, fazem parte deste contexto.

Já no que concerne à política habitacional, conforme o artigo 23, inciso IX, é competência comum da União, Estados e Municípios promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. Assim, trata-se de uma norma que obriga os entes federativos a implementarem uma política habitacional voltada para atender grupos em situação de vulnerabilidade social, através de programas de habitação de interesse social, urbanização e regularização fundiária de loteamentos ilegais, favelas e outros assentamentos informais ocupados por esses mesmos grupos sociais (Osório; Saule Junior, 2003).

Descritivamente, buscando assentar a dimensão jurídica em que as políticas públicas são orientadas, tem-se que, em relação à legislação, a Constituição Federal de 1988 reservou à União a competência para legislar sobre direito civil (Art. 22, inciso I), abarcando as relações privadas sobre o direito à moradia, o direito à propriedade e as demais modalidades de direito real. De outra banda, é competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal legislar sobre direito urbanístico (Art. 24, inciso I). Assim, perceptível que o manejo para aquisição da propriedade e dos instrumentos jurídicos de regularização fundiária estão moldados no escopo de competência da União.

Contudo, importa frisar que a competência concorrente não desconsidera a possibilidade de criação de diretrizes regionais ou mesmo locais (Santos, 2011) para o estabelecimento de políticas habitacionais. Enquanto os projetos são definidos na esfera estadual, observada a distribuição de recursos para políticas habitacionais e de regularização fundiária, também nessa dimensão são definidas a competência para instituição, através de legislação complementar, de “regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”.

Entretanto, é na esfera municipal o núcleo de responsabilidade para a promoção de políticas urbanas, já que a própria Constituição Federal de 1988 atribui aos entes municipais a execução das políticas orientadas ao desenvolvimento da função social da propriedade e da cidade. Veja-se, nesse sentido, que:

O Estatuto da Cidade obriga os proprietários a promoverem o adequado aproveitamento dos vazios urbanos ou terrenos subutilizados ou ociosos, sob pena de sanção pelo poder público por retenção especulativa da terra como reserva de valor. Os municípios brasileiros têm o prazo de cinco anos, a contar da data da aprovação do Estatuto da Cidade, para elaborar ou adequar o plano diretor às diretrizes e instrumentos contidos nesta lei (Osório; Saule Junior, 2003).

Levando em consideração que o direito a cidade foi reconhecido na Constituição Federal de 1988 através do capítulo que tratou da política urbana, e posteriormente restou consolidado através do Estatuto da Cidade, que é essencial para o enfrentamento dos desafios urbanos, como a moradia irregular e ausência de infraestrutura, especialmente relacionada a saneamento básico (Cafrune, 2016). Não à toa, naquelas localidades com mais de 20 mil habitantes, as administrações públicas devem contar com secretarias de habitação e regularização fundiária, formatando mecanismos que congreguem a participação popular, moldando o plano diretor como o principal instrumento de desenvolvimento urbano (Osório; Saule Junior, 2003).

Embora não exista previsão de legislação dos entes municipais, sua competência fica estabelecida ante o Art. 182 da Constituição e do Art. 30, em seus incisos I e VIII, relativos às competências municipais para legislar sobre assuntos de interesse local e adequado ordenamento territorial e da ocupação do solo urbano. Sendo o plano diretor um instrumento essencial que visa garantir que a propriedade cumpra sua função social em conformidade com as diretrizes da política urbana municipal, permitindo que o poder público exija que os proprietários utilizem os seus imóveis da forma que favoreça os interesses da coletividade, sendo que “poderá ser para uma finalidade econômica, habitacional, de preservação ambiental, corrigir distorções do crescimento urbano, etc.” (Osório; Saule Junior, 2003)

Entretanto, um estudo técnico da Confederação Nacional dos Municípios (2023), de 11 de abril de 2023, aponta para uma série de déficits em relação às Administrações

Públicas Municipais para a implementação das regularizações fundiárias urbanas. De acordo com o documento, a CNM efetivou uma pesquisa em 2022, entre julho e outubro, para identificar as capacidades institucionais e os desafios dos órgãos municipais para a promoção da regularização fundiária urbana (Confederação Nacional dos Municípios, 2023).

Foi uma pesquisa inédita e obteve o universo de 56% de Municípios respondentes, o equivalente a 3.119 Municípios dos 5.568, sendo que o questionário utilizado pela Confederação Nacional dos Municípios (2023) abordou sete temáticas, quais sejam: 1. Identificar os Municípios que já atualizaram seus atos administrativos (lei, decretos, portarias, entre outros), em conformidade com a Lei 13.465/2017; 2. A estrutura das equipes locais; 3. O órgão local promotor da regularização fundiária urbana; 4. As principais dificuldades técnicas das equipes municipais, 5. A origem prioritária dos recursos utilizados pelos Municípios para promover soluções de Reurb; 6. As dificuldades de promover regularização fundiária urbana em áreas sensíveis ambientalmente, em especial, as Áreas de Preservação Permanentes (APPs) e Unidades de Conservação (UC); e 7. Interfaces cartoriais.

De acordo com a pesquisa, foi identificado um aumento de governos municipais que instituíram ou promoveram revisão dos atos administrativos em conformidade com a Lei n. 13.465/2017. Segundo a CNM, 43,6% das Administrações Municipais atualizaram as normas locais através de lei ou decreto para esta finalidade, enquanto 19,9% dos municípios informaram, na pesquisa, que o procedimento de adequação estava em andamento. Entretanto, 32,6% das cidades – ou seja, mais de 1.000 municípios brasileiros – não contavam com regras alinhadas com a referida legislação (Confederação Nacional dos Municípios, 2023).

Ainda conforme o documento da CNM, apenas 11,4% dos municípios possuíam alguma secretaria específica para assuntos relacionados à regularização fundiária. Em geral, as pastas de Ação Social, em mais de 5% das Administrações Públicas, continham um departamento para a regularização fundiária, mostrando que o tema da habitação está, mormente, ligado às políticas de assistência social em pequenas localidades. Via de regra, as equipes voltadas à regularização fundiária são compostas por um ou dois profissionais – 42,6%. Escassez de pessoal,

desatualização cadastral e mecanismos de fiscalização, histórico e registros incompletos são as principais carências apontadas por essas equipes: “Nota-se que as principais dificuldades elencadas pela gestão local estão conectadas com a baixa capacidade institucional, revelando a necessidade de políticas públicas e programas para fortalecer as capacidades institucionais e soluções tecnológicas e financeiras viáveis para as distintas tipologias municipais” (Confederação Nacional dos Municípios, 2023).

Além desses dados, que permitem uma espécie de cartografia bastante precisa da situação dos entes municipais – os protagonistas – na promoção das regularizações fundiárias, o estudo da Confederação Nacional dos Municípios ainda mostra que 67,9% das Administrações Públicas Municipais que responderam à pesquisa utilizam recursos próprios, enquanto pouco mais de 11% contam com recursos estaduais. Apenas 7,2% contam com recursos de programas federais e, em menor proporção, têm recursos originários de emendas parlamentares²⁹.

Evidentemente, não se perde de vista que a legislação anteriormente citada estabelece a responsabilidade às Administrações Municipais, tanto para a elaboração quanto para o custeio dos projetos orientados à regularização fundiária. Entretanto, também não é desarrazoado lembrar que esses custos, elevados, são ainda mais significativos em localidades pequenas, com arrecadações consideradas precárias.

Vale sublinhar que nos últimos dez anos praticamente foram inexistentes recursos federais, em especial, os recursos direcionados aos Municípios com população inferior a 50 mil habitantes. Na maior parte das vezes, os recursos federais existentes foram de origem de financiamento, e as regras de elegibilidade e modelagem se apresentavam distantes para o enquadramento de Municípios de menor porte para promoção da regularização fundiária urbana, os quais, em sua grande maioria, não possuem soluções de alta complexidade para o enfrentamento da irregularidade urbana. Portanto, na escassez de uma política pública integrada de regularização fundiária urbana plena e com soluções diversificadas, as soluções mais recentes de regularização lideradas pelos governos municipais, quase sempre, foram majoritariamente direcionadas para subsídios a estudos e elaboração do projeto de regularização fundiária

²⁹ Nota-se que as principais dificuldades elencadas pela gestão local estão conectadas com a baixa capacidade institucional, revelando a necessidade de políticas públicas e programas para fortalecer as capacidades institucionais e soluções tecnológicas e financeiras viáveis para as distintas tipologias municipais.

para emissão da Certidão de Regularização Fundiária (CRF). Vale destacar, conforme explicitado no art. 11º da lei, que a Certidão de Regularização Fundiária (CRF) é o documento expedido pelo Município ao final do procedimento da Reurb, constituído do projeto de regularização fundiária aprovado, do termo de compromisso relativo à sua execução e, no caso da legitimação fundiária e da legitimação de posse, da listagem dos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado, da devida qualificação destes e dos direitos reais que lhes foram conferidos. (Confederação Nacional dos Municípios, 2023)

Já em relação às dificuldades em áreas de preservação permanente, os relatos centram-se na falta de recursos (52,4%) para mitigar o risco dessas áreas e a promoção de melhorias urbanas, sobretudo, relacionadas à compensação ambiental e melhorias habitacionais. Nesse interim, destaque, também, para as dificuldades técnicas e financeiras para a elaboração dos projetos técnicos (50,7%) e falta de recursos para a realocação de contingente populacional, quando necessário (50,6%). Além disso, evidencia o documento, “também se destacam as dificuldades técnicas da gestão local em orientar os projetos e os procedimentos específicos para viabilizar a regularização fundiária urbana específica (Reurb-E), o descompasso das normas locais que disciplinam sobre o solo urbano e aspectos ambientais e escassez de profissionais nas equipes técnicas” (Confederação Nacional dos Municípios, 2023).

Por fim, a pesquisa ainda aponta positivamente, para a inexistência de dificuldades relacionadas às interfaces cartoriais em procedimentos de regularização fundiária. “Os Municípios respondentes localizados na região Sul foram os que mais pontuaram a ausência de dificuldades com os cartórios, equivalente a 49%. Já os Municípios da região Nordeste foram os que mais apontaram dificuldades com os cartórios, equivalente a 34%”, entretanto, entre aquelas listadas, “liderando com 34,1%, referem-se à ausência de simplificação e procedimentos cartoriais para recepcionar os processos de regularização fundiária; na sequência, com 29,8%, está a morosidade dos cartórios em expedir os atos registrais” (Confederação Nacional dos Municípios, 2023).

2.3 INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE ACESSO À MORADIA

De fato, com o advento do Estatuto das Cidades, de 2001, associado ao aumento de financiamento público apontado por Nabil Bonduki (2009), houve um incremento de políticas públicas, notadamente, a partir dos planos diretores das cidades³⁰. Com efeito, na concepção deste estudo, o plano diretor é um dos principais mecanismos para o atingimento dos fins constitucionais, através de políticas públicas, na seara habitacional. Tem de ser destacada que a escassez de recursos financeiros é algo recorrente nos municípios brasileiros, o que aumenta a dificuldade na elaboração de planos diretores, ademais, esta falta de recursos tem levado as prefeituras municipais a buscarem parcerias externas para a criação dos planos diretores, aumentando assim a colaboração entre diferentes atores sociais, o que torna o plano mais democrático (Ultramari; Rezende, 2008).

Antes a participação era só considerada importante, com o tempo passou a ser obrigatória a participação da comunidade na elaboração dos Planos Diretores, conforme estabelecido no Estatuto da Cidade. A participação se manifesta principalmente através de audiências públicas onde “tem-se observado uma média de duas a três audiências públicas por ocasião da realização de um Plano Diretor e, o que talvez seja ainda mais importante, seu desenvolvimento deve contar com grande difusão de suas ações e proposições” (Ultramari; Rezende, 2008).

Há de se destacar que a o Brasil já passou outrora por uma fase de maciça produção de planos diretores municipais, pois na década de 70 o Ministro de Interior a época “promovia a elaboração desses Planos, por meio de uma linha de crédito específica do então Banco Nacional de Habitação [BNH] e implementada sob a coordenação do extinto Serviço Federal de Habitação e Urbanismo [SERFHAU]” (Ultramari; Rezende, 2008), tendo esses planos três características principais, quais seja: a) a valorização do ordenamento físico territorial, por meio de legislações urbanas básicas, tais como as leis de uso do solo; b) a limitação ao tratar exclusivamente das áreas urbanas dos municípios, sem considerar as zonas rurais; e c) o caráter tecnocrático desses planos, desenvolvidos sem a participação da

³⁰ Ressalta-se, entretanto, que essa equivalência é observada naquelas cidades com mais de 20 mil habitantes, em regiões metropolitanas, cidades orientadas ao turismo e aglomerados urbanos, entre outras possibilidades.

população ou das equipes locais das prefeituras, o que restringia a sua efetividade e inclusão social.

Revisado década a década e claramente orientado à participação popular (Ultramari; Rezende, 2008), o plano diretor procura definir critérios para o alargamento das funções sociais da propriedade – como prescrito no texto constitucional de 1988 – a partir de cinco condicionantes: a primeira, de viés abrangente e principiológico, diz respeito ao uso e à ocupação democrática do solo; a diluição dos custos de obras e serviços de infraestrutura também compõe o catálogo de diretrizes, assim como os investimentos públicos orientados à valorização imobiliária. Fecham o leque de diretrizes a prospecção de receita para alargar os serviços públicos e o enfrentamento da especulação imobiliária, através de espaços subutilizados. Já que a a especulação imobiliária brasileira é baseada nos interesses do capital privado e “inviabiliza o direito a residir na cidade em moradias com dignidade, e o Estado, por sua vez, não investe em políticas habitacionais para reduzir tais desigualdades ou barrar exclusões socioespaciais” (Oliveira; Fischer, 2021)

Assim, é possível dizer que, em linhas gerais, os planos diretores podem ser compreendidos como instrumentos de planejamento para as administrações municipais. Aprovados pelos legislativos das cidades, suas diretrizes passam a ser uma espécie de referencial mandatório para o poder público local, assim como, também, parâmetro para ativistas tanto na cobrança quanto na propositura de iniciativas (Ultramari; Rezende, 2008).

Evidentemente, como observam Clovis Ultramari e Denis Alcides Rezende (2008), se o suporte legal em que os planos diretores são assentados pode oferecer “generalizações entre realidades diferentes”, sua arquitetura também caracteriza maiores chances de implementação de um ideário mais republicano dos espaços urbanos. Afinal, como prediz a Constituição Federal:

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

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, ... é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.... (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988).

De toda forma, como dito alhures, os planos diretores são considerados instrumentos fundamentais para a prospecção do ideário não apenas da boa gestão dos espaços urbanos, mas, como consequência direta de suas proposições, de habitar dignamente. Contemporaneamente valorizados, os planos diretores não só preenchem as lacunas constitucionais – via de regra, como em outras tantas áreas, a partir de legislação específica – como permite maior engajamento popular, dada a proximidade entre as comunidades afetadas e as administrações municipais.

Para além, contudo, desses instrumentos – cujo espaço entre suas projeções republicanas e a desigual realidade da ocupação dos conglomerados urbanos demonstra ainda um longo caminho a percorrer (Villaça, 2005) –, há outros mecanismos de gestão democrática, como os planos estratégicos municipais – PEM – em que há “maior liberdade conceitual e programática na sua confecção, permitindo-se aos técnicos elaboradores e seus munícipes propor formas diferenciadas de atuação municipal, com maiores chances de adequabilidade” (Ultramari; Rezende, 2008 em relação aos planos diretores, além, de conferências, órgãos colegiados e audiências com a sociedade civil. Como refere Saule Jr., essas esferas discursivas têm facultado “a apropriação e o reconhecimento institucional da realidade social e cultural local para a constituição das regras, procedimentos e instrumentos destinados a tornar efetivo o direito à cidade” (Ultramari; Rezende, 2008).

Villaça (2005) critica a efetividade dos planos diretores tradicionais em que pese serem apresentados como representativos dos interesses e da vontade da sociedade, na prática, eles falham em abordar os problemas reais da população, pois a falta de interesse em participar da maioria pelo plano diretor é um grande indicador de que ele não aborda questões populares bem como não reflete as verdadeiras necessidades e soluções que a sociedade espera, por isso ocorre a desconexão entre o plano e a população.

De outra banda, a partir de uma espécie de cartografia dos instrumentos jurídicos orientados ao direito à moradia digna, parte integrante dos estudos de Marcelo Cafrune (2016) sobre o tema, há também instrumentos importantes destinados a

combater a especulação imobiliária e outros que se fundamentam na distinção jurídica entre o direito de propriedade e o direito de construir. Assim, em certas situações, esse mesmo direito é atrelado ao pagamento de taxas associadas à valorização imobiliária. A Transferência do Direito de Construir permite que o potencial construtivo previsto para uma área específica seja negociado pelo proprietário do imóvel, com o objetivo de, por exemplo, preservar o patrimônio histórico e cultural. A Outorga Onerosa do Direito de Construir, por sua vez, possibilita que o governo local faculte a ampliação do potencial construtivo mediante pagamento feito por um empreendedor privado.

2.3.1 Operações Urbanas Consorciadas

De igual modo, as Operações Urbanas Consorciadas, que também utilizam a negociação de potencial construtivo para viabilizar financeiramente os projetos, são caracterizadas por focarem na qualificação de áreas urbanas consideradas degradadas. Assim, nessas operações, intervém-se, numa mediação entre governo local e empresas privadas, visando facultar a participação dos moradores e usuários das áreas afetadas.

Para combater a especulação imobiliária, foi estabelecida uma combinação de três instrumentos, que, no entanto, têm pouca adesão devido ao impacto nos interesses de segmentos políticos dominantes, segundo esse mesmo autor. Para ele, o governo local, seguindo os critérios estabelecidos em lei, notifica o proprietário de um imóvel ocioso para que ele realize o parcelamento do solo, a construção no imóvel vazio ou a utilização do imóvel subutilizado. Se – observa – o prazo para apresentação do projeto expirar sem que sejam cumpridas as determinações, o imposto sobre a propriedade aumenta, até que, finalmente, o imóvel possa ser desapropriado. Para Fernando Bruno Filho e Rosana Denaldi (2009), trata-se de:

Um dos principais instrumentos previstos no Estatuto da Cidade para fazer cumprir a função social da propriedade imóvel urbana; é o PEUC (Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios). Segundo critérios estabelecidos no plano diretor, ou legislação complementar, o município pode notificar o proprietário de terrenos vazios e subutilizados para apresentação de proposta de utilização em determinado tempo. Caso ele não cumpra os prazos de apresentação de projetos e execução de obras,

aplica-se o IPTU progressivo no tempo, instrumento tributário que trata do aumento da alíquota, ano a ano, pelo prazo de cinco anos consecutivos. Por fim, permanecendo inerte o proprietário, é possível a desapropriação com o pagamento de títulos da dívida pública.

Sendo um conjunto de ferramentas poderosas que permitem aos municípios, não simplesmente planejar a melhor utilização dos terrenos urbanos, mas também promover um desenvolvimento equitativo e sustentável, especialmente alinhado aos interesses coletivos. Sendo que para Bruno Filho; Denaldi (2009) não se deve interpretar o PEUC (Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios) como uma mera opção facultativa por parte dos municípios, em que pese uma leitura gramatical superficial possa sugerir que a adoção do PEUC é opcional, na verdade, garantir que um imóvel urbano cumpra sua função social é uma condição essencial para a legitimidade da propriedade. Além disso, o imóvel deve ser utilizado de maneira que atenda às exigências fundamentais de ordenação urbana estabelecidas no plano diretor, conforme o § 2º do artigo 182 da Constituição Federal. A autonomia municipal se manifesta nesse contexto como um poder-dever, que, quando necessário, deve ser exercido para concretizar os direitos fundamentais. Portanto, se as condições objetivas estiverem presentes, como os efeitos negativos da retenção especulativa, a "faculdade" do município refere-se apenas à definição dos elementos específicos de cada município para aplicar o PEUC, e não à sua discricionariedade de utilizá-lo ou não.

2.3.2 Zonas Especiais de Interesse Social

Além disso, para garantir o direito à moradia, o Estatuto da Cidade definiu como diretriz prioritária as ações de regularização fundiária e urbanização de assentamentos informais. Para isso, algumas experiências locais bem-sucedidas foram reunidas e os instrumentos utilizados foram reconhecidos pela lei federal. Destacam-se, num primeiro momento, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

As Zonas Especiais de Interesse Social, conforme a Lei n. 11.977/09, podem ser conceituadas da seguinte maneira: "[...] uma parcela de área urbana instituída pelo

Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo” (Brasil, 2009).

Conforme Clarissa Freitas e Luís Pequeno (2012), as Zonas Especiais de Interesse Social são objeto de estudos desde sua criação na década de 1980. Faziam parte da estratégia para viabilizar a regularização fundiária de assentamentos precários, permitindo, ainda, a flexibilização dos índices urbanísticos presentes na cidade, notadamente, distintos daqueles presentes nas áreas produzidas pelas políticas públicas de habitação de interesse social, bem como nas áreas da cidade forma.

Além disso, de acordo com Rolnik (2001), as Zonas Especiais de Interesse Social podem ser vistas como o instrumento que sintetiza as diretrizes e princípios norteadores do Estatuto da Cidade, já que podem ser implementadas por meio das mesmas ações: combate à especulação imobiliária, impedindo o remembramento de lotes e consolidando áreas de ocupação sob pressão do setor imobiliário; promoção da regularização fundiária através da flexibilização dos índices urbanísticos, reduzindo as exigências da cidade formal; e adoção de práticas de gestão democrática e participativa, com a formação de conselhos locais que atuam em todas as fases dos planos urbanísticos, desde os levantamentos preliminares até a tomada de decisão.

Como se depreende das observações anteriores, seus objetivos são o aumento da oferta de terrenos para habitação popular, a inclusão social por meio do enfrentamento à segregação social, a ampliação do alcance da infraestrutura urbana, para além, das fronteiras da cidade, bem como a vinculação de investimentos públicos em urbanização para estas áreas de habitação popular. Muito por isso, a comunidade envolvida passa a ter prioridade em investimentos públicos. Além disso, uma vez instituída, a ZEIS pode servir como regulador do conjunto de terras urbanas, visando reduzir o preço.

2.3.3 Usucapião Especial Urbana

Também nesse sentido, temos a Usucapião Especial Urbana, compreendida como aquela que recai sobre áreas urbanas, enquanto a extraordinária pode abranger também propriedades rurais. Além disso, a usucapião especial é restrita a uma área máxima de 250 metros quadrados, condição de possibilidade restritiva que não existe na usucapião extraordinária.

Além disso, é possível destacar, determina-se que o usucapiente utilize a área urbana para fins de moradia ou para uso de sua família, diferente da usucapião extraordinária, em que não há essas condições, exceto no caso com prazo de quinze anos, em que nenhuma condição é exigida; e na proposição com prazo de dez anos, em que apenas a habitualidade na moradia é exigida. Adicionalmente, o direito à propriedade pode ser reconhecido apenas uma única vez na usucapião especial, uma restrição que não se aplica à usucapião extraordinária (Silvestre, 2022).

De acordo com Daniel Queiroz Ferreira (2011), a Usucapião Especial Urbana distingue-se, ainda, em Usucapião Especial Individual e Usucapião Especial Coletiva. Diferente da primeira, a Coletiva encontra-se prevista nos Artigos 10 a 14 do Estatuto da Cidade, incorporando uma dupla tarefa, voltada para não apenas “regularizar a situação fundiária, mas permitir a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, alterando o perfil socialmente indesejável de determinados núcleos habitacionais urbanos” (Loureiro, 2002).

Percebe-se, pois, que deve o aludido instituto ser examinado como mecanismo de regularização fundiária e, sobretudo, de reorganização urbanística. Além disso, pode-se claramente vislumbrar que o referido instituto possui como objetivos a melhoria das condições de vida da população por meio da ordenação do espaço urbano e de uma legislação específica, de forma a preservar as tipicidades das ocupações espontâneas e integrá-las à estrutura urbana da cidade formal; a garantia da permanência da população nas áreas ocupadas, priorizando o direito à moradia sobre o direito à propriedade; a instalação de um processo de apoio à organização comunitária por meio da participação da população beneficiária em todas as etapas da regularização, desde o seu planejamento inicial até o resultado final; e a minimização da segregação urbana e exclusão social existentes nas cidades brasileiras. (Pereira, 2011)

Ou seja, claramente há a intenção (política) desse instituto em congregiar interesses individuais e coletivos, buscando solucionar os imensos *gaps* habitacionais do Brasil.

Com ele, o direito à propriedade não é negado. Mas é privilegiada a função social dessa mesma propriedade.

2.3.4 Preempção

Também como instrumento jurídico voltado à concretização do direito à moradia digna, há que ser mencionado o instituto do direito de preempção no âmbito do Direito Público, especificamente, do Direito Urbanístico. Esse mecanismo foi, como os demais, positivado no Estatuto da Cidade (Arts. 25 a 27), sendo um mecanismo da política de desenvolvimento e expansão urbana.

O direito de preempção, nesse sentido, visa garantir que os municípios possam utilizá-lo para aquisição de imóveis destinados à regularização fundiária, execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, constituição de reserva fundiária, ordenamento e direcionamento da expansão urbana, implantação de equipamentos urbanos e comunitários, criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes, criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental, ou de proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico. Como se depreende, trata, pois, do planejamento estratégico para as intervenções urbanísticas, a gestão democrática da cidade e a função social da propriedade.

O exercício do Direito de Preempção no Brasil está vinculado a fins específicos que devem ser estabelecidos na legislação municipal. Esse direito é uma prerrogativa do município e pode ser aplicado quando há necessidade de áreas para:

[...] regularização fundiária; execução de programas e de projetos habitacionais de interesse social; constituição de reserva fundiária; ordenamento e direcionamento da expansão urbana; implantação de equipamentos urbanos e comunitários; criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental; proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico. (Gonçalves, 2016)

Nessa senda, como é possível depreender de seus objetivos, o direito de preempção é “condicionado à existência de projetos urbanísticos. Portanto, deve ser utilizado

nos casos em que há dificuldade para o poder público adquirir imóveis em determinadas áreas, problema recorrente, sobretudo, nas áreas já intensamente urbanizadas”, como bem lembra Eloísa Gonçalves. Trata-se, segundo essa mesma autora, “de uma alternativa ao processo de desapropriação” (Gonçalves, 2016).

Complementa Eloísa Dias Gonçalves lembrando que, no Brasil, o exercício do direito de preempção depende, primeiramente, da existência de um plano diretor e de uma lei municipal específica que o regulamente e delimite as áreas de incidência. Assim, não é desarrazoado referir que uma das grandes dificuldades enfrentadas pelo direito urbanístico brasileiro reside na grande quantidade de atos normativos necessários para a aplicação de qualquer instrumento. O Estatuto da Cidade regulamentou os artigos constitucionais apenas após treze anos, concedendo às administrações municipais um prazo de cinco anos para a elaboração de seus planos diretores.

Assim, em abordagem mais crítica que descritiva desse instrumento jurídico, assevera essa autora que uma das consequências desse processo é a saturação das áreas com infraestrutura já alavancada, como equipamentos urbanos e comunitários, saneamento básico e acesso à rede elétrica, por exemplo. Devido à falta de regulamentação do mercado imobiliário, o preço dos imóveis nessas áreas tende a aumentar constantemente, não apenas limitando a intervenção do poder público, mas, mais que isso, fazendo com que os grandes empreendimentos urbanísticos, especialmente os habitacionais, sejam deslocados para áreas menos exploradas.

Disso tudo, o resultado é, primeiro, a expansão da área urbana, que exige maior intervenção pública para garantir o acesso aos equipamentos básicos para a população; depois, a segregação social e territorial que caracteriza esses espaços, já que a escassez de recursos dificulta, evidentemente, seu desenvolvimento. Além disso, a ausência de medidas para recuperar os ganhos decorrentes da valorização das áreas já urbanizadas impõe ainda mais custos ao poder público.

2.3.5 Autorização, Permissão e Concessão de Direito Real de Uso para fins de moradia

Por sua vez, um dos instrumentos mais antigos voltados às questões habitacionais e urbanísticas, a Concessão de Direito Real de Uso, surge disposto pelo Decreto-Lei n. 271/1967. Em linhas sucintas, ele é o contrato solene pelo qual se transfere, a título de direito real, a fruição temporária, por prazo certo ou indeterminado, de terreno público ou particular, para fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, ou outra utilização de interesse social (Brasil, 1967). Para Carvalho Filho (2002):

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

Assim, a Concessão de Direito Real de Uso é uma das formulações mais eficazes para sanar os muitos gaps habitacionais existentes no país, já que pode ser revogada pelo poder público em caso de desvio de finalidade, notadamente, a inobservância da função social da propriedade. De outra banda, salienta-se que ela não é um direito instável, ao contrário, desde que a propriedade não deixe de cumprir sua função social. Insta salientar que a Concessão de uso é “o contrato administrativo pelo qual o Poder Público atribui a utilização exclusiva de um bem de seu domínio a particular, para que o explore segundo sua destinação específica” (Meirelles, 2001, p. 485-490) e a Concessão do direito real de uso trata-se do contrato no qual a Administração “transfere o uso remunerado ou gratuito de terreno público a particular, como direito real resolúvel, para que dele se utilize em fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo ou qualquer outra exploração de interesse social” (Meirelles, 2001, p. 485-490)

Outros instrumentos de Direito Público voltados à mesma finalidade são a Autorização de Uso, a permissão de uso, a concessão de uso e a concessão de direito real de uso. De acordo com Márcia Rosa de Lima (2002), “a autorização de uso e a permissão de uso são caracterizados pela precariedade do vínculo que

estabelecem”. Ainda de acordo com esta autora, ambas as modalidades são consideradas precárias, apesar de conferirem direitos aos outorgados contra terceiros. Afinal, elas não estabelecem direitos frente à Administração. Podem, assim, a qualquer tempo, terem seus vínculos revogados por razões de interesse público, sem qualquer violação à esfera de direitos dos particulares. De igual modo, assevera Marinela (2011), tal modalidade visa basicamente atender aos interesses dos particulares sem, evidentemente, prejudicar o interesse público. Assim, pode ser observada como uma espécie de consentimento da prefeitura de determinado município para determinada atividade. Incide, assim, sobre quaisquer tipos de bens, podendo, a seu turno, ser revista a qualquer momento. Não há, desse modo, prazo.

Por sua vez, a Permissão de Uso de bem público também é definida como uma modalidade de contratação unilateral, discricionária da Administração Pública e precária, eis que o ente público utiliza, por particulares e de forma privativa, determinados bens públicos. A condição para tal é o alinhamento das perspectivas pública e privada, ou seja, o atendimento de ambos os interesses. Novamente com Fernanda Marinela (2011), temos que esse instrumento jurídico é lançado a partir de determinadas situações, mormente as mais estáveis. Aqui, o permissionário tem o direito à indenização, diferentemente das Autorizações de Uso – nos casos em que a permissão seja revogada unilateralmente pela Administração Municipal. Em todo caso, como ainda pode ser revogada por simples ato da prefeitura, seu manejo – como as Autorizações de Uso – resta incompatível com a implantação de programas habitacionais.

Assim, como se pode depreender do que até aqui foi mencionado, a Concessão de Uso é um contrato, caracterizado por bilateralidade, diferindo da Autorização de Uso e da Permissão de Uso. No seu caso, a Administração Pública transfere ao particular o direito de utilização dos bens, considerando o atingimento do interesse público. Pode ser remunerada ou gratuita, ocorrendo por prazo previamente determinado. Já a Concessão de Direito Real de Uso, instrumento criado – como também antes já se disse – pelo Decreto n. 271, de 28 de fevereiro de 1967, projeta-se como um contrato administrativo, de direito real, duradouro e projetado justamente para tratar de imóveis em situação de regularização fundiária de interesse social.

Pela sua caracterização duradoura, é entre os instrumentos analisados neste tópico o único com o condão de servir de garantia ao direito à habitação, mormente, com a consolidação de políticas públicas de traço habitacional.

2.3.6 Projeto de Regularização Fundiária

Conforme a Confederação Nacional dos Municípios (2023), “a adoção de políticas públicas de regularização fundiária urbana para a formalização de imóveis residenciais e não residenciais é classificada como regularização fundiária urbana de interesse social e regularização fundiária urbana de interesse específico”. De acordo com a CNM, esse instrumento “assegura direitos, promove a geração de emprego e trabalho. Além disso, é de extrema relevância para a justiça tributária, uma vez que incorpora ao parque imobiliário local imóveis formalizados que propiciam melhora da arrecadação de impostos e taxas em transações – a exemplo do Imposto sobre a transmissão de bens imóveis”. É disciplinada pela Lei n. 13.465/2017³¹.

Em linhas gerais, a regulação fundiária pode ser definida como um processo em que são adotadas medidas sociais e jurídicas para tornar legais aquelas propriedades consideradas ilegais, de acordo com a legislação brasileira. Conforme Rafael Soares Gonçalves (2009), da Pontifícia Universidade Católica do Estado do Rio de Janeiro, a regularização fundiária promove, com isso, a urbanização do local sem recorrer à remoção das habitantes de determinada localidade.

³¹ “No ano de 2017, foi aprovada a Lei Federal 13.465, que disciplina Regularização Fundiária, e no ano de 2018 a edição do Decreto 9.310 estabeleceu os procedimentos para regularização fundiária urbana. Os novos instrumentos jurídicos e procedimentos proporcionaram, em certa medida, agilidade aos processos de regularização fundiária no país. A norma é recente, parte dos instrumentos ainda não foram implementados no país, adicionalmente inúmeros Municípios apresentam fragilidades institucionais e técnicas utilizando o novo marco fundiário. Vale destacar, que têm sido recorrentes nos editais de chamamento e programas de apoio técnico e recursos do governo federal e estaduais as exigências da classificação dos núcleos urbanos informais de interesse social e interesse específico, conforme as definições previstas na Lei 13.465/2017 com requisitos/critérios para elegibilidade do Ente municipal. Vale sublinhar que a classificação dos núcleos informais é prerrogativa do poder público municipal. O poder público municipal tem protagonismo, responsabilidades e competências exclusivas para os procedimentos de regularização fundiária urbana, conforme disposto na Lei 13.465/2017, e a falta de cumprimento é passível de sanções”. (Confederação Nacional dos Municípios, 2023).

De acordo com este autor, o processo de regularização fundiária traz à tona perspectivas de ordem diversa. De início, seu manejo cobra intervenções de ordem urbanística, visando atender determinadas situações de risco à população, evidentemente, já em situação social precária. Permite, assim, a instalação de serviços públicos considerados básicos nesses mesmos espaços.

Além disso, continua Rafael Soares Gonçalves, a regularização fundiária possui caráter administrativo de gestão do espaço, através de ações voltadas para o “endereçoamento do bairro, o reconhecimento administrativo das ruas, a identificação dos habitantes e das construções no cadastro fiscal do município, a elaboração e o registro do Plano de Alinhamento (PAL) na prefeitura e no registro de imóveis, assim como, finalmente, a promulgação de normas urbanísticas referentes ao uso do solo”. Desse modo, é possível dizer, a “regularização fundiária envolve, finalmente, uma reflexão de ordem propriamente jurídica, concernindo a legitimação da posse dos habitantes pela transferência de títulos, individuais ou coletivos, de direitos reais aos moradores” (Gonçalves, 2009).

Como referido à exaustão, o direito social ao acesso à moradia tem respaldo no Art. 6º da Constituição Federal. Infraconstitucionalmente, o Estatuto da Cidade – Lei n. 10. 257, de 10 de julho de 2001 – dispôs em seu art. 2º as diretrizes para tal, como, por exemplo, a garantia a cidades sustentáveis, compreendida como o direito à moradia. Em seu inciso XIV, prevê a regularização fundiária. Contudo, assevera novamente Rafael Soares Gonçalves, a instabilidade do manejo de regularização fundiária está na inadequação do sistema jurídico:

A chave da insegurança fundiária [...] não está tanto na carência de meios técnicos (cadastro informatizado, estudos topográficos, qualidade de demarcações etc.), mas geralmente na inadequação do sistema jurídico e da máquina administrativa para atender às realidades sociais específicas de cada localidade. A legislação brasileira, no que diz respeito à regularização fundiária, tem feito, certamente, consideráveis progressos nessas últimas décadas, mas os procedimentos de legalização do solo permanecem bastante complexos, dificultando os êxitos dessas iniciativas. A complexidade da gestão fundiária no Brasil se explica, em grande parte, pelos inúmeros procedimentos formais constituídos justamente para evitar possíveis fraudes e pelo zelo desproporcional pela proteção dos direitos de propriedade, o que dificulta toda e qualquer releitura mais social do exercício desses direitos. Essa formalidade excessiva do direito brasileiro, aliada ao sistema privado, complexo e frequentemente corrompido [...] de gestão do cadastro de imóveis pelos cartórios no Brasil, contribuiu para endossar a

apropriação bastante desigual do solo, quase sempre beneficiando a concentração fundiária da propriedade nas mãos de alguns poucos beneficiados. (Gonçalves, 2009)

Assim, para ele, a regularização fundiária mostra-se uma operação considerada complexa, atingindo diversos atores – institucionalizados ou não. Com a descentralização administrativa projetada pela Constituição Federal de 1988, até pelo menos a criação do Ministério das Cidades em 2003, as Administrações Municipais exerceram papel decisivo para o fomento das regularizações fundiárias. Nesse contexto, o manejo adequado das remoções³², em tese, contribuiu para consolidar certa segurança na posse – embora não tenha, nem de longe erradicado o problema, como observado no desfecho da primeira seção. Assim, frente aos obstáculos para a concretização dos direitos de propriedade, a quem procure evidenciar “a autonomia da categoria jurídica da posse, ante a da propriedade” (Gonçalves, 2009).

2.3.7. Demarcação urbanística

A demarcação urbanística disposta nos Arts. 56 a 60-A, da Lei n. 11.977/2009 – Programa *Minha Casa, Minha Vida* (Brasil, 2007) – é considerado um instrumento jurídico-administrativo pelo qual a regularização fundiária de interesse social é viabilizada aos assentamentos informais urbanos. Assim, temos sua definição dada pelo art. 47, III:

[...] procedimento administrativo pelo qual o poder público, no âmbito da regularização fundiária de interesse social, demarca imóvel de domínio público ou privado, definindo seus limites, área, localização e confrontantes,

³² O Supremo Tribunal Federal ao decidir a ADPF nº 878, em 02 de novembro de 2022, de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, determinou a “criação imediata, nos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais, de Comissão de Conflitos Fundiários”. Na decisão constou a forma de atribuição da referida comissão: “A Comissão de Conflitos Fundiários terá a atribuição de realizar visitas técnicas, audiências de mediação e, principalmente, propor a estratégia de retomada da execução de decisões suspensas pela presente ação, de maneira gradual e escalonada. As comissões poderão se valer da consultoria e capacitação do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, e funcionarão, nos casos judicializados, como órgão auxiliar do juiz da causa, que permanece com a competência decisória”. ADPF nº 878. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15355042872&ext=.pdf>. Acesso em 10.06.2024.

com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses.

Observa-se, aqui, que a demarcação urbanística da Lei n. 11.977 remete ao procedimento estabelecido pela Lei n. 11.481, que, no entanto, prevê a demarcação apenas aos imóveis públicos. Com a Lei nº 11.977 são incorporados os progressos inaugurados pela Lei nº 11.481, que os estende, ao prever a demarcação urbanística também aos imóveis particulares, além de possibilitar que outros promovam a regularização. Conforme João Pedro Lamana Paiva, “tecnicamente, a demarcação urbanística, procedimento administrativo voltado para a regularização fundiária de interesse social, consiste na delimitação de uma área pública ou privada sobre a qual haja um assentamento consolidado” (Paiva, 2010, p. 9). Esse mesmo autor ainda salienta que, com a demarcação urbanística, muito embora reste delimitada a área onde há o assentamento consolidado, não há atribuição de domínio, mas apenas legítima posse – que pode ser convertida em propriedade, desde que não se trate de imóvel público.

2.3.8 Legitimação de posse

A legitimação de posse, devidamente registrada, constitui um direito em favor do detentor da posse direta para fins de moradia. Esse mecanismo jurídico faculta os benefícios da regularização jurídica dos assentamentos, proporcionando segurança da posse e contribuindo para reduzir o déficit habitacional no Brasil. É indiscutível que, a partir do momento em que o morador deixa de temer o despejo, ele se sente mais seguro para investir no imóvel. Isso, refletindo-se em todos os imóveis do assentamento, resultará em melhorias para toda a comunidade (Paiva, 2010, p. 8).

A legitimação de posse está regulamentada pelo art. 59 da lei em questão, que determina sua concessão aos moradores cadastrados pelo Poder Público, desde que atendam as seguintes condições:

I – Não serem concessionários, foreiros ou proprietários de outro imóvel urbano ou rural; II – Não terem sido beneficiários de legitimação de posse concedida anteriormente; e III – Os lotes ou frações ideais não serem superiores a 250m².

O Poder Público deve verificar devidamente o direito do ocupante. Esses requisitos são semelhantes às condições da usucapião constitucional, prevista no Art. 183 da Constituição Federal. A lei mencionada prevê, inclusive, a incidência da usucapião na modalidade referida, pelo decurso do prazo de exercício da posse legitimada. De fato, se não se tratar de imóvel público, depois de cinco anos do registro da legitimação de posse, é possível requisitar a conversão desse título em registro de propriedade.

2.3.9 Regularização fundiária em Área de Preservação Permanente

A Constituição Federal de 1988 dedicou um capítulo à tutela do meio ambiente, prevendo a intrínseca necessidade de proteção desse mesmo meio ambiente, zelando pelo seu equilíbrio ecológico. O direito a um meio ambiente equilibrado é considerado uma garantia de terceira dimensão. Conforme Joaquim José Gomes Canotilho e José Rubens Morato Leite, “deve-se levar em conta que a garantia ao meio ambiente ecologicamente equilibrado se encontra umbilicalmente ligada a outros direitos fundamentais, como o direito à vida, à saúde, à dignidade da pessoa humana e à função ecológica da propriedade” (Canotilho, 2007, p. 124).

Ocorre, entretanto, que o quadro de desigualdade – sobretudo em países caracterizados por imensos gaps sociais, como o Brasil, por exemplo –, deixa em xeque esse mesmo equilíbrio ambiental almejado. Há, assim, um tensionamento. Do ponto de vista habitacional, esse reflexo ocorre via de regra através da ocupação de áreas consideradas livres na cidade, como aquelas de preservação permanente.³³

³³ (Sarlet; Fensterseifer, 2011, p. 43): “A correção do quadro alarmante de desigualdade social e da falta de acesso de parte expressiva da população aos seus direitos sociais básicos, o que, importa referir, também é causa agravante da degradação ambiental”. Segundo Duarte e Sobrinha, ainda podemos destacar que: “[...] o modelo de desenvolvimento no Brasil tem como característica a apropriação elitista do território e dos recursos naturais, a concentração dos benefícios usufruídos do meio ambiente, a destruição dos ecossistemas e a exposição desigual da população à poluição e aos custos ambientais do desenvolvimento, indicando a necessidade de trabalhar a questão do “ambiente” não apenas em termos de preservação mas também de distribuição de justiça, aproximando as lutas populares pelos direitos sociais e humanos e pela qualidade coletiva de vida com a sustentabilidade ambiental”. (Duarte; Sobrinha, 2009, p. 95-96).

Haveria, assim, um *conflito* entre habitação e meio ambiente. E, nesse contexto, de acordo com Frank Pavan Souza, o direito à moradia deve ser considerado diante da proteção ambiental. Essa perspectiva – ou orientação de finalidade –, faz com que o direito à moradia seja, assim, considerado caso a caso, pressupondo uma espécie de conflito, envolvendo o direito à moradia e o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

“Um exemplo do conflito entre direito ao meio-ambiente e direito à moradia é o dos casos de habitação em Áreas de Preservação Permanente, abreviadas APP”. Assim, “estas áreas estão estabelecidas pelo Código Florestal, a lei nº 12.651 de 2012. A rigor, esses locais não admitem ação humana interventora, como a construção de casas ou exploração econômica, devendo se destinar exclusivamente à floresta, isto é, à manutenção do meio-ambiente intocado” (Souza, 2015).

Duas seriam as irregularidades. A primeira é a falta de titulação, ou seja, há a posse da área, mas não a propriedade, e a impossibilidade de regularização das áreas de preservação permanente. Daí que a usucapião e a concessão especial de uso não podem dar conta da questão, evidenciando a regularização fundiária em área de preservação permanente. Conforme Ana Maria Figueira Ramalho e Vera Lúcia de Orange Lins da Fonseca e Silva:

Pensar em Regularização Fundiária Sustentável é pensar em regularização que incorpore essas dimensões, sob pena de não se cumprir a diretriz do Estatuto da Cidade que é “garantir o direito a cidade sustentável, entendido como direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e serviços urbanos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”, como dispõe o Art. 2º, inciso I (Ramalho, 2009, p. 184).

Assim, para essas autoras, para pensar a regularização fundiária em área de preservação permanente, é necessário levar em consideração a consolidação dos assentamentos, assim como a interação social dos ocupantes com o local. Ou seja, é preciso observar não apenas a proteção ambiental – a qualquer preço, violando, por exemplo, o direito à moradia – mas também as relações de pertença entre os ocupantes e a localidade em questão.

Nesse sentido, importante referir a Resolução 369, do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA –, que:

Define os casos excepcionais em que o órgão ambiental competente pode autorizar a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP para a implantação de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social, ou para a realização de ações consideradas eventuais e de baixo impacto ambiental (Brasil, 2006).

Como se depreende, a regularização fundiária em área de preservação permanente não pode ser considerada regra, embora possa ser a solução mais adequada – como antes se disse, caso a caso. Afinal, não apenas recuperar uma área ocupada há muito tempo pode ser excessivamente custoso como, ainda, realocar os grupos, via de regra em situação de vulnerabilidade, também. Assim, a regularização fundiária em área de preservação permanente é percebida como uma espécie de solução contextual, procurando equilibrar não apenas as questões ecológicas, como, ainda, as sócio-habitacionais.

2.3.10 Programa Minha Casa, Minha Vida

De acordo com Fernando Joaquim Ferreira Maia e Klivia Larissa Cardoso da Costa (2021), o Programa *Minha Casa, Minha Vida* surgiu em 2009, com o objetivo de diminuir o gap habitacional existente no Brasil. Antes disso, porém, ainda em 2004, com a criação da Política Nacional de Habitação, é lançado o PlanHab, um projeto de longo prazo, para o período de 2009 a 2023. O programa foi instituído pela Lei n. 11.124/2005, lançando o Sistema Nacional de Habitação e de Interesse Social e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.

Em 2007, ocorre a criação do Programa de Aceleração do Crescimento – o PAC –, orientado a uma série de iniciativas para o alargamento econômico do Brasil. Entre seus objetivos, como se depreende, havia o “estímulo ao crédito e ao financiamento”, voltado ao fomento de crédito para investimento em infraestrutura e habitações, sobretudo, para as camadas mais pobres.

É nesse contexto que surge, em 2009, o Programa *Minha Casa, Minha Vida*. Antes de sua instituição pela Lei n. 11.977 de 2009, houve a criação da Medida Provisória 459/2009 (Brasil, 2009), que estabeleceu as bases para o programa. À época de sua

criação, a intenção do governo federal era a formação de mais de cinco milhões de novas moradias no Brasil, em áreas urbanas, além de mais de 700 mil em áreas consideradas rurais. Através da Lei n. 11.977 de 2009, o Programa facultou mecanismos para a criação, a aquisição e a reforma de imóveis para famílias de baixa renda (Brasil, 2000).

Assim, o Programa *Minha Casa, Minha Vida* seguiu até o seu encerramento, em 2020, através da Medida Provisória n. 996, de 2020 (Brasil, 2020), que instituiu o Programa *Casa Verde e Amarela*³⁴. Era, em perspectiva crítica, muito mais uma espécie de transformação das necessidades habitacionais do país em *commodities*, movimentando a economia nacional a partir da construção civil (Ferreira, 2015).

É essa a leitura de João Sette Whitaker Ferreira, da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo de Universidade de São Paulo. Segundo ele, o propósito econômico foi encoberto pela perspectiva de diminuição das lacunas habitacionais existentes no Brasil:

O PMCMV era na verdade tão somente uma linha de financiamento, que usava o aquecimento da indústria da construção civil pela produção de moradias sociais como ferramenta “anticíclica” contra a crise econômica mundial. A atividade da construção é endógena, usa insumos e mão de obra essencialmente locais, sem depender tanto da economia internacional. Em um quadro de recessão mundial, é uma alavanca potente da atividade econômica (Ferreira, 2015).

Assim, segundo esse mesmo autor, o que ocorreu com o Programa *Minha Casa, Minha Vida* foi a reprodução dos mesmos erros do período do BNH, com a edificação de conjuntos com milhares de residências “de péssima arquitetura. A habitação popular tornou-se sinônimo de baixa qualidade” (Ferreira, 2015, p. 56).

De toda forma, para além das críticas entabuladas pelo professor da Faculdade de Arquitetura da Universidade de São Paulo, é notório que o Programa *Minha Casa, Minha Vida* se tornou, de 2009 até sua extinção em 2020, o maior propulsor da provisão habitacional de interesse social no país. Em linhas sucintas, o programa foi

³⁴ O Programa Casa Verde e Amarela será objeto de análise no tópico seguinte.

formulado para atender a três faixas de renda distintas, com metas, mecanismos de contratação e subvenções econômicas diferentes.

Como detalha o estudo liderado por Raquel Rolnik, coordenadora do Laboratório *Espaço Público e Direito à Cidade*, da Universidade de São Paulo, na primeira faixa, a demanda era indicada pelos governos locais. As construtoras eram remuneradas diretamente pelo Fundo de Arrendamento Residencial, sem o risco de inadimplência dos beneficiários. Os pagamentos das famílias que se beneficiavam do programa eram realizados por dez anos, mensalmente, correspondendo a um montante considerado pequeno do custo das unidades (Rolnik, 2015).

Já nas faixas seguintes, as condições para os empreendimentos eram diferentes. As construtoras também atuavam como incorporadoras, responsabilizando-se pela comercialização das unidades. Os beneficiários celebravam contratos de compra e venda diretamente com as construtoras. O financiamento era concedido pela Caixa Econômica Federal, com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – o FGTS. Por fim, os beneficiários recebiam um abatimento da entrada, caracterizando uma espécie de subsídio direto.

A terceira faixa do Programa *Minha Casa, Minha Vida*, por sua vez, mantinha intacto o papel das construtoras, que continuavam responsáveis pela comercialização das unidades habitacionais. O financiamento também era concedido através da Caixa Econômica Federal, com recursos do FGTS. Entretanto, não havia subsídio direto, como ocorria na faixa anterior. Assim, conforme Raquel Rolnik (2015) ambas as faixas (2 e 3) têm acesso a um seguro de crédito concedido pelo Fundo Garantidor da Habitação (FGHab), criado juntamente com o programa. Apesar de as linhas de financiamento da CAIXA no âmbito do programa apresentarem condições mais favoráveis do que as de mercado, sendo garantidas por um fundo público, a subvenção indireta fornecida a essas faixas é consideravelmente menor em comparação com a Faixa 1. Na Faixa 1, os beneficiários pagam valores quase simbólicos, graças ao alto nível de subsídio.

Como se depreende, o Programa *Minha Casa, Minha Vida* privilegiava as faixas de menor renda, procurando atender de forma mais significativa as necessidades das

famílias consideradas mais carentes. Utilizava, para isso, mecanismos diferenciados para financiar e contratar a execução das obras dos projetos habitacionais.

O saldo, entretanto, permanece crítico no estudo coordenado por Raquel Rolnik:

Embora o programa tenha alçado o tema da habitação a uma posição de destaque na agenda do Governo Federal, incluindo grandes subsídios, o padrão de inserção urbana de seus empreendimentos reafirma a predominância de um modelo de urbanização excludente e precário na maior parte das cidades do país, especialmente nas principais regiões metropolitanas (Rolnik, 2015).

Tal crítica se dá especialmente devido a necessidade de um programa habitacional não apenas fornecer habitações, mas abranger diversas searas do planejamento urbano, para que as moradias estejam em locais com a infraestrutura adequada e acesso a serviços essenciais. Afinal, ao apenas ao “jogar” novos moradores em uma determinada área da cidade, sem melhoramentos e adequações da infraestrutura, o que se tem é o fortalecimento da segregação e do preconceito com os novos moradores.

Por fim, destaco o fundamento da urgência que embasa a MP 459, nos itens 2 e 40: a Crise Econômica Global; item 3, as Restrições de Crédito; itens 4, 5 e 6, o Déficit Habitacional Histórico; itens 13, 14, 15 e 27, a necessidade de Segurança Jurídica e Redução de Custos; itens 32, 34, 35 e 36, a Regularização Fundiária; e, por fim, o item 40 que fundamenta a urgência da implementação de ações governamentais estruturadas com a intenção de mitigar os impactos da crise global na economia brasileira. Criando condições favoráveis ao crescimento econômico, fomentando a geração de empregos e renda, reduzindo o déficit habitacional através da ampliação das condições de acesso à moradia para famílias de baixa renda (Brasil, 2009).

2.3.11 Programa Casa Verde Amarela

O Programa *Casa Verde e Amarela*, a seu turno, surge no ideário das políticas públicas habitacionais com o propósito de imprimir a marca do governo de Jair

Bolsonaro neste segmento. Foi criado por Medida Provisória (Brasil, 2020), lançado em meio à pandemia de Covid-19 e não inovou junto à política habitacional anterior.

Como antes já se disse, o Programa *Casa Verde e Amarela* foi instituído pela Lei n. 14.118, de 12 de janeiro de 2021 – MP n. 996, de 25 de agosto de 2020. Seu objetivo era, em substituição ao Programa *Minha Casa, Minha Vida*, manter o país alinhado, notadamente, “a direitos reconhecidos e a princípios constitucionais, legais e vinculantes presentes em acordos internacionais em que o Brasil é signatário, notadamente a Agenda 2030, com seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), e a Nova Agenda Urbana (NAU), ambos da Organização das Nações Unidas (ONU)” (Balbim, 2022).

Conforme demonstrado no item 19 da Exposição de Motivos da MP n. 996 (Brasil, 2020), a ideia central dessa norma seria mais estratégica e mais abrangente que a lei anterior, especialmente por viabilizar a execução de operações que já estavam em curso, garantindo, assim suas finalizações. A urgência de tal situação se dava especialmente em razão da pandemia que, conforme afirmado no item 20, afetava de forma mais significativa a população de baixa renda, proporcionando assim a redução dos malefícios desse momento de crise.

De acordo com Renato Nunes Balbim, assim como o Programa *Minha Casa, Minha Vida*, o Programa *Casa Verde e Amarela* também fragilizou formas mais democráticas de produção da cidade, notadamente, a partir de proposição executiva – como ato de exceção ao procedimento legislativo. Especificamente tratando da política urbana e habitacional, vale ressaltar que, segundo o inciso XX do art. 21 da CF/1988, cabe à União tão somente “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano” (Brasil, 1988) e, em comum com estados e municípios, “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (Brasil, 1988, art. 23, inciso IX). Essas precisões constitucionais não deixam qualquer dúvida quanto à inadequada caracterização como relevantes e urgentes de programas habitacionais” (Balbim, 2022).

A meta seminalmente projetada era atender mais de um milhão e meio de famílias de baixa renda, como disposto na legislação que o institui (Brasil, 2021), reduzindo,

entretanto, a taxa de juros do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, o FGTS, com modificações relativas à remuneração do agente financeiro.

Além do financiamento de habitações, o Programa *Casa Verde e Amarela* também atuava com a regularização fundiária, incluindo não apenas medidas jurídicas, mas urbanísticas, sociais e ambientais, visando a emissão do título garantidor do direito real sobre o lote.

Uma das principais alterações promovidas pela medida provisória que instituiu o programa foi a revogação do parágrafo único do art. 33 da Lei nº 13.465/2017, em que estava definido como responsável pela Reurb³⁵, sem abrir espaço para discricionariedade. Todavia, com a sua revogação, fica a critério do gestor público a realização da Reurb quando entender necessária.

Ainda de acordo com a legislação que o instituiu, o programa alcançava famílias com renda mensal de até sete mil reais em áreas urbanas, assim como núcleos familiares com renda anual de até oitenta e quatro mil reais. Assim como a iniciativa dos governos petistas, seu público era dividido em faixas de renda familiar: até dois mil reais, entre dois e quatro mil reais, e de quatro a sete mil reais. Contudo, somente as famílias em área urbana, com renda até quatro mil reais, e as famílias assentadas em área rural, com renda anual de até quarenta e oito mil reais poderiam contar com subvenção da União para adequação das parcelas ao orçamento familiar. As taxas de juros eram variantes e condicionadas às regiões do país. As regiões Norte e Nordeste, subentendidas como as mais carentes, tinham taxas entre 4,25% e 4,5%, enquanto as demais regiões contavam com taxas de 5% (Brasil, 2021).

³⁵ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.html - na Reurb-S: (Revogado pela Medida Provisória nº 996, de 2020)

a) operada sobre área de titularidade de ente público, caberão ao referido ente público ou ao Município promotor ou ao Distrito Federal a responsabilidade de elaborar o projeto de regularização fundiária nos termos do ajuste que venha a ser celebrado e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária; e (Revogado pela Medida Provisória nº 996, de 2020) (Revogado pela Lei nº 14.118, de 2021)

b) operada sobre área titularizada por particular, caberão ao Município ou ao Distrito Federal a responsabilidade de elaborar e custear o projeto de regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária; (Revogado pela Medida Provisória nº 996, de 2020) (Revogado pela Lei nº 14.118, de 2021)

2.3.12 Novo Programa Minha Casa, Minha Vida

Em 13 de julho de 2023, o presidente Lula, em seu terceiro mandato, sancionou a lei que institui o “novo” Programa *Minha Casa, Minha Vida*. A sanção ocorreu após a aprovação, pelo Congresso Nacional, da Medida Provisória n. 1.162 de 2023 (Brasil 2023), em vigor desde fevereiro daquele ano.

Conforme anunciado pelo governo federal, na versão mais recente do Programa *Minha Casa, Minha Vida*, as faixas de renda foram ampliadas, tanto para quem se beneficia com um imóvel quanto para quem financia. A renda familiar, na nova versão do programa, mantém três faixas. A primeira abarca famílias com renda mensal de até R\$ 2.640,00. A segunda faixa vai para famílias com renda entre esse valor e R\$ 4.400,00, enquanto a última faixa congrega famílias com renda mensal de até R\$ 8.000,00 (Brasil, 2023).

O valor do imóvel na nova modalidade do programa também foi ampliado. Novamente segundo informou o Governo Federal, à época do lançamento da reedição da política habitacional, o programa contempla valores diferentes, de acordo com o porte da cidade que recebe o empreendimento, assim como a faixa de renda para o qual é destinado. Assim, para empreendimentos que contemplem a primeira faixa, os valores subsidiados giram até R\$ 170 mil. A faixa intermediária alcança valores até R\$ 264 mil, enquanto a última faixa chega até R\$ 350 mil. Na zona rural, novas moradias saem de R\$ 55 mil para R\$ 75 mil. Já melhorias no imóvel, antes em R\$ 23 mil, alcançam na nova modalidade R\$ 40 mil. A formatação dos juros também foi alterada.

Em relação ao subsídio do Governo Federal, a presidência da república informou à época, que “nos casos das moradias subsidiadas da Faixa 1, as famílias beneficiadas pagarão prestações mensais proporcionais à sua renda, com um valor mínimo de R\$ 80, ao longo de um período de 5 anos” (Brasil, 2023), tendo as novas diretrizes estabelecem um aumento na área mínima das unidades habitacionais, passando para 40 m² no caso de casas e 41,50 m² para apartamentos, além da criação de varandas, que proporcionam um espaço adicional aos moradores. Os

conjuntos habitacionais devem ser equipados com bibliotecas e instalações para prática esportiva. Quanto à localização, os terrenos agora devem estar inseridos na malha urbana, próximos a infraestrutura urbana consolidada, com fácil acesso a equipamentos públicos de educação, saúde, assistência social, comércio, serviços e transporte público coletivo. Terrenos com melhores qualificações podem receber um valor adicional na aquisição, incentivando a qualidade e adequação das localizações dos empreendimentos.

Por fim, destaco os fundamentos da urgência que embasaram a MP 1162, nos itens 3 e 15, a Crise Econômica atrelada à Pandemia; item 4, a Redução do Investimento Federal e suas Consequências; item 6, o Déficit Habitacional e as Condições Inadequadas de Moradia; item 7, a Necessidade de Recriação do Ministério das Cidades para Fortalecimento Institucional; item 8, a necessidade de Retomada e Aperfeiçoamento dos Programas Habitacionais; e, por fim, item 17, a importância de um Instrumento Normativo ágil para a implementação imediata das políticas públicas voltadas à habitação e à recuperação econômica, especialmente através do setor da construção civil, um importante vetor de desenvolvimento (Brasil, 2023).

Ademais, destaco o texto do item 18 da MP 1162, que se assemelha muito com o item 28 da MP 996, alterando minimamente sem retirar, contudo, o sentido. Afirma-se novamente a importância social da norma.

2.4 SEGUNDO DESFECHO: AS ESTRATÉGIAS DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA NO BRASIL SÃO EFICIENTES?

Preliminarmente, pelo que até aqui foi discutido, é possível estabelecer algumas premissas conclusivas da segunda seção desta tese. Assentada a importância político-jurídica da habitação em nível global na primeira seção, a etapa em comento procurou discorrer, ainda em tom descritivo, sobre os instrumentos jurídicos de acesso à moradia para a promoção do direito à habitação digna do Brasil. Esse foi, portanto, o objetivo desta seção: discorrer sobre esses mesmos instrumentos jurídicos de acesso à moradia no Brasil, visando demonstrar os diversificados meios

que o poder público detém para promover a moradia, como anunciado introdutoriamente.

Nesse interim, vimos que as políticas públicas podem ser compreendidas como uma espécie de ação coordenada, procurando o atingimento de objetivos socioeconômicos. São, portanto, políticas de governo orientadas para as políticas de Estado, notadamente, aquelas estabelecidas nos objetivos da República. Assim, as políticas públicas voltadas à pauta habitacional estão relacionadas não apenas às contribuições para erradicar a pobreza, como, ainda, diminuir as desigualdades que caracterizam o Brasil, em diversos níveis.

Também pudemos observar, buscando assentar o argumento proposto, que a Constituição, em seu Art. 21, inciso XX, estabelece que a União possui a competência exclusiva para definir diretrizes para o desenvolvimento urbano, incluindo habitação, saneamento básico e transportes urbanos. Por sua vez, em relação à política habitacional, conforme o artigo 23, inciso IX, é competência comum da União, Estados e Municípios promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

Entretanto, a competência concorrente não desconsidera a possibilidade de criação de diretrizes regionais ou mesmo locais para o estabelecimento de políticas habitacionais. Enquanto os projetos são definidos na esfera estadual, observada a distribuição de recursos para políticas habitacionais e de regularização fundiária, é na esfera municipal o núcleo de responsabilidade para a promoção de políticas urbanas, já que a própria Constituição Federal de 1988 atribui aos entes municipais a execução das políticas orientadas ao desenvolvimento da função social da propriedade e da cidade.

Assim, forçoso concluir o protagonismo municipal nas políticas públicas de acesso à moradia, tanto que nas localidades com mais de 20 mil habitantes, as administrações públicas devem contar com secretarias de habitação e regularização fundiária, formatando mecanismos que congreguem a participação popular, moldando o plano diretor como o principal instrumento de desenvolvimento urbano. Além disso, a competência municipal fica estabelecida com o Art. 182 da

Constituição e o Art. 30, em seus incisos I e VIII, relativos às competências municipais para legislar sobre assuntos de interesse local e adequado ordenamento territorial e da ocupação do solo urbano.

Contudo, também como observado nesta seção, um estudo técnico da Confederação Nacional dos Municípios, de 11 de abril de 2023, projetou uma série de diagnósticos – deficitários, na maioria – junto às Administrações Públicas Municipais para a implementação das regularizações fundiárias urbanas. De acordo com o documento, a CNM efetivou uma pesquisa em 2022, entre julho e outubro, para identificar as capacidades institucionais e os desafios dos órgãos municipais para a promoção da regularização fundiária urbana, e constatou dificuldades que vão desde a estrutura administrativa das prefeituras para a promoção da regularização fundiária, passando por recursos humanos (equipes técnicas), gestão e dificuldades de mapeamento em áreas de preservação permanente.

Esse contexto, portanto, faz parte de um incremento no financiamento público, a partir do Estatuto das Cidades, de 2001, para políticas públicas de caráter habitacional no Brasil, como as duas versões do Programa *Minha Casa, Minha Vida*, com os governos petistas, e o Programa *Casa Verde e Amarela*, com Jair Bolsonaro. Para além desses programas governamentais orientados, em tese, às políticas de Estado, vários instrumentos jurídicos para concretização do direito à moradia no Brasil podem ser elencados, como também visto nessa seção: IPTU progressivo no tempo e desapropriação para fins de reforma urbana; usucapião especial urbano, ZEIS, preempção, concessão do direito real de uso, concessão de uso especial para fins de moradia, projeto de regularização fundiária, demarcação urbanística, legitimação de posse e regularização fundiária em área de preservação permanente são alguns exemplos.

A questão habitacional é urgente, e merece um tratamento especial, com estudos, análises, e legislações que sejam analisadas e discutidas da maneira correta, para que não sejam apenas medidas populistas e que favoreçam a especulação imobiliária. Assim, um ponto que merece destaque é a recorrente implementação de políticas habitacionais através de medidas provisórias (nº 459/2009, nº 996/2020 e nº 1162/2023) desde 2009, ou seja, há aproximadamente 15 anos, e que têm diversos

pontos em comum: objetivam a redução do déficit habitacional, amparo às famílias de baixa renda, estímulo à construção civil, impacto socioeconômico, combate a crises globais, criação de instrumentos e subsídios, melhoria habitacional, e flexibilidade e adaptabilidade às necessidades locais.

A ideia de apontar o alinhamento das MPs não é para desvalorizá-las, mas, sim, para demonstrar que é uma urgência recorrente e identificada por essas três últimas medidas provisórias há mais de 15 anos, muito embora sem o devido tratamento. Afinal, permanece insolúvel, como restará claro com a demonstração do estado da arte do déficit habitacional no Brasil, na próxima seção.

Por fim, cumpre assentar a impressão mais significativa da seção em questão: para além de alguns instrumentos jurídicos para a concretização do direito à habitação digna, as políticas públicas – notadamente, as duas de maior vulto – permanecem centradas na lógica da construção de unidades habitacionais – replicando, portanto, o contexto que molda a desigualdade e impõe, entre outros fatores, o conhecido gap habitacional do Brasil. Ambas as políticas, ao privilegiar a construção de moradias populares, financiando o setor da construção civil no país, desconsiderou não apenas o planejamento, mas mais que isso, ignorou as necessárias adjetivações que acompanham a habitação no século XXI, à luz do Constitucionalismo Contemporâneo: *digna, adequada*.

Na próxima seção, discutiremos como essa percepção – que desloca atenções do ser humano para fatores econômicos – contribui para a manutenção de significativos déficits habitacionais no Brasil, desigualdade e especulação imobiliária, favelização e inadequação de unidades habitacionais, a despeito do mencionado aumento de financiamento habitacional no país, neste primeiro quarto de século.

3 DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL: ESTABELECENDO UM CONCEITO A PARTIR DE UMA PERSPECTIVA MULTIFATORIAL

Assentados tanto os caminhos públicos – notadamente, os *instrumentos jurídicos de acesso à moradia* – quanto o amplo catálogo de previsões legais orientadas à garantia desse direito, esta etapa do argumento proposto debruça-se à análise dos déficits habitacionais presentes no Brasil, historicamente enraizados. A função desse debate, intuímos, é oferecer não apenas uma espécie de cartografia de suas atuais condições no país como, ainda, demonstrar os insistentes *gaps* entre os institutos jurídicos e a realidade que nos cerca.

Nos limites dessa perspectiva, a intenção é tornar evidente o conjunto multifatorial para os muitos problemas correlatos à habitação. Em síntese, busca-se investigar as dimensões, causas e impactos do déficit habitacional e da inadequação dos domicílios, a partir de uma matriz contextual, que não desconhece, portanto, as muitas interações tanto políticas quanto jurídicas e, sobretudo, econômicas para o atual quadro.

Nesse sentido, imaginamos quatro paradas teóricas, introdutórias à compreensão do déficit habitacional no Brasil. A primeira delas passa pelo que se convencionou chamar de *Brasil Moderno*, notadamente, a partir dos Anos 1930 (Souza, 2009), onde o Brasil passou a necessitar de um ideário unificação para que fosse promovida a renovação nacional, sendo que a partir passaram a ser parte do discurso central da população a valorização da unidade bem como o costume brasileiro de “negação dos conflitos de toda espécie passa a ser percebida” (Souza, 2009) e valorizada. É a partir daí, como pretendemos demonstrar adiante, que as estruturas de legitimação da desigualdade social foram determinadas como as conhecemos hoje, alargando o pano de fundo para uma série de carências sociais, inclusive, habitacionais.

Sequencialmente, mantendo o aspecto histórico que caracteriza a análise, entabulamos o estudo de três momentos distintos do edifício do Estado de Bem-estar no Brasil: a fase corporativista, associada à modernidade periférica, a etapa relacionada não apenas aos governos militares, mas, sobretudo, aos Anos de Ouro

do Capitalismo³⁶ (Mattos, 2005), período marcado pelo triunfo do capitalismo bem como de suas instituições liberais (Chaves *et al*, 2020), e, por fim, “o bem-estar social na sua idade da razão”, como vai sublinhar Célia Kerstenetzky (2012), referindo-se ao modelo de traço universalista pós-1988.

Vencida essa etapa, passamos à construção de um conceito, adequado aos propósitos desta tese, para déficits habitacionais. Com ele, poderemos estabelecer as correlações necessárias para o assentamento de novos sentidos para moradia adequada – objeto da seção seguinte.

3.1 O BRASIL MODERNO E OS NOVOS CONTORNOS DA DESIGUALDADE NO PAÍS

Como bem lembra Emília Viotti da Costa (1987), a Primeira República (1889-1930) formatou, na história das ideias políticas do Brasil, um sistema descentralizado, buscando, com isso, conservar os poderes regionais e a expansão da atividade econômica agroexportadora. O Brasil (ainda) era o país das *commodities*, mantendo, portanto, as características econômicas tanto da Colônia quanto do Império, muito embora o elevado contingente populacional (mais de 40 milhões de habitantes, em 1940) (IBGE, 2000) já desvelava a emergência de graves problemas sociais, sobretudo, envolvendo ex-escravos e seus descendentes, indígenas e imigrantes. As relações de cidadania eram formatadas a partir de relações clientelistas.

Em que pese a Revolução Constitucionalista de 1932 propusesse fazer ruir a descentralização política e todo sistema oligarquicamente sustentado, seu principal desafio esteve muito mais centrado na política e na economia. A desigualdade até então legitimada por vínculos de sangue permanecia naturalizada – e não era

³⁶ Os chamados Anos de Ouro do capitalismo são compreendidos entre 1945 e 1973. Para Fernando Mattos, as “regras definidas em Bretton Woods permitiram que os Estados Nacionais realizassem políticas macroeconômicas primordialmente voltadas para o objetivo de atingir o pleno emprego nas economias avançadas”. A essa tese, esse período importa porque são aqueles em que os programas de bem-estar são impulsionados, funcionando como uma espécie de marco (limitado, como se verá no transcurso desta seção) ao enfrentamento das desigualdades a partir de ações positivas do Estado. (Mattos, 2005)

percebida como um problema social a ser enfrentado politicamente (Souza, 2009). O historiador José Murilo de Carvalho (2009) lembra-nos que o núcleo da Revolução Constitucionalista era centralizar o poder como condição de possibilidade para a reversão da crise política e econômica em que estava mergulhado o Brasil, em meados da primeira metade do século passado.

Entretanto, segundo o sociólogo Jessé Souza (2009), o velho paradigma de desigualdade, amparado nos vínculos de parentesco, passou a ser modificado, encontrando naquele tempo os contornos mais ou menos definitivos, tal como conhecemos hoje, para naturalizar os imensos gaps sociais verificados no Brasil³⁷. Para ele, o novo discurso político – voltado à centralidade do poder, projetando, portanto, um *Brasil unido* (Santos, 1998) – mostrava-se incompatível com a distinção social forjada pelo sangue. Nas palavras de Boaventura de Sousa Santos (1998) “A nacionalização da identidade cultural reforça critérios de inclusão/exclusão que subjazem à socialização da economia e à politização do Estado, conferindo-lhes uma duração histórica mais longa e uma maior estabilidade”. Assim foi que uma nova forma de justificação, amparada no mérito, ocupou o espaço de legitimação da diferença, mantendo, entretanto, intacta a condição social do país.

Assim, é possível dizer, o Brasil passou por transformações políticas sem, contudo, avançar em um projeto emancipatório social. Novamente segundo Jessé Souza (2009), a legitimidade do poder mantinha seu fundamento na moderna ideia de liberdade – para escolher e ser escolhido – e na igualdade – em que todos são iguais na perspectiva de participação política – sem, contudo, influir na cotidianidade da vida das pessoas. Privilégios e infortúnios permaneciam a marca indelével do país. Se antes – na Colônia, no Império e na Primeira República – as diferenças

³⁷ A literatura, nesse sentido, antecipa a crítica. Veja-se, como exemplo, a aproximação com o Direito, através de Jose Bolzan de Moraes e Nelson Camatta: “Recordações do Escrivão Isaías Caminha foi o primeiro romance de Lima Barreto, publicado sob a forma de folhetim na revista Floreal, da qual ele foi cofundador, e, depois, como livro em 1909, por uma editora portuguesa [...]. O livro conta a história de Isaías Caminha, um jovem pobre, mulato, nascido no interior, que deixa a casa dos pais para tentar a vida na capital. Embora contasse com os predicados necessários para ter sucesso em sua empreitada (era um bom moço, inteligente, honesto, com alguma ambição de vencer), Isaías chega ao Rio de Janeiro munido de uma carta de recomendação, que lhe fora outorgada pelo coronel do lugarejo onde vivia, a pedido de seu tio, para que pudesse se apresentar a um deputado na capital e, assim, obter um emprego”. (Bolzan de Moraes; Moreira, 2019)

eram garantidas – ou naturalmente mantidas –, com o Brasil que se inaugura moderno em 1930 elas passam a ser projetadas – ou sustentadas – no mérito.

Sendo inaceitável, mas no mundo moderno o poder não se manifesta mais de forma aberta como no passado, onde os privilégios eram justificados pela “superioridade natural” dos bem-nascidos. Atualmente, os privilégios para serem aceitos dependem de parecerem como “mérito” individual. Sendo que a ideia de “igualdade de oportunidades” serve para “conciliar as demandas de igualdade e liberdade (Souza, 2009, p. 42-43).

Assim, ainda de acordo com Jessé Souza, é desse momento da história brasileira que se fixa a premissa tão difundida quanto falaciosa da igualdade de oportunidades, dando azo não apenas à velha racionalidade econômica incutida, inclusive, nos programas habitacionais vistos anteriormente, mas a uma espécie de fetiche econômico, em que vê na economia a saída e, paradoxalmente, o limite de todos os problemas políticos e sociais do Brasil.

Ratifica essa constatação o fato de que, iniciado o tardio processo de industrialização do país – como se verá adiante com os variados modelos de bem-estar adotados por aqui – o processo econômico protagonizava a decisão política. De outro modo, embora o período compreendido entre os anos de 1930 e 1980 tenha apresentado avanços sociais importantes para camadas trabalhadora, como uma legislação própria justamente para mediar essas relações, por exemplo, o Estado permaneceu alinhado aos interesses de uma nova elite urbana e industrial (Vicentino, 1999), formatando aquilo que Lenio Streck (2003, p. 259) convencionou chamar de modernidade periférica. Muito por isso, como esclarece Jane Souto de Oliveira (1993, p. 10):

Tal crescimento, contudo, não logrou corrigir os graves desequilíbrios de ordem social, setorial e regional presentes na estrutura socioeconômica brasileira. Ao contrário, a direção e o estilo que lhe foram impressos serviram, em alguns casos, para acentuá-los, ao mesmo tempo em que introduziram novas e pesadas restrições ao crescimento futuro [...]. Mais grave, porém, do que a persistência de desequilíbrios setoriais ou de contrastes regionais foi o acirramento das desigualdades sociais que se verificou no período, sobretudo a partir da instauração do regime autoritário em meados da década de 60 [...], particularmente, no perfil de renda que experimentou forte concentração: entre 1960 e 1980, enquanto os 50% mais

pobres da PEA [População Economicamente Ativa] reduziram sua participação na renda de 17,4% para 12,6%, o 1% mais rico ampliou a sua de 11,9% para 16,9%.

É possível dizer, assim, que o desenvolvimento econômico advindo da industrialização e o crescimento (desordenado) das cidades produziu frutos que não foram redistribuídos. Ou seja, tal qual o cenário agrário-exportador da Colônia à Primeira República, o avanço econômico, o “fetiche”, não foi capaz de enfrentar os já alargados gaps sociais. Ao contrário, agravou-os, sobretudo, pelo nublamento das diferenças sociais, veladas, agora, pelos méritos individuais de cada um.

É possível destacar, portanto, que os caminhos políticos do Brasil, com sua modernidade tardia, fundam-se numa espécie de racionalidade econômica orientada pela necessidade de unidade política e social. Divergentemente, a realidade era outra: desigualdade percebida como natural ou, pior, justa, dando forma ao Brasil bem descrito por Ana Paula de Barcellos e Luís Roberto Barroso, como a “melancólica história do desencontro de um país com a sua gente e seu destino” (Barroso, 2003).

3.2 O PRIMEIRO MOVIMENTO DOS MODELOS DE BEM-ESTAR NO BRASIL

Assentado esse cenário de perspectiva histórica – que vai da década de 1930 até a redemocratização do país, nos anos 1980 – interessa ao argumento dessa tese compreender, portanto, como os mais variados modelos de bem-estar social presentes no Brasil enfrentaram a já alarmante desigualdade social e, em especial, como compreenderam a política habitacional, pois o capitalismo molda os modos de agir e pensar da sociedade moderna, fazendo com que seja possível analisar sua evolução a partir de acontecimentos históricos, políticos e sociais, com a intenção de transformar tudo em mercadoria (Machado *et al*, 2021, p. 277). Não sendo possível afirmar a existência de um padrão único de welfare state nos países ocidentais, pois poucos Estados realmente se tornaram modelos redistributivos de riqueza, como os países nórdicos. Em vez disso, em alguns contextos históricos, a sobrecarga de funções legais atribuídas a certos Estados os aproximou mais de um modelo

corporativista do que da noção democrática e pluralista de pacto social (Gonçalves, 2006).

O primeiro estágio dessa investigação centra esforços, portanto, justamente no modelo incipiente de redistribuição, forjado com Vargas, orientado à proteção do trabalho como condição de possibilidade justamente para os modelos de bem-estar, cujo cenário era bem-marcado pelo intenso processo de urbanização pelo qual passava – tardiamente em relação à Europa e os Estados Unidos – o Brasil (Kerstenetzky, 2012).

Assim é que, como efeito correlato às circunstâncias político-econômicas do Brasil, as demandas sociais da classe trabalhadora foram evidenciadas. Alguns autores, como o português Avelãs Nunes (2011), entabulam dura crítica aos modelos protetivos do período, eis que poderiam muito bem acenar não a uma ruptura em relação ao paradigma liberal, mas, ao contrário, a uma continuidade, servindo muito mais aos interesses do capital. Afinal, as proteções mínimas ao trabalhador serviam, também, como condição de possibilidade para a manutenção das linhas de produção. Seja como for, de acordo com Célia Kerstenetzky (2012), neste período foi instalado um modelo protetivo de bem-estar social, de traço corporativista, voltado a assegurar mínimas condições aos trabalhadores e, veladamente, manter as próprias condições de produção.

O reflexo mais evidente dessa espécie de política social, claro, esteve nos limites de sua proteção, dando forma a um modelo corporativista – mormente, demarcado pelas classes trabalhadoras. Tanto que, não é demais lembrar, em 1930 é criado o Ministério do Trabalho. Dois anos depois, a carteira de trabalho passa a ser obrigatória para trabalhadores urbanos – os protagonistas desse Brasil que se pressupunha moderno. Em 1934, sindicalização e regularização da jornada de trabalho são alvo de decreto. Em 1935, é fixada a estabilidade empregatícia para, em 1936, ser instituído o salário-mínimo. Na década seguinte, em 1943, é criada a CLT e, em 1945, o Instituto de Serviços Sociais (Kerstenetzky, 2012).

Assim, o modelo de viés corporativo, na prática, alargava a desigualdade, já que o acesso às reivindicações sociais era restrito àqueles incluídos no mercado de

trabalho, com carteira de trabalho assinada. De outro modo, é possível dizer que aos trabalhadores com vínculos formais era concedido o acesso aos direitos sociais. Já aos trabalhadores sem vínculos, e cujos ofícios não eram regulamentados, não. Desse modo:

Em relação às categorias regulamentadas, o padrão categorial de incorporação acaba gerando desigualdades em benefícios e serviços *entre* categorias, desigualdades correspondentes às diferentes capacidades de contribuição que se verificam entre elas. Benefícios e serviços desiguais [...] acabam sendo objeto de disputa de poder diferencial por parte das várias elites sindicais e obstaculizam tentativas da burocracia pública de uniformizar o sistema. (Kerstenetzky, 2012).

Como se depreende da leitura de Kerstenetzky, o Brasil passa, a partir dos anos 1930, a protagonizar uma agenda orientada ao desenvolvimento – depois intensificada nos chamados Anos de Ouro do Capitalismo, como veremos adiante. De toda forma, o que se evidencia do período é uma espécie de profissionalização da burocracia através dos sindicatos, promovendo a associação dos trabalhadores, assim como a tentativa de construção de um sistema básico de seguridade social de viés corporativista.

O saldo dessa política – ou desse pensamento político-econômico – com implicações nas políticas habitacionais, como veremos, é o momento seminal para projetos de bem-estar no Brasil. Foram criados direitos trabalhistas e previdenciários para proteger a mão-de-obra necessária ao capitalismo industrial que emergia, dando forma a uma novíssima forma de sociabilidade.

Em sede de direitos, como visto na primeira seção, a Constituição de 1934 foi a primeira a especificar a ordem social e econômica (artigos 115 a 143) e a família, a educação e a cultura (artigos 144 a 173). Embora taxativamente dissesse que a ordem econômica deveria ser organizada conforme os ideais de justiça e das necessidades da vida nacional, facultando as condições de possibilidade para uma existência digna, não continha previsões diretas sobre o direito à moradia. Como, então, eram percebidas as necessidades habitacionais de um país que, com sua tardia modernização, também protagonizou o crescimento desordenado das cidades diante do intenso processo de industrialização?

De acordo com Nilce Cristina Aravecchia Botas e Ana Paula Koury (2014, p. 144), a ação estatal do chamado Primeiro Vargas não pode ser considerada como uma política habitacional em sentido estrito. Segundo as autoras, as críticas que sustentam essa perspectiva estão ancoradas “na inexistência de uma função precípua das instituições previdenciárias para o atendimento das necessidades de moradia e da exiguidade do atendimento frente à crise habitacional que se intensifica nas principais cidades brasileiras já no início dos anos 1940”.

Ainda conforme essas autoras, em 1920 a população alocada em cidades correspondia a 16% do total dos habitantes do Brasil. Pouco mais de 20 anos depois, em 1941, o contingente populacional urbano já correspondia a 31%, dando conta de duas conclusões preliminares. A primeira deixa evidente ainda o grande contingente populacional brasileiro alocado nas zonas rurais. A segunda, em compensação, mostra que, com o processo de industrialização do Brasil, as cidades passaram a incorporar cada vez mais habitantes, praticamente dobrando de tamanho. Assim foi que, considerando a via de mão dupla identificada nesse processo – crescimento das cidades associado ao déficit de alojamentos –, houve uma série de tensões relativas à habitação como parte estruturante das pretensões de crescimento – industrial – do Brasil.

Para Nilce Cristina Aravecchia Botas e Ana Paula Koury (2014, p. 144), neste cenário, caberia ao Estado e à iniciativa privada os primeiros desafios e as primeiras oportunidades. As péssimas condições em que se instala a mão de obra nas grandes cidades constituem este quadro. As primeiras ações públicas foram orientadas à construção de moradias em conjuntos habitacionais. A produção dessas unidades através de “institutos de previdência social foi regulamentada em 1937 por meio das Carteiras Prediais, permitindo várias modalidades de investimentos no setor habitacional [...]. Essa iniciativa foi a origem da promoção pública no setor de moradias econômicas no país” (Botas; Koury, 2014, p. 147).

Novamente com Aravecchia Botas e Koury, no fim dos anos 1930, foram criados importantes órgãos regionais no Rio de Janeiro e em Recife. Na cidade nordestina, considerada uma das maiores concentrações urbanas da época, foi criada a Liga de Combate contra Mocambos, em 1939. Através da Liga, foram construídas

aproximadamente 1,5 mil unidades habitacionais. Já no Rio de Janeiro, em 1940, com o Serviço dos Parques Proletários, aproximadamente 1,1 mil casas foram erguidas. Entretanto, somente em 1946, com a Fundação da Casa Popular, foi criado um órgão federal com o objetivo de construir moradias urbanas e rurais para – veja-se novamente o traço corporativista no modelo de bem-estar social vigente – os trabalhadores brasileiros. Contudo, “entre 1940 e 1950, cerca de seis milhões de pessoas foram urbanizadas no Brasil. No mesmo período a superlotação cresceu 2,3 milhões.

Estimada em 9,3 milhões de pessoas em 1940, atingiu 11,6 milhões de pessoas em 1950”. Mais: “A carência de unidades habitacionais no país aumentou em 400 mil unidades entre 1940 e 1950. De 1,5 milhões para 1,9 milhões” (Botas; Koury, 2014, p. 148). Sendo resultado da colaboração entre a Fundação da Casa Popular, criada em 1946, e os institutos de previdência, formados por categorias profissionais desde 1930, resultou na construção de um número significativo de unidades habitacionais. Essas unidades variavam desde conjuntos destinados à locação para trabalhadores de baixa renda até grandes investimentos no setor imobiliário para garantir a rentabilidade dos fundos previdenciários. A Fundação da Casa Popular contribuiu, de forma modesta, com 17.832 unidades, sendo a maior parte construída durante os governos de Dutra (7.230 unidades), Vargas (4.381 unidades) e Kubitschek (6.221 unidades). Após 1960, não foram construídas novas unidades pela Fundação. Por outro lado, os institutos de previdência produziram cerca de 31.000 unidades destinadas à locação para trabalhadores de menor rendimento até 1964 (Botas; Koury, 2014, p. 148).

Contudo, muito embora o incremento de novas moradias acenasse à melhoria das condições de vida das pessoas, essa mesma evolução aparece acompanhada de outros dois decisivos fatores. O primeiro mostra o claro alinhamento entre a política habitacional e os pressupostos econômicos e políticos de turno, com a oferta – pública – para as condições de possibilidade para o desenvolvimento da indústria brasileira, notadamente, nas grandes metrópoles nacionais – como Recife e Rio de Janeiro, duas das três maiores cidades, à época. Além disso – também é possível novamente sublinhar – a política habitacional orientava-se a partir de uma

perspectiva corporativa, ou seja, referia-se somente a um *tipo de cidadão*: o trabalhador.

Esse ideário aparece, inclusive, nas ações da iniciativa privada, já sublinhadas aqui por Nilce Cristina Aravecchia Botas e Ana Paula Koury (2014, p. 144). Conforme reportagem de Vicente Vilardaga para o jornal *Folha de São Paulo*, a metrópole bandeirante do incipiente Brasil Moderno, nas primeiras décadas do século XX, conta com exemplos bastante peculiares da política habitacional urbana (Vilardaga, 2024).

De acordo com a reportagem, é possível pinçar complexos residenciais formatados pela iniciativa privada para abrigar centenas de operários. O exemplo apresentado pelo texto do jornal paulistano é o da Vila Maria Zélia, na zona leste da cidade. Erguido em 1917 pelo empresário Jorge Street³⁸, o complexo residencial – com 198 casas – foi considerado um modelo de “vila operária no seu tempo”. Contava com escolas tanto para meninos quanto para meninas, além de armazém, pré-escola, farmácia, serviços médicos, locais para a prática esportiva, como um campo de futebol, salão de baile, sapataria e restaurante, além de uma pequena capela. O complexo, que continha seis ruas, ficava ao lado da Companhia Nacional de Tecidos de Juta – hoje uma unidade da Goodyear. O pré-requisito para morar no local era trabalhar na Companhia Nacional de Tecidos de Juta, do próprio Jorge Street.

O momento da fundação da vila era de grande tensão trabalhista. Justamente em 1917 eclodiu a primeira greve geral no Brasil, deflagrada no Cotonifício Crespi, que ficava a 12 minutos de bicicleta da Companhia Nacional de Tecidos de Juta. Os operários, em especial os anarquistas, criticavam o modelo de moradia proposto por Street e o viam como uma forma de dominação. O jornal proletário "A Plebe" chamava a Maria Zélia de

³⁸ “O domínio de Street sobre a Vila Maria Zélia durou até 1924, quando, por conta de crises econômicas e dívidas, ele teve que vender a Companhia Nacional de Tecidos de Juta para a família Scarpa. Em 1934, a empresa foi à falência e ficou sob controle do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI), atual INSS. Em 1969, as casas da vila começaram a ser vendidas aos seus inquilinos, por meio de financiamento do BNH (Banco Nacional de Habitação). Tombada desde 1992 pelo Condephaat e pelo Conpresp por seus bens de interesse histórico, arquitetônico e social, a vila, apesar de sua rica tradição oferece hoje uma paisagem desoladora por causa dos edifícios coletivos em frangalhos. Mesmo assim ainda há um discreto charme e alguma agitação cultural por ali, proporcionada pela Associação Cultural Vila Maria Zélia, que costuma organizar festas em torno da capela, e pelo grupo XIX de Teatro, fundado em 2001, que converteu o lugar em um espaço de pesquisa, difusão e formação teatral”.

"feudo". Dizia que os trabalhadores ficavam num bairro fechado e sob controle do patrão (Vilardaga, 2024).

Assim, nesse contexto e sob tais críticas, o complexo residencial da Vida Maria Zélia refletia a política habitacional da época. Descontava-se o aluguel do salário e havia horários pré-determinados para circulação local. Por outro lado, o ambiente facultava não apenas uma forma de sociabilidade intensa, como ainda fazia associar uma série de serviços próximos, como educação, por exemplo, nem sempre vistos nas políticas públicas habitacionais contemporâneas. De todo modo, é talvez o mais bem acabado exemplo de perspectiva habitacional do Brasil Moderno: corporativista e direcionado para o fluxo constante da expansão capitalista a partir da incipiente indústria brasileira.

3.3 OS ANOS DE OURO DO CAPITALISMO E O ESTADO SOCIAL NO PAÍS

Com o fim da Segunda Grande Guerra, os Estados-nação – sobretudo, Estados Unidos e Europa – passam a orientar a política para a “realização de seus fins constitucionais demarcados pelos direitos econômicos, sociais e culturais”, como bem vai lembrar Jose Luis Bolzan de Moraes (2011, p. 36). Tratava-se, como convencionava demonstrar a literatura sobre o tema, da resposta ocidental ao avanço comunista, com a União Soviética e a China, com a implantação dos mais variados programas de bem-estar social.

Esse ideário, assentado na clara perspectiva de pleno emprego – como condição de possibilidade para o financiamento público da diluição dos riscos sociais – encontrou na reconstrução de boa parte da Europa e do Japão – devastados pelo conflito mundial – o contexto ideal para sua implementação, como leciona Tatiana Roque (2017). Segundo esta autora, “o relatório feito por William Beveridge, logo após a Segunda Guerra, que deu origem ao Estado Social, está escrito que o assalariamento deve ser a figura normativa da coesão social”:

A seguridade social, a ser criada ali, deveria ir além das diferentes leis voltadas para os pobres e repousava sobre o pleno emprego como perspectiva do regime fordista. O sucesso da proposta estava intimamente relacionado ao bom funcionamento desse regime nas economias centrais. A

proteção social acompanhou o crescimento do regime de acumulação fordista na Europa.

De outro modo, é possível destacar que o pareamento explicitado por Tatiana Roque – entre o fim da Segunda Guerra e a consolidação dos sistemas protetivos de bem-estar – coincide, também, com os chamados Anos de Ouro do Capitalismo. De acordo com Fernando Mattos, trata-se do período compreendido entre 1945 e 1973, em que foram definidas regras que permitiram aos Estados a realização de políticas voltadas ao pleno emprego (Mattos, 2009, p. 29). É nesse cenário, portanto, conciliando crescimento econômico sustentado pelo pleno emprego nas economias centrais, que se deu o surgimento do Welfare State.

Paradoxalmente, parte do núcleo mais sensível desse período, compreendido na década de 1960, coincide com o Regime Militar no Brasil, principiado em março de 1964. Parte do contexto latino-americano que procurava refrear os temores comunistas no continente à margem da democracia, o Brasil também inaugurou uma nova fase em relação às suas políticas públicas de diluição de riscos sociais.

Como clarifica, mais uma vez, Célia Kerstenetsky (2012), houve a ampliação da seguridade social, incluindo novos grupos sociais, alargando a perspectiva corporativista até então observada. Embora os benefícios – de perspectiva universal – fossem diferentes daqueles percebidos pelos trabalhadores urbanos, as políticas sociais passaram a incluir os mais pobres sob o mesmo guarda-chuva protetivo, sendo que “[t]udo somado, esse conjunto de políticas constituirá o que denominaremos “universalismo básico”: massificação, sem universalização efetiva, com ampliação desigual de proteção e oportunidade” (Kerstenetzky, 2012, p. 201).

Assim, diante do ideário da universalização das políticas públicas de bem-estar, em 1966 foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social. Seu objetivo, mormente, foi a centralidade da gestão de benefícios de seguridade, evitando uma espécie de pluralidade administrativa, até então verificada entre Estado e sindicatos. Nesse mesmo contexto, o PRORURAL, que procurava – ainda que tardiamente – incorporar o trabalhador rural às medidas de seguridade (já encontrada com os trabalhadores urbanos), centralizou os dois grupos. Todavia, manteve o benefício associado ao “chefe da família” (Kerstenetzky, 2012).

Assim, embora precariamente, é possível destacar os chamados Anos de Ouro do Capitalismo, associados no Brasil ao período do Regime Militar, como parte decisiva do contexto em que se insere parte da população brasileira junto aos programas de bem-estar social: “trata[va]-se visivelmente da montagem de um sistema diversificado de proteção social, à margem do controle social, e seguindo imperativos de modernização econômica e social auto impostos pelo novo regime, que de fato produziu incorporação maciça – mas principalmente pela margem” (Kerstenetzky, 2012).

Desse modo, sem esmiuçar os mais variados âmbitos – da saúde à educação – em que é possível prospectar políticas públicas de bem-estar social, é possível concluir que o período é uma espécie de momento seminal para o universalismo básico encontrado taxativamente com a Constituição Federal de 1988, que assinala entre os objetivos da república a erradicação da pobreza e a diminuição das desigualdades sociais. Contudo, por quais lentes o regime percebeu o déficit habitacional, alargado com a tardia modernização do país e o conseqüente crescimento – desordenado – das cidades brasileiras? De outro modo, houve políticas públicas – ainda que como “solução de compromisso” (Avelãs Nunes, 2011), para manter a perspectiva de Avelãs Nunes (2011), já mencionado nesta seção – para enfrentar essa séria questão social? Como já mencionado na primeira seção dessa tese, para além das políticas públicas a Constituição de 1967 (Brasil, 1967) garantia aos brasileiros e estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos relacionados à vida, liberdade, segurança e propriedade. Nesse sentido, a casa era considerada um asilo inviolável, e a entrada nela, especialmente à noite, só pode ocorrer com o consentimento do morador, exceto em casos de crime ou desastre, conforme previsto por lei. Além disso, o direito de propriedade era protegido, sendo a desapropriação permitida apenas por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, com indenização prévia e justa em dinheiro. Todavia, em situações de perigo público iminente, as autoridades poderiam utilizar a propriedade particular, assegurando ao proprietário uma indenização posterior. Ademais, na Carta de 1969 (Brasil, 1969) estabelecia que a ordem econômica deveria ser orientada pela justiça social, fundamentada em princípios como a função social da propriedade.

Quem ajuda a enfrentar esse ponto é Nabil Bonduki (2004). Segundo ele, logo no começo do regime, em 1964, houve a criação do Sistema Financeiro de Habitação – o SFH – e do Banco Nacional de Habitação – o BNH –, que era responsável pela execução das políticas habitacionais. De acordo com este autor, foram financiadas aproximadamente 4,5 milhões de unidades habitacionais através do BNH, entre 1964 e 1986. O montante das residências corresponde a 24% de todo o mercado habitacional da época. Os recursos do BNH, cabe destacar, eram oriundos de três fontes: o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE), e a chamada poupança induzida, que era constituída por recursos próprios dos agentes financeiros ou dos adquirentes). Além disso, o BNH tornou-se, também, a entidade financeira do plano de saneamento e de urbanização, financiando os governos municipais e estaduais nessas duas políticas.

Contudo, embora a política pública de financiamento habitacional do BNH tenha sido responsável por um quarto de todos os empreendimentos durante um período de mais de duas décadas – 22 anos –, a perspectiva crítica observada tanto em relação aos contemporâneos programas *Minha, Casa Minha Vida* e *Casa Verde e Amarela*, vistos na seção anterior, permanece.

Ou melhor, *antecede*. Afinal, constituía apoio aos empreendimentos da construção civil como mote do crescimento econômico, em manobra capaz de atender perspectivas distintas, mas não díspares entre si: ampliação ou massificação da mão de obra – condição de possibilidade para o pleno emprego, por sua vez, percebido como alicerce dos programas de bem-estar social – e proteção do capital privado nacional – mantendo o Brasil alinhado à leitura que vê nas políticas sociais um sequenciamento do ideário liberal, e não o contrário.

3.4 O ESTADO DE BEM-ESTAR PÓS-1988 E SUAS CRISES

Os modelos vistos tanto no Brasil que se moderniza, a partir da década de 1930, com o aumento dos contingentes populacionais urbanos, quanto durante o Regime

Militar, com os primeiros sinais de traço universal para as políticas sociais, encontrou, entretanto, os seus limites, com o enfraquecimento de uma de suas condições de possibilidade: o pleno emprego, ameaçado pela crise de matriz energética na década de 1970. Em uma economia capitalista, é reconhecido que existem ciclos de expansão e retração. Desde a declaração internacional de direitos humanos, vários desses ciclos foram experienciados, como o ocorrido em 2008, que, em uma economia globalizada, impactou muitos países. Embora os períodos de expansão possam ser utilizados para desenvolver instrumentos que busquem garantir uma melhor qualidade de vida, impulsionados pelas lutas sociais, todavia “También es fácil constatar que los momentos de expansión económica no tienen que ir aparejados con mejoría en la igualdad y justicia social” (Robles; Carballido, 2023). De viés cíclico – como outras tantas crises do capital, como o conhecido *Crash de 1929* –, o colapso econômico de ordem global trouxe também reflexos para o Brasil, mormente, no momento de consolidação político-jurídica dos ideários universais de diluição dos riscos sociais, como salienta Jose Bolzan de Moraes (2011).

Assim, embora a Carta Política de 1988 apresentasse significativos avanços normativos e institucionais, o fim do regime não apresentou modificações substantivas, muito embora, com a outorga de direitos sociais, às camadas mais baixas da sociedade ficasse protegidas. O Estado descentralizou uma série de ações sociais, assegurando repasses para ver concretizadas as políticas que, agora, passavam a incorporar o catálogo de obrigações estatais³⁹ (Matos, 2020).

Agravava o cenário de crise global o quadro de hiperinflação esboçado por Bernardo Sorj (2000), minando nas bases as condições de possibilidade para enfrentar a cena de desigualdade a que se propunha o país, com a Constituição de 1988. Assim, de acordo com Argemiro Brum (2013), os governos que se seguiram ao Regime Militar lançaram mão, com a redemocratização, de uma série de iniciativas econômicas, voltadas a conter o *boom* inflacionário, como o Plano Cruzado, por exemplo.

³⁹ O que, por si, não significou avanços substantivos. Afinal, ainda hoje, “a efetivação dos direitos encontra barreiras na escassez de recursos e na inevitabilidade de se buscar o superávit das contas públicas” (Pompeu; Matos, 2020, p. 62).

Entretanto, como restou demonstrado pela literatura econômica e social que se seguiu à Ditadura Militar⁴⁰ (BRUM, 2013, p. 353), esse e outros tantos planos mostraram-se tentativas frustradas de frear o alargamento da inflação que – merece destaque – prejudicava, sobretudo, os mais pobres. Quando a inflação se torna um fenômeno de longa duração, ela criou uma cultura própria e um conhecimento específico, especialmente no comportamento econômico dos agentes. Nesse contexto, os proprietários de capital estavam obtendo lucros através de altos juros e margens de lucro, enquanto a classe média se protegia utilizando mecanismos financeiros que tinham acesso, como a diversificação de cartões de crédito com datas de vencimento diferentes ou aplicando dinheiro em prazos curtos, porém rentáveis. Em contraste a esta situação, menos favorecidos permaneciam desprotegidos, com seus rendimentos se desvalorizando continuamente bem como com os aumentos salariais incapazes de acompanhar as perdas recorrentes, o que resulta em uma rápida erosão do valor real dos salários. Isso favorece a contratação de mão de obra em maior quantidade, sem preocupação com a formação dos funcionários, aumento da produtividade ou desenvolvimento tecnológico (Sorj, 2000, p. 37).

O desastre econômico que caracterizou a década de 1980 no Brasil, contudo, só foi contido com o Plano Real, na década de 1990, permitindo um avançar mais sensível das políticas públicas sociais que – não é desarrazoado lembrar – têm custos (Brum, 2013, p. 421). O fim da inflação, trouxe uma desconcentração relativa de renda, uma democratização do poder aquisitivo bem como uma redução das desigualdades, permitindo que milhões de brasileiros acessassem o mercado de consumo, planejassem melhor suas despesas, melhorassem sua alimentação e adquirissem bens duráveis. De acordo com um estudo do Instituto de Pesquisa Aplicada (Ipea), aproximadamente 80% das famílias de baixa renda experimentaram um aumento em seus rendimentos nos primeiros dois anos do Plano Real, com treze milhões de pessoas, principalmente no Nordeste, onde as pessoas dobraram seus ganhos. No mesmo período, os 50% mais pobres aumentaram sua participação na renda nacional em 11,5%, enquanto os 20% mais ricos sofreram uma redução relativa de

⁴⁰ Por todos, Brum (2013, p. 353): “O controle da inflação, a retomada do crescimento econômico [...], a redistribuição de renda e o enfrentamento de outros problemas não só não avançaram como a situação deles se deteriorou sensivelmente”.

3,6% em sua parcela de renda (Brum, 2013, p. 421). Contudo, como esse cenário – de crise e de estabilização econômica – refletiu na política habitacional do Brasil pós-Constituição de 1988?

Com a extinção do BNH, na década de 1980, o país deixou, na prática, de contar com uma política habitacional, já que um dos remédios para conter o galope inflacionário é a própria recessão, com o conseqüente desaquecimento de setores importantes da economia nacional, como a construção civil. A agenda habitacional voltaria ao centro dos debates apenas no início do século XXI, com a aprovação da Emenda Constitucional n. 26, que alterou a redação do artigo sexto da Constituição de 1988, que passou a ter a seguinte redação: São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a *moradia*, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição" (Brasil 2000). De toda forma, como já amplamente debatido na seção anterior, a partir da Carta de 1988, a descentralização das políticas públicas foi estendida à política habitacional, com Estados e Municípios participando ativamente nas questões de moradia.

Embora tardia, a referida emenda à Constituição ainda pode ser considerada progressista, pois aborda questões que frequentemente não são contempladas por medidas tradicionais de desigualdade social, como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) publicado anualmente pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em relação ao “Coeficiente de Gini”, este índices avaliam a desigualdade com base em renda, pobreza e educação, todavia não incluem a mensuração do déficit habitacional como um componente relevante. No entanto, a falta de moradia adequada é uma variável crucial na implementação e avaliação de políticas públicas, pois “avaliando a falta de infraestrutura básica, educação, saúde, segurança, emprego e renda, enfim, um conjunto de fatores que retrata muito bem a desigualdade social e que estão relacionados diretamente ao déficit habitacional” (Cunha, 2020), ou seja, todos estes são fatores diretamente relacionados ao déficit habitacional e a desigualdade social.

Embora a nova redação constitucional, com a Emenda n. 26, tenha acenado à moradia como um direito social básico, associando sua necessidade a um direito

humano – em contrapartida à perspectiva econômica, que a percebia como produto da construção civil, a partir de pretensão empreendida com mão-de-obra com baixa qualificação –, seus maiores saltos quantitativos, como se verá a seguir, ocorreram com os já mencionados programas habitacionais *Minha Casa, Minha Vida*, e *Casa Verde e Amarela*, apesar das críticas. Afinal, ao passo que ajudaram a minimizar o déficit, ambos também foram fortes fontes de financiamento da construção civil, fazendo perceber na habitação uma espécie de *commodity*.

3.5 DEFICIT HABITACIONAL: OS ASPECTOS GERAIS E A ESPECIFICIDADE BRASILEIRA

Como observado até aqui, vários foram os modelos de bem-estar social implementados no Brasil, e todos eles influíram nas políticas habitacionais desenvolvidas no país. O paradigma percebido junto à modernização do Brasil, marcado também pelo incipiente processo de industrialização e o consequente crescimento das cidades, esteve justamente ligado ao contexto de seu tempo, com a edificação de vilas operárias e programas voltados ao alojamento de mão-de-obra em um país que transitava do mundo agrário para o industrial.

Já o período compreendido junto ao Regime Militar no Brasil coincidiu com a resposta ocidental ao avanço comunista no globo, com os chamados Anos de Ouro do Capitalismo e seu reflexo bem-visto na instauração de muitas ditaduras na América Latina. Assim, de meados da década de 1960 em diante, o Brasil transitou do corporativismo dos anos 1930 para um incipiente processo de universalização. Em sede de políticas habitacionais, o Brasil contou com programas orientados tanto à construção de moradias quanto ao financiamento da construção civil, em um modelo que, ao mesmo tempo, aproximava o país do pleno emprego – a grande condição de possibilidade para os paradigmas de bem-estar social percebidos na Europa – e ajudava a diminuir o grande déficit habitacional de um Brasil que, em poucas décadas, passou a contar com a maioria de sua população alocada em centros urbanos.

Por fim, com a redemocratização, na década de 1980 e a Constituição Federal de 1988, o país avançou em sede de direitos sociais tanto normativa quanto institucionalmente, adotando formalmente um projeto universalista de bem-estar social. Contudo, a grave crise do capitalismo em fins da década de 1970, afetando diretamente as matrizes energéticas em nível global, abalaram sensivelmente as condições de financiamento das propositivas ações estatais rumo à erradicação da pobreza e de diminuição das desigualdades sociais. Com a passagem de século, dois programas em governos altamente polarizados – o *Minha Casa, Minha Vida*, e o *Casa Verde e Amarela* – ficaram em evidência em sede de política pública habitacional. Guardando mais semelhanças que diferenças, ambos os programas projetaram o financiamento de moradias habitacionais populares, sem perder de vista o conhecido mecanismo de custeio da construção civil no país, fazendo perceber – ou mantendo a percepção – que tinha no direito à habitação uma espécie de *commodity*.

Assim, em linhas gerais, é possível assentar a premissa de que, com o tardio processo de modernização do Brasil, que se industrializa a partir da década de 1930, os conhecidos déficits habitacionais – fruto sobretudo do crescimento desordenado das cidades – passa a projetar os contornos mais ou menos visualizados na contemporaneidade. As políticas públicas nos três estágios verificados no tempo não apenas não foram capazes de enfrentar tal contexto como, no mais, em bom aspecto também agravaram o problema, seja pela contingência de seu tempo – crise do capitalismo –, seja pela perspectiva política adotada – o direito à habitação como *commodity*, ou de outro modo, como mercadoria, ou ainda por uma espécie de necessidade de Estado, caso do processo de modernização do Brasil.

Entretanto, quais seriam os aspectos gerais envolvendo um conceito de déficit habitacional, capazes de oferecer uma cartografia envolvendo as dificuldades de concretização desse direito humano no Brasil?

3.5.1 Déficit habitacional: delimitação de um conceito

De acordo com Luiz Reynaldo Azevedo Cardoso (2019), da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, um conceito para déficit habitacional engloba não apenas as necessidades habitacionais, mas deve somar-se às categorias de *inadequação*, em primeiro lugar e, também, *demanda demográfica*. Trabalhando a partir de dados fornecidos pela Fundação João Pinheiro (2024), este autor sistematiza o conceito de déficit habitacional da seguinte maneira:

Déficit habitacional é a necessidade de construção de novas habitações, pela deficiência e escassez de moradias no estoque existente, num determinado momento. A deficiência é a necessidade de reposição do estoque, devido à precariedade e desgaste da sua estrutura física. A escassez é a necessidade de incremento do estoque, devido à coabitação familiar, famílias que vivem em cômodos (cortiços), uso de imóveis destinados a fins não residenciais, e o gasto excessivo com aluguel. A inadequação de moradia refere-se às necessidades decorrentes de atendimentos específicos, sem a necessidade de construção de novas moradias, mas sim de melhorias. É definido pela carência ou inadequação de infraestrutura; adensamento excessivo (densidade excessiva de moradores por dormitório), inadequação fundiária e inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva. A demanda demográfica é o incremento ao estoque para atender ao crescimento demográfico, sem levar em consideração o déficit e a inadequação (Cardoso, 2019).

Um conceito, entretanto, não é unívoco, e seu produto é não apenas plástico no tempo – como procuraremos demonstrar sequencialmente – como, ainda, diz respeito “a uma determinada metodologia de cálculo” (Cardoso, 2019). Há mais de 20 anos, por exemplo, o IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Gonçalves, 1998) – trabalhava a partir de três variantes. A primeira delas observa a rusticidade estrutural do imóvel em questão, considerando não apenas a depreciação dos insumos utilizados na construção, mas, ainda, a utilização de materiais improvisados. Além disso, o conceito do IPEA considerava a inadequação de residências improvisadas – considerando as características estruturantes do imóvel, além da coabitação, ou seja, a existência de mais de uma família utilizando a mesma unidade habitacional como residência. A estimativa da métrica disponibilizada junto ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada era apreender os elementos considerados básicos para trabalhar conceitualmente o que seria déficit habitacional.

Já para Azevedo e Araújo (2007), em trabalho desenvolvido em 2007, o conceito para déficit habitacional englobaria as unidades habitacionais sem condições de uso

em função do estado precário de suas estruturas – incluindo, aí, o desgaste dos componentes utilizados no empreendimento. Além disso, de acordo com a perspectiva adotada nesta proposta, também seriam levados em consideração as questões relativas ao estoque de unidades habitacionais, em tese, precarizado – ou agudizado – por construções comerciais utilizadas, entretanto, para a finalidades habitacionais e coabitação.

Em linha próxima, sinteticamente, a Fundação Getúlio Vargas (2018) trabalhou a perspectiva bastante simples para o conceito, relacionando-o tanto à precariedade quanto à inexistência de unidades habitacionais, de acordo com as exigências de turno. Frey e Marques (2015), de igual modo, também associaram, em 2015, o déficit habitacional à inexistência de unidades habitacionais, frente à demanda de turno, ou seja, uma escassez relacionada aos dois vértices considerados mais importantes entre os indicadores: estoque disponível – ou seja, a quantidade de unidades habitacionais aptas – e demanda – quantidade de famílias em um determinado tempo e espaço.

Como se vê, não é possível trabalhar com um conceito engessado ou unívoco, embora não sejam percebidas divergências entre os exemplos pinçados para dar conta da diversidade encontrada. Assim, de todo modo, segundo a Fundação João Pinheiro – que trabalhou o mesmo conceito por mais de uma década –, é possível associar o conteúdo de um conceito às deficiências no estoque de moradias, englobando aquelas “sem condições de habitabilidade devido à precariedade das construções ou em virtude de terem sofrido desgaste da estrutura física, devendo ser repostos (domicílios rústicos e improvisados) ou a pressão para o incremento do estoque devido à coabitação familiar” (Fundação Joao Pinheiro, 1995).

Assim, como se pode depreender, o conceito de déficit habitacional está diretamente associado às insuficiências no estoque de moradias, refletindo a incapacidade de acompanhar o crescimento populacional com a oferta necessária de habitações adequadas (Fundação Joao Pinheiro, 2018). E, a partir desta métrica, na segunda década do século XXI, o Brasil alcançava aproximadamente mais de 5 milhões de domicílios, em áreas urbanas – e pouco menos de um milhão naquelas áreas consideradas, no estudo, como zonas rurais (Fundação Joao Pinheiro, 2018).

Desse modo, de acordo com a métrica da Fundação João Pinheiro, o déficit habitacional no Brasil é composto por categorias, que englobam não apenas domicílios improvisados, mas também aqueles considerados rústicos, coabitação familiar e a questão da depreciação do estoque de moradias. O levantamento foi realizado através das informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD e do Censo Demográfico mais recente para o período, dando especial destaque à complexidade que era chegar a números em questões tão complexas (Fundação Joao Pinheiro, 1995, p. 14-16).

Em estudos posteriores, as considerações finais da Fundação João Pinheiro, desveladas entre 2016 e 2019, destacam um aumento no déficit habitacional para famílias com renda até um salário-mínimo, sublinhando a vulnerabilidade desse grupo. Além disso, foi notada uma sobrerrepresentação das mulheres nos casos de ônus excessivo com aluguel, indicando que elas frequentemente lideram os domicílios mais afetados pelo déficit habitacional⁴¹.

A toda evidência, esse era, sem dúvida, um cenário desafiador no Brasil, demandando uma avaliação contínua, assim como estratégias eficazes para garantir moradias adequadas à população. A necessidade de abordagens sustentáveis e ações inclusivas parecem relevantes na concretização do desafio de superar as disparidades habitacionais – agudizadas no Brasil com o processo de modernização e industrialização na década de 1930, como anteriormente visto – melhorando a qualidade de vida dos cidadãos em diversas regiões do país.

Por isso, considerando as variantes em torno do conceito já disposto para *déficit habitacional*, é salutar compreender que as políticas públicas devem priorizar não apenas a construção de novas unidades, mas também a melhoria das condições de moradias existentes e a integração de comunidades em áreas urbanas consolidadas, visando a um desenvolvimento equilibrado e sustentável.

⁴¹ Como veremos adiante, resultados muito parecidos foram verificados com a PNAD Contínua 2022 – a última.

Dessa maneira – já é possível depreender – o conceito aqui adotado está relacionado à deficiência quantitativa de imóveis para moradia, bem como às condições inadequadas das moradias existentes. Tais dados foram levantados pela Fundação João Pinheiro através de etapas que incluem a análise – frisa-se novamente – de dados sobre habitação precária, dividida entre domicílios improvisados, rústicos, coabitação excessiva – mais de duas pessoas por cômodo – e ônus excessivo de aluguel, que é considerada uma proporção do que atinge a renda domiciliar total.

Por sua vez, a inadequação habitacional está relacionada às deficiências qualitativas dos domicílios, envolvendo questões de infraestrutura urbana, como abastecimento de água, esgotamento sanitário, energia elétrica e coleta de lixo. Também se analisa – nessa métrica – as inadequações edilícias, como a falta de banheiros exclusivos para o domicílio, adensamento de dormitórios, armazenamento de água, bem como o uso de materiais de construção precários (piso inadequado e cobertura inadequada). Além disso, também é analisada a inadequação fundiária urbana, que é a deficiência na documentação comprobatória da propriedade.

3.5.2 A cartografia do déficit habitacional no Brasil: PNAD Contínua 2019⁴²

Desse modo, com os levantamentos da Fundação João Pinheiro (2020), se tivermos por base o déficit habitacional, predominou no ano de 2019, com percentil de 51,7%, o ônus excessivo associado ao aluguel urbano; em segundo lugar, ficaram as habitações precárias, com 25,2%. E, por último, com percentil estimado em 23,1%, as coabitações.

Contudo, é possível uniformizar esses dados? Nestes estudos, intuímos que não. Em um país com a dimensão do Brasil, problemas relativos à inadequação habitacional se dão de forma discrepante, variando de região para região. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, as regiões Norte e o Nordeste são as que possuem o maior déficit habitacional em termos relativos, sendo,

⁴² O tópico seguinte analisa os dados mais recentes (2022), comparando-os.

especialmente os estados do Maranhão e do Amazonas os que possuem o maior déficit relativo no Brasil (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022).

Ao tratar da infraestrutura, em 2019, 88,2% dos domicílios (63,8 milhões) tinham acesso à rede geral de abastecimento de água; aproximadamente 68,3% dos domicílios (70,8 milhões) tinham acesso ao esgotamento sanitário por rede geral ou fossa séptica ligada à rede; a cobertura de energia elétrica nos domicílios era quase universal, com 99,5% dos domicílios (72,2 milhões) acessando energia da rede geral; em 2019, 84,4% dos domicílios (72,4 milhões estimados) tinham seu lixo coletado diretamente por serviços de limpeza, mostrando uma tendência de aumento em relação a anos anteriores (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022).

De igual modo, quando se analisa a situação do abastecimento de água, é possível constatar que há uma ampla cobertura. Todavia, ainda se tem 17,8% da população sem abastecimento correto de água. No caso do esgotamento sanitário, 31,7% não têm acesso ao correto esgotamento sanitário por rede geral ou fossa séptica. A situação mais confortável é a que envolve o acesso à energia elétrica. Apenas 0,5% dos domicílios do Brasil não contam com o acesso, fazendo desse indicativo o mais positivo nas considerações sobre infraestrutura básica. Por outro lado, embora apresentando melhorias, a gestão de resíduos urbanos, que impacta diretamente a saúde pública e o meio ambiente, indica um percentil de 15,6% dos domicílios em 2019 sem a coleta adequada de lixo (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022).

Sequencialmente, quando se trata de cor e raça da população residente, 42,7% da população se declarou de cor branca em 2019, apontando uma diminuição em comparação a 2012, quando era 46,6%; já a proporção da população que se declarou de cor preta aumentou de 7,4%, em 2012, para 9,4%, em 2019. Por fim, o percentil daqueles que se declararam pardos foi de 46,8% da população em 2019, indicando um ligeiro aumento em relação a 2012, quando 45,3% da população se identificava assim, conforme o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2020).

Assim, o levantamento de informações, como as da PNAD Contínua traz informações cruciais para se entender a qualidade das condições das habitações no

Brasil, sendo esses dados essenciais para a formulação de políticas públicas eficazes nos campos da habitação e do urbanismo. Sobretudo, é possível observar várias tendências importantes, que refletem as condições da moradia em contraposição ao mercado imobiliário.

Desse modo, segundo esses indicadores, 18,3% dos domicílios (aproximadamente 13,3 milhões de domicílios) são alugados, o que reflete toda a flexibilidade e evolução do mercado de aluguel, considerada uma modalidade de custeio habitacional relativa a escolhas pessoais – envolvendo, inclusive, decisões relacionadas à gestão patrimonial, como comprar ou não um imóvel – ou uma contingência financeira – ter ou não condições de adquirir um imóvel, alugando-o (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022).

Já os domicílios que têm financiamentos imobiliários, ou seja, aqueles imóveis considerados próprios, mas ainda em fase de quitação, respondem por 6,1% dos domicílios (aproximadamente 4,4 milhões) (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022). Dessa métrica, é possível depreender não apenas o mecanismo envolvendo instituições financeiras e sensível parcela de famílias envolvidas em custas e compromissos financeiros relacionados a financiamentos imobiliários, mas, sobretudo, a manutenção da velha lógica que associa o direito social à habitação digna a uma *commodity*.

Um indicador surpreendente, contudo, é a quantidade de domicílios cedidos. Eles respondem por 8,9% – ou 6,4 milhões de domicílios cedidos. O indicador engloba também aquelas unidades habitacionais cedidas por empregadores aos funcionários, bem aqueles cedidos sem custo. A prática é considerada corriqueira em locais onde há moradias compartilhadas ou apoio comunitário, reduzindo muito os custos financeiros das moradias e, conseqüentemente, aumentando seu acesso (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022).

Também surpreende a quantidade de domicílios já quitados. Em 2019, eram aproximadamente 48,1 milhões de domicílios (64%), indicando certa estabilidade habitacional para uma grande parte das famílias brasileiras. Por fim, o último grupo a ser analisado envolve aqueles em outras condições, a exemplo de invasões. Embora

numericamente pequenos, são os que estão em situação mais frágil e merecem mais atenção, pois, geralmente, estão relacionados a situações de ilegalidade e de carência de acesso a serviços básicos (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022).

3.5.2.1 A cartografia do déficit habitacional no Brasil: PNAD Contínua 2022

Os dados apresentados até aqui, como referenciado, correspondem às divulgações de 2019, último ano com levantamentos efetivados presencialmente. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, a partir de 2020, em função da pandemia de Covid-19, o IBGE passou a realizar a coleta da PNAD Contínua exclusivamente através de telefone, mantendo essa forma de trabalho até o fim do segundo trimestre de 2021. Para a instituição, essa forma de coleta de dados afetou o aproveitamento das amostras – razão pela qual optamos, antes de disponibilizar os dados mais recentes (2022), avaliar aqueles com melhor taxa de aproveitamento da amostra (2019).

Dever ser destacado que a partir do segundo trimestre de 2020, durante a pandemia de COVID-19, o IBGE alterou a forma de coleta da PNAD Contínua, substituindo as entrevistas presenciais por entrevistas telefônicas até o final do segundo trimestre de 2021. Essa mudança impactou a coleta de dados, resultando em uma redução significativa na taxa de aproveitamento da amostra, o que dificultou a mensuração de alguns indicadores, especialmente aqueles dos módulos temáticos investigados na primeira visita. Com o lançamento do informativo de 2022, o IBGE retomou a análise das características gerais dos domicílios, comparando-as com as de 2019 e continuando a análise da evolução das características dos moradores no período de 2012 a 2022 (IBGE, 2022).

Assim, feita essa advertência, é possível constatar percentis em 2022 bastante semelhantes àqueles apresentados em 2019. Em relação à tipo e condição de ocupação, por exemplo, em 2022 a PNAD Contínua estimou em 74,1 milhões o número de residências particulares no Brasil. Entre esses, quase a metade, 43,5% estavam localizados na Região Sudeste do Brasil, justamente aquela mais

industrializada. As Regiões Nordeste (26%), Sul (15%), Centro-oeste (7,8%) e Norte (7,6%) aparecem sequencialmente (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022).

De todas essas unidades, predominaram as casas em relação aos apartamentos. As casas totalizaram 85% do total, enquanto as unidades habitacionais convencionadas como apartamentos totalizaram 14,9%. A Região Sudeste, novamente, apresentou a maior taxa de apartamentos em relação às casas, com o percentil de 19,7%. Entre todos os tipos, 63,8% eram próprios ou já estavam pagos; 6% estavam em fase de quitação, enquanto 21,1% eram alugados. Assim como em 2019, surpreende o percentil de unidades consideradas cedidas, totalizando 8,8%. Os imóveis considerados invadidos correspondiam a 0,2% - ou 174 mil unidades. Aqui, percebe-se uma redução no índice de imóveis quitados. Se em 2019 o percentil era de 64,8%, em 2022 foi de 63,8% (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022).

Em linhas gerais, as Regiões Norte (72,7%) e Nordeste (71,0%) foram aquelas com as maiores estimativas de domicílios próprios já pagos. As Regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul, por sua vez, apresentaram percentis de aluguéis acima de 20% (27,8%, 23,4% e 20,9%, respectivamente). Na Região Centro-oeste, destaque para os imóveis cedidos, que representavam 10,9% dos domicílios. Na comparação com 2019, o Norte do país registrou a principal retração de domicílios cedidos, passando de 10,8% para 9,1%. As principais reduções na proporção de domicílios próprios já pagos, segundo o IBGE, foram observadas nas Regiões Centro-oeste (de 55,3% para 51,5%); Sul (de 64,6% para 62,4%); e Nordeste (de 72,4% para 71,0%). Na Região Sudeste, que compreende os Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Espírito Santo, o principal movimento de queda ocorreu entre os domicílios próprios ainda em fase de quitação, saindo de 7,8% para 6,7%. Em todas as regiões foi observado o crescimento do percentual de domicílios alugados, com destaque para as Regiões Centro-oeste (de 24,5% para 27,8%) e Sul (de 18,6% para 20,9%) (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022).

Já em relação ao material predominante nas paredes, no piso e no telhado – métrica que ajuda no estabelecimento do conceito para moradia inadequada – a PNAD Contínua divulgada em 2022 concluiu que em 88,6% dos domicílios brasileiros,

totalizando mais de 65 milhões de unidades, as paredes externas eram construídas de alvenaria/taipa com revestimento. Os domicílios com paredes externas de alvenaria/taipa sem revestimento representavam 6,9% do total, enquanto os construídos com madeira apropriada para construção alcançaram um percentil de 3,9%. Por fim, aqueles com outro material, como madeira aproveitada de tapumes e embalagens, foram 0,5% do total de unidades habitacionais, alcançando quase 400 mil imóveis (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022).

Sem exceção, todas as regiões brasileiras apresentaram domínio de domicílios construídos com paredes externas de alvenaria/taipa com revestimento. Com 69,7%, a Região Norte apresentou o menor percentil, enquanto a Região Sudeste apresentou índice de 93,8%. Os maiores percentuais de domicílios com paredes externas de alvenaria/taipa sem revestimento foram observados, sem surpresa, nas Regiões Norte (9,5%) e Nordeste (9,0%). Já nas Regiões Norte e Sul, a presença de domicílios com paredes externas de madeira apropriada para construção indicou percentis de 19,2% e 14,5%, respectivamente. O índice, diga-se, é muito superior à média nacional (3,9%) (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022).

Por sua vez, em relação ao material predominante no piso, com um percentual de 80,7%, ou seja, 59,9 milhões de residências, houve a utilização de piso de cerâmica, lajota ou pedra. Em 12,2%, predominava o piso de cimento, enquanto a madeira apropriada para construção era o material preponderante em 6,4% das unidades habitacionais. Outro material, incluindo madeira aproveitada de embalagens, tapumes ou andaimes, foi utilizado em 0,6%, ou seja, em 445 mil dos domicílios. Segundo o IBGE, o predomínio de piso de cerâmica, lajota ou pedra foi observado em todo o Brasil, variando de 68,8%, na Região Norte, a 87,6%, na Centro-oeste. As Regiões Sul (19,7%) e Norte (10,4%) registraram os maiores percentuais de domicílios com piso de madeira apropriada para construção. As Regiões Nordeste (25,7%) e Norte (19,5%) apresentaram percentuais de domicílios com piso de cimento superiores à média nacional (12,2%) (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022).

Já em relação à cobertura, em 2022, 49,8% dos domicílios brasileiros possuíam telha sem laje de concreto como material predominante na cobertura; 32,1% (ou

seja, 23,8 milhões), telha com laje de concreto; 15,2% (correspondendo a 11,2 milhões de unidades), somente laje de concreto; e 2,9% (2,2 milhões) utilizavam outro tipo de material. A Região Sudeste foi a única a registrar taxa de unidades habitacionais com telha com laje de concreto (49,7%) superior ao daqueles com telha sem laje de concreto (25,5%). Nas demais Regiões do país, foi observado o protagonismo de telha sem laje, principalmente no Norte do país, onde a estimativa atingiu 78,9%. A Região Sudeste também possuía a maior participação de domicílios com somente laje de concreto na cobertura (23,6%). Por fim, na Região Norte, 9,2% dos domicílios utilizavam outro material, que não os citados anteriormente, para a cobertura (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022).

Em relação a saneamento básico, a PNAD Contínua mais recente dividiu a pesquisa em abastecimento d'água, presença de banheiro e esgotamento sanitário, assim como destino do lixo produzido nas unidades habitacionais pesquisadas. De acordo com o documento produzido pelo IBGE, dos 74,1 milhões de domicílios estimados pela PNAD Contínua em 2022, 98,1% (ou seja, 72,7 milhões de imóveis) possuíam água canalizada. Já aqueles com acesso à rede geral de abastecimento de água correspondiam a 88,0% (65,2 milhões de habitações) do total de unidades domiciliares brasileiras (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022).

De acordo com a pesquisa, os imóveis localizados nas cidades estão mais próximos da universalidade nesse quesito. Segundo a situação do domicílio, observa-se que, entre os 64,8 milhões em situação urbana, 99,5% possuíam água canalizada, e 95,1% dispunham de acesso à rede geral de abastecimento de água. Por sua vez, entre os 9,4 milhões em situação rural, os percentuais alcançaram 88,2% e 38,9%, respectivamente. Em 85,5% das unidades domiciliares, a principal fonte de abastecimento de água era a rede geral de distribuição sendo que em 88,2% dos casos, o abastecimento era diário, enquanto cerca de 5,3% recebiam água de 4 a 6 vezes por semana e 4,8% de 1 a 3 vezes por semana. A Região Nordeste apresentou a menor cobertura diária de abastecimento, com 71,8%, enquanto a Região Sul registrou a maior, com 95,9%, conforme os dados informados na PNAD Contínua 2022.

Ainda sobre abastecimento de água, o documento disponibilizado pelo IBGE informa que o “uso de poço profundo ou artesiano, de poço raso, freático ou cacimba, de fonte ou nascente, bem como de outra forma como o principal meio de abastecimento apresentou estimativas de 7,8%, 2,8%, 2,0% e 1,8%, respectivamente”. O Norte do país apresentou os maiores percentuais de domicílios em que a principal fonte de abastecimento de água era poço profundo ou artesiano (23,2%), ou poço raso, freático ou cacimba (11,0%). A Região Nordeste, por sua vez, apresentou o maior percentual de utilização de outra forma de abastecimento (5,4%), sendo 1,8% a média nacional desse tipo de proveniência. Não houve expansão do percentual de domicílios que possuíam a rede geral como o principal meio de abastecimento de água, considerando todas as regiões do Brasil (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022).

Importa também observar que entre os domicílios localizados em áreas urbanas, 93,3% tinham a rede geral como a principal forma de abastecimento de água, variando de 69,9%, na Região Norte, a 96,6%, na Região Sudeste. De acordo com o IBGE, com exceção da Região Norte, em todas as outras, mais de 90% das residências urbanas possuíam a rede geral como a principal forma de abastecimento de água. Nas áreas rurais do Brasil, apenas 32% dos domicílios eram abastecidos majoritariamente por rede geral. Dessa maneira, é possível concluir que a maior parte dos domicílios rurais recorriam a outras formas de abastecimento de água: 29,7%, por poço profundo ou artesiano; 13,6%, poço raso, freático ou cacimba; 13,8%, fonte ou nascente; e 10,9% eram abastecidos, principalmente, por outra forma, incluindo rios, açudes e caminhão-pipa (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022).

As relações envolvendo banheiro e esgotamento sanitário nos domicílios brasileiros são semelhantes à presença de água, variando, sobretudo, conforme a situação domiciliar (urbana ou rural). Conforme o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, em 2022, 98,2% dos domicílios contavam com banheiro de uso exclusivo, e, em 69,5%, o escoamento do esgoto era feito pela rede geral ou fossa séptica ligada à rede geral. Em áreas urbanas, quase à universalidade, com 99,4% das residências, os imóveis dispunham de banheiro de uso exclusivo e 78,0%, acesso à rede geral de esgotos (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022).

Por sua vez, entre os domicílios em situação rural, 89,7% possuíam banheiro de uso exclusivo, e, em apenas 9,4%, o escoamento do esgoto era feito pela rede geral ou fossa séptica ligada à rede geral. O documento do IBGE alerta, sobre isso, para a diversidade observada nas áreas rurais: em primeiro lugar, a cobertura de alguns serviços de saneamento básico é viável no entorno de centros urbanos. Em pontos considerados mais remotos – ou com baixa densidade populacional – pode ser necessária a busca por soluções localizadas ou individuais, como, por exemplo, a instalação de fossas sépticas não ligadas à rede coletora, ou ainda o uso de poços artesianos para o abastecimento de água (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022), acenando para uma ainda latente desigualdade entre as áreas rural e urbana, em que pese o crescimento das cidades, com o processo de urbanização do país, principiado na década de 1930.

Importa ressaltar, também, que os percentuais de unidades domiciliares que possuíam banheiro de uso exclusivo do domicílio foram 92,9%, na Região Norte, e 95,6%, na Região Nordeste, atingindo a quase totalidade das unidades nas demais. Entretanto, refletindo a disparidade regional, o percentil com acesso à rede geral de esgotos registrou diferenças mais acentuadas. Conforme o IBGE (2022), as Regiões Norte e Nordeste apresentaram as menores coberturas, com 31,1% e 50,1%, respectivamente; a Região Sudeste evidenciou a maior, com 89,1%; e as Regiões Sul e Centro-oeste, por sua vez, alcançaram 69,8% e 61,2%, respectivamente. Considerando apenas as áreas urbanas, as diferenças regionais permaneceram agudas, variando de 38,0%, na Região Norte, a 93,9%, na Sudeste. Positivamente, entretanto, entre 2019 e 2022, a proporção de domicílios com esgotamento sanitário por rede coletora aumentou 1,4% (saltando de 68,2% para 69,5%).

As regiões com as menores estimativas de acesso à rede geral de esgoto em 2022 foram as que mais cresceram em comparação a 2019, com destaque para a Região Norte, que passou de 27,3% para 31,1%, e a Região Nordeste, que foi de 47,0% para 50,1%. Em relação a 2016, as Regiões Norte e Centro-Oeste, que naquele ano registraram 19,5% e 54,6% dos domicílios com acesso à rede geral, respectivamente, mostraram as maiores expansões desse serviço. Em contrapartida, a Região Sudeste, embora apresentasse as melhores taxas de acesso, não mostrou

progressão no indicador durante o período analisado. Exceto pela Região Norte, todas as demais regiões indicaram a rede geral como o tipo predominante de escoamento do esgoto sanitário nos domicílios (IBGE, 2022).

Além disso, o acesso à rede geral se dava diretamente ou por meio de fossa séptica ligada à rede: no primeiro caso, a Região Sudeste registrou o maior percentual, com 86,0%, enquanto, no segundo, a Região Sul se destacou, com um percentil de 14,5%. A fossa séptica não ligada à rede geral alcançou 16,3% dos domicílios do Brasil, sobressaindo as Regiões Norte e Nordeste, como era de se estimar, com 33,4% e 25,5%, respectivamente. No Sudeste, esse recurso era utilizado apenas por 5,0% dos domicílios (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022).

Outro tipo de esgotamento sanitário foi estimado em 14,1% das unidades domiciliares, indicando que aproximadamente 10,4 milhões de unidades habitacionais brasileiras tinham como destino dos dejetos a fossa rudimentar, a vala, o rio, o lago ou o mar, entre outras formas de escoamento. O percentil mais significativo dessa modalidade foi o da Região Norte (35,5%), com dois milhões de domicílios, superando, inclusive, a estimativa das residências que tinham a rede geral (31,1%) como destino. A Região Nordeste também registrou elevado percentual de outro tipo de esgotamento, com mais de 4,5 milhões de domicílios, enquanto a Sudeste, a menor proporção (6,0%), com 1,9 milhão de domicílios (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022).

Nas áreas rurais, 40,2% possuíam fossa séptica não ligada à rede, enquanto 50,5% valiam-se de outro tipo de esgotamento, incluindo fossa rudimentar não ligada à rede, vala ou escoamento direto em rios. Por sua vez, segundo os dados da PNAD Contínua (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022), nas áreas urbanas, essa forma de destinação dos dejetos representava 13,0% e 9,0%, respectivamente, das unidades domiciliares.

Por fim, em relação à coleta e destino do lixo produzido nas unidades habitacionais brasileiras – métrica que também permite parametrizar a precariedade das habitações no Brasil –, a PNAD Contínua 2022 mostra que a coleta por serviço de limpeza, além de ser a principal, vem aumentando gradativamente: em 2019, 84,3%

das residências tinha o lixo coletado. Já em 2022, o índice de residências contando com essa modalidade cresceu, alcançando 86,0%. E, um quadro mais amplo, entre 2016 e 2022 houve crescimento de 8,2 milhões de domicílios atendidos pela coleta direta do lixo, representando aumento de 14,0% do total de unidades atendidas. No recorte mais recente, de 2019 a 2022, também foi observado progresso nesse indicador, com 4,2 milhões de domicílios a mais tendo a coleta direta como o principal destino do lixo (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022).

Além dessa modalidade, o IBGE (2022) inventariou outras formas de descarte de resíduos junto aos domicílios em 2022. De acordo com os números apresentados, a coleta feita em caçamba de serviço de limpeza correspondeu a 6,2%, a queima do lixo na propriedade, 6,8%, enquanto outro destino foi estipulado em 0,9%. Assim, o destino do lixo, apesar de apresentar diferenças regionais, mostrou, em todas elas, predominância da coleta diretamente por serviço de limpeza, variando de 75%, no Nordeste, a 92,4%, na Sudeste. Apesar de registrar o menor percentual de cobertura desse serviço, a Região Nordeste assinalou a maior expansão desse indicador em relação a 2019 (de 70,7% para 75%).

Além disso, importa considerar o crescimento da coleta direta. Em 2022, havia 5,1 milhões de domicílios cujo destino do lixo era a queima na propriedade. As maiores incidências foram observadas nas Regiões Norte (16,0%) e Nordeste (14,2%), as quais reuniam 3,6 milhões de domicílios nessa condição. Elas apresentaram recuo diante dos percentuais registrados em 2019, quando 17,6% e 15,1% dos domicílios, respectivamente, tinham como principal destino do lixo a queima na propriedade. Assim, entre os domicílios em situação urbana, 93,8% apresentavam como principal destino do lixo a coleta feita diretamente por serviço de limpeza. Em termos regionais, o percentil variou de 88,4%, no Nordeste, a 96,9%, no Centro-Oeste. Nas áreas rurais, o principal destino dado ao lixo era a queima na propriedade (51,2%), seguido pela coleta direta por serviço de limpeza (31,8%) e a coleta em caçamba de serviço de limpeza (11,5%) (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022).

Por fim, em relação ao fornecimento de energia elétrica, último dado que permite formatar um quadro mais ou menos preciso em relação não apenas ao déficit habitacional no Brasil, mas sobretudo a precariedade das unidades habitacionais no

país, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística avaliou que em 2022, último ano com informações relativas à habitação no Brasil, o acesso à energia elétrica atingiu cobertura de 99,8% das unidades, seja fornecida pela rede geral, seja por fonte alternativa. Em 99,4% do total de domicílios (ou seja, 73,7 milhões), a energia elétrica era proveniente da rede geral, e a disponibilidade era em tempo integral em 98,7% dos casos (72,7 milhões de unidades habitacionais) (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022).

O elevado percentual de acesso à energia elétrica, de acordo com a PNAD Contínua 2022 (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022), é perceptível em todas as regiões, com as estimativas de cobertura de rede geral ou fonte alternativa variando de 99,1%, no Norte, a 99,9% nas demais regiões, exceto o Nordeste (Sudeste, Sul e Centro-Oeste). O Norte registrou o menor percentual especificamente para a rede geral (96,7% das unidades habitacionais), enquanto o acesso para essa rede ou fonte alternativa subiu para 99,1%. Os números informados mostram – nas conclusões do próprio IBGE – para a maior participação de domicílios no Norte que se serviam apenas de fonte alternativa de energia, quando comparada às demais. Na análise por situação do domicílio (rural ou urbana), observou-se elevada cobertura de energia elétrica, tanto em cidades (99,9%) quanto em zonas rurais (99,0%).

No entanto, nos domicílios em situação rural, (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022) o percentual dos que dispunham de energia elétrica proveniente de rede geral era mais baixo, com um percentil de 97,3%, sobretudo, no Norte (85,0%). Nessa Região, considerando-se a rede geral e fontes alternativas, 96,3% dos domicílios localizados em zonas rurais tinham acesso à energia elétrica, o que revela a importância de fontes alternativas como única fonte – em muitos casos – desse serviço. Considerando-se os domicílios que tinham a rede geral como fonte de energia elétrica, os percentuais dos que possuíam tal disponibilidade em tempo integral foram, de acordo com a PNAD Contínua 2022: 99,0% na Região Sudeste; 98,9% na Região Nordeste; 98,4% na Região Sul; 98,0% na Região Norte; e 97,3% na Região Centro-Oeste.

Além disso, segundo a Fundação João Pinheiro, é preciso também quantificar outros aspectos, como o que mede a população brasileira em situação de rua. Em 2023, a estimativa do Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania projetava um contingente de cerca de 236.400 pessoas⁴³. Contudo, como inexiste uma base nacional sólida para dar conta do papel da população em situação de rua na estimativa do déficit, esse fator – seguramente importante, não é considerado nos cálculos.

Para além dos números e percentis até agora, também ajuda a formatar um diagnóstico o estudo mais recente da Fundação João Pinheiro sobre o tema. Segundo a instituição mineira, a estimativa do referido déficit é de exatos 6.215.313 domicílios no Brasil. Percentualmente, isso corresponde a 8,3% do total de unidades habitacionais ocupadas no Brasil. Entre as causas, está o protagonismo para o ônus excessivo com aluguel em três regiões (Sudeste, Sul e Centro-oeste) e as habitações precárias (Norte e Nordeste), refletindo, como conclui preliminarmente a Fundação João Pinheiro (2022), a “heterogeneidade regional do déficit habitacional brasileiro”.

Outra perspectiva que permite reconhecer essas diferenças – nas lentes da Fundação João Pinheiro – são os variados níveis envolvendo o déficit habitacional a partir da situação do imóvel, ou seja, se ele se encontra em uma zona rural ou urbanizada. À exceção dos Estados do Mato Grosso e do Mato Grosso do Sul, todos os Estados das regiões Sul, Sudeste e Centro-oeste têm mais de 90% do déficit localizado nas áreas urbanas. Já no Norte e no Nordeste do Brasil as maiores deficiências são encontradas nas zonas rurais, com 22,1% e 25,8%, respectivamente⁴⁴.

⁴³ “A proposta do Censo Nacional da População em Situação de Rua integra o Plano de Ação e Monitoramento para Efetivação da Política Nacional para a População em Situação de Rua, elaborado sob a coordenação do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC) e entregue ao Supremo Tribunal Federal (STF) em novembro de 2023, em cumprimento à Decisão Liminar frente à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) no 976, de julho de 2023, que estabeleceu a obrigatoriedade da apresentação do referido Plano de Ação pelo Executivo Federal no prazo de 120 dias”. (Fundação João Pinheiro, 2023, p. 12).

⁴⁴ “[...] alguns estados, como Pará, Maranhão, Piauí e Bahia, chamam a atenção pela elevada participação do déficit habitacional localizado em área rural. Esses estados possuem considerável participação das habitações precárias na composição do seu déficit habitacional”. (Fundação João Pinheiro, 2023, p. 26).

Também é possível contribuir para a formatação da cartografia envolvendo o déficit habitacional no Brasil através das métricas relativas à renda. De acordo com a Fundação João Pinheiro, por esse prisma, o déficit está localizado na chamada “Faixa 1” da renda domiciliar, ou seja, aquela referente às unidades habitacionais com renda bruta de até R\$ 2.640,00 por família. Nesta faixa de rendimento estão inseridas, com protagonismo, duas variáveis da equação das deficiências habitacionais: precariedade habitacional e ônus excessivo com aluguel urbano. Novamente, percebe-se a desigualdade de renda: justamente nas localidades com maior protagonismo da precariedade da habitação está, também, o território em que se vê o maior volume de renda na “Faixa 1” (Fundação João Pinheiro, 2023, 30).

Em relação ao sexo do responsável pelo domicílio, a Fundação João Pinheiro estima que, em 3,89 milhões de domicílios, uma mulher é responsável pela habitação, correspondendo a 62,6%. Os homens são responsáveis em 2,31 milhões de unidades, ou seja, em 37,2%. Desse indicador, a instituição mineira extrai uma conclusão reveladora:

Particularmente notável é que, para todas as regiões, o componente com maior participação relativa, no qual a pessoa de referência do domicílio é mulher, é o ônus excessivo com o aluguel urbano. Outro aspecto notadamente relevante é o grande predomínio de mulheres responsáveis por habitações precárias no Sudeste e nas regiões metropolitanas (Fundação João Pinheiro, 2023, p. 33).

Já em relação a cor/raça do responsável pelo domicílio, a Fundação João Pinheiro estima que o déficit habitacional está dividido, no Brasil, entre pardos (3,27 milhões), brancos (1,97 milhões), pretos (851 mil) e outros (119 mil). Ou seja, os não-brancos, como observa o estudo, são os responsáveis por 4,24 milhões (ou 66,9% do total) das unidades habitacionais em situação de déficit. Esse mesmo grupo, ademais, também apresenta predomínio nas habitações precárias, enquanto os brancos, com incidência sutilmente mais elevada, enquadram-se como protagonistas no ônus excessivo com o aluguel urbano (Fundação João Pinheiro, 2023, 34-36).

3.6 TERCEIRO DESFECHO: ESTABELECENDO UM CONCEITO PARA DÉFICIT HABITACIONAL (ADEQUADO) AO BRASIL

Em linhas gerais, é possível elencar, na História brasileira, vários paradigmas diferentes para programas de bem-estar social. Sem esgotar o tema – que dialoga sem se confundir com o objeto desta tese de doutoramento –, da modernização do país até a Constituição de 1988, três modelos resumem a perspectiva política de assistência social no Brasil: 1) O corporativismo da Era Vargas, alicerçado na proteção do trabalhador, sobretudo, o urbano, diante das necessidades de um país que pretendia acelerar seu desenvolvimento industrial, dirimindo, assim, a dependência externa; 2) O incipiente universalismo nas políticas de bem-estar com o Regime Militar, impulsionado, sobretudo, pelos chamados Anos de Ouro do Capitalismo e a perspectiva do pleno emprego como a financiadora das ações positivas do Estado; e 3) Por fim, o universalismo projetado com a Constituição de 1988, que fez avançar tanto normativa quanto institucionalmente a percepção dos direitos sociais no Brasil, sob as tensões do equilíbrio entre inflação – associada ao crescimento econômico – e recessão – espelhada na estagnação.

Cada paradigma, entretanto, para além do reflexo da vontade política do país – democraticamente ou não –, associa-se, como espera-se ter demonstrado, às especificidades de um tempo: o primeiro estágio dessas discussões guarda proporção com a passagem de um país de base agrícola, exportador de *commodities*, para uma nação que se pretendia moderna. Queremos dizer, foi no desenlace da economia baseada no latifúndio tocado à base de mão-de-obra escrava para uma economia industrializada e, portanto, dependente de trabalhadores em bom número, que se desenham os contornos iniciais da diluição dos riscos sociais no Brasil, de traço corporativo (Kerstenetzky, 2012). Protegia-se, assim, a engrenagem fundamental do novo modelo econômico: o trabalhador.

Já o regime militar, na esteira da modernidade tardia e, conseqüentemente, também periférica em relação às economias centrais, incorporou, a seu modo, as especificidades do pós-Segunda Grande Guerra, sobretudo, observadas na Europa. Com o acréscimo do paradoxal discurso de defesa da democracia através de um regime ditatorial – contra o avanço do comunismo –, o Brasil tomou para si a

agenda ocidental, incorporando as pretensões de universalismo para programas de bem-estar social⁴⁵, incluindo aí habitação, a partir do financiamento de grandes empreendimentos públicos, buscando alargados níveis de participação popular no mercado de trabalho.

Sem papel na reconstrução da Europa e do Japão, devastados pelo Segundo Grande Conflito, como ocorreu com os Estados Unidos, o pareamento dos chamados Anos de Ouro do Capitalismo no Brasil, na década de 1960, ocorreu através da penetração de grandes contingentes de trabalhadores – em tese com pouca ou nenhuma especialidade – na construção civil. Daí adveio tanto a busca pelo pleno emprego – condição de possibilidade para um *welfare state* universal – quanto a política desenvolvida através do Banco Nacional de Habitação, o BNH⁴⁶.

Por fim, diante do enfraquecimento dos regimes militares na América Latina e dos alargados *gaps* sociais verificados na década de 1980, o processo de redemocratização assentou a perspectiva do bem-estar social básico de traço universal, na esteira do Constitucionalismo Contemporâneo (Streck, 2020) e de todas as suas promessas modernas. Tal avanço normativo e institucional, contudo, foi eclipsado pela crise fiscal-financeira pela qual passava o Brasil no contexto de sua redemocratização – reflexo da crise global de matriz energética em fins da década de 1970 (Bolzan de Moraes, 2011), fazendo perceber pálidos avanços sociais pós-Constituição de 1988.

Esse cenário, como observado nessa seção, percebe uma viragem de contexto somente a partir do Plano Real, na década de 1990, que conseguiu equalizar o processo inflacionário, garantindo estabilidade monetária, sem, contudo, afetar o crescimento econômico. Não à toa, é no início do século XXI que são sentidas as primeiras alavancagens positivas em relação a déficits habitacionais. Compreendido sinteticamente como a necessidade de construção de novas habitações, pela deficiência e escassez de moradias no estoque existente, o déficit habitacional foi

⁴⁵ Longe, entretanto, da tentativa de, como propõe a Constituição de 1988, “erradicar a pobreza e diminuir as desigualdades. É – digamos desse modo – uma espécie de universalismo incipiente ou, ainda, momento seminal do universalismo básico para programas de bem-estar. (Kerstenetzky, 2012).

⁴⁶ O BNH financiou 4,3 milhões de moradias, em 22 anos de existência (1964 e 1986). (Cardoso, 2019).

reduzido no Brasil entre 2007 e 2012⁴⁷. Esse foi o primeiro registro positivo em relação à diminuição de déficits habitacionais no Brasil.

Conforme discutido por Cardoso (2009), a deficiência habitacional refere-se à necessidade de reposição do estoque de moradias devido à precariedade e desgaste de sua estrutura física. A escassez, por sua vez, é a necessidade de aumentar o estoque habitacional em função da coabitação familiar, da habitação em cômodos como cortiços, do uso de imóveis não residenciais e do elevado gasto com aluguel. A inadequação de moradia envolve a necessidade de melhorias nas condições existentes, sem requerer a construção de novas unidades, e é caracterizada pela falta ou inadequação de infraestrutura, adensamento excessivo, problemas fundiários e ausência de unidade sanitária domiciliar exclusiva. Por fim, a demanda demográfica diz respeito ao acréscimo de unidades habitacionais necessárias para acompanhar o crescimento populacional, independentemente do déficit e da inadequação existentes

De acordo com os dados relativos a fragmento da tese de livre docência de Luiz Reynaldo Azevedo Cardoso (2019), também já observados nestes estudos de doutoramento, muito do êxito verificado é relacionado ao esforço político no período, em boa medida associados ao governo federal, e cujo marco foi a criação do Ministério das Cidades, em 2003. Soma-se a isso a implementação das mais variadas ações, voltadas ao aumento da capacidade de financiamento e estímulo à produção de unidades de habitação – além, é claro, do subsídio de unidades residenciais à população de baixa renda.

Como observado, entretanto, embora histórico, o resultado positivo é considerado quantitativamente pequeno por Cardoso. Entende o autor que o esforço público – metamorfoseado em massivos financiamentos na área de construção civil – não

⁴⁷ Recorda-se, entre 2000 e 2007, é possível que tenha havido também redução, embora não seja conclusivo. (Cardoso, 2019). “Essas conclusões também são confirmadas por outros autores. Lima Neto, Furtado e Krause (2013), que usam a mesma metodologia da FJP, concluem que o déficit diminuiu sistematicamente entre 2007 e 2012, passando de 5,59 milhões em 2007 para 5,24 milhões em 2012 (aproximadamente 5%). Esta redução ocorreu ao mesmo tempo em que houve incremento do número total de domicílios”. O autor, aqui, faz referência aos estudos de (Lima Neto; Furtado; Krause, 2013).

atingiu níveis melhores na diminuição do déficit habitacional porque não esteve voltado majoritariamente aos extratos mais pobres da sociedade, e que, ululantemente, correspondem a mais de 90% do déficit.

As conclusões percebidas por esse autor, endossadas pelo ponto de vista proposto neste estudo, podem ser explicadas pela perspectiva – já criticada nestes estudos de doutoramento – que enxerga no direito à habitação uma espécie de mercadoria – daí se falar em *commodities* habitacionais – como insumo dos setores associados à construção civil – e responsáveis pelo emprego massivo de mão-de-obra sem necessariamente alguma especialização laboral.

Em outras palavras, o modelo de saneamento do déficit habitacional brasileiro, associado ao aquecimento da economia através da construção civil, coloca-se muito mais como uma espécie de financiamento público de iniciativas privadas, em modelo que permite, inclusive, a escolha de campeãs nacionais (Lazarini, 2011). Assim, embora um conceito adequado para a realidade brasileira encontre bom eco na síntese que vê os déficits habitacionais como “a necessidade de construção de novas habitações, pela deficiência e escassez de moradias no estoque existente, num determinado momento”, o desafio parece mais associado ao conceito de moradia digna e a seus destinatários como um direito social constitucionalmente assegurado. É esse o ponto que pretendemos, no último estágio desses estudos – o próximo -, enfrentar.

Antes, porém, é possível fazer, ainda, algumas considerações preliminares. Como visto, em síntese, de acordo com Fundação João Pinheiro, estima-se um déficit de mais de 6,2 milhões de residências (ou 8,3% do total de domicílios particulares). Do total, 27,1% do déficit habitacional corresponde às habitações precárias, perfazendo mais de 1,5 milhão de imóveis, enquanto a coabitação representa 20,8% do déficit, com mais de 1,2 milhão de unidades. Além disso, o ônus excessivo com aluguel representa o maior percentil, com 52,2%, com 3,2 milhões de imóveis, enquanto a chamada “Faixa 1” engloba a maior parte do déficit habitacional, com maioria feminina no protagonismo da responsabilidade do domicílio, cujo déficit incide, sobretudo, naqueles indivíduos considerados não-brancos (Fundação Joao Pinheiro, 2023).

A toda evidência, esses números absolutos e os percentis apresentados refletem, a seu modo, a desigualdade estruturante do Brasil, espelhada nas suas próprias formas de legitimação ao longo do tempo: primeiro, em relação às referidas heranças de sangue, vistas com Jessé Souza (2009) e, depois, com a modernidade brasileira, com o mérito e seus reflexos na vida financeira. Afinal, se os déficits habitacionais no país recaem sobretudo àqueles grupos considerados não-brancos, marginalizados no passado pelos seus vínculos de sangue, por outro também é certo que seu maior peso recai sobre as camadas financeiramente mais pobres – a chamada “Faixa 1” – ou seja, aquela à margem de mérito capaz de gerar dividendos suficientes para sustentar e reproduzir a vida social das pessoas. Desigualdade social e déficit habitacional, como se vê, caminham de mãos dadas na modernidade periférica.

4 O CONCEITO DE DIREITO À MORADIA DIGNA

Pelo que até aqui já se viu nas seções anteriores, dois são os pontos centrais da discussão ora entabulada. De um lado, conforme a Fundação João Pinheiro (2023), tem-se um significativo déficit habitacional vigorando no Brasil, sabidamente um país de modernidade periférica, em que as promessas características do Constitucionalismo Contemporâneo são tardiamente concretizadas (Streck, 1999). Entre os principais obstáculos à realização de direitos – sobretudo, sociais –, é possível elencar – como observado, sobretudo, na terceira seção – razões não apenas econômicas, como as crises do capital principiadas na década de 1970, com efeitos mais rigorosos na década seguinte (Bolzan de Moraes, 2021), mas, ainda, o rescaldo da cultura política do país (Carvalho, 2019), notadamente, marcada por amplos gaps autoritários, além dos períodos colonial e imperial. A construção política da cidadania, assim, seria uma espécie de exceção.

Em relação ao direito à moradia, não é desarrazoado prospectar, portanto, um delicado enlace de fatores, em que os déficits habitacionais são anabolizados pelas cíclicas crises do capitalismo e pelo controle da velocidade das transformações sociais imposto pela cultura política do Brasil (Nobre, 2013). É nesse contexto que se debruça o argumento que localiza o país não apenas na periferia do capitalismo, mas, também, nas beiradas da cidadania. A realização de direitos sociais, como a habitação, por exemplo, chega(ria) tarde, como bem definem as já clássicas e conhecidas críticas de ilustres juristas, como Luís Roberto Barroso e Fábio Comparato⁴⁸.

Entretanto, também como largamente observado nas seções que antecedem esta etapa do estudo, uma espécie de babelização semântica relacionada ao *conceito de habitação digna* parece nublar seu sentido, agudizando ainda mais o quadro prescrito em relação à moradia no Brasil. Emprestando a perspectiva de Alexis de Tocqueville (2007) ao debruçar-se a uma das faces da liberdade política no seu

⁴⁸ Segundo Nelson Camatta Moreira e Rodrigo de Paula, os juristas mencionados chegam a falar no “triste desencontro de um país com seu destino”, ou mesmo um “réquiem para a Constituição”, passados dez anos de sua publicação. Para mais, ver: Barroso; Barcellos (2003. p. 327), e Comparato (2001. p. 77-87).

conhecido *Democracia na América*, a pluralidade de conceitos – também neste caso – tenderia a anular seu significado?⁴⁹ Intui-se que sim. Por essa razão, diante de uma desejável orientação institucional, em que a autonomia dos atores públicos é regulada pela autonomia das próprias instituições, como vai asseverar Theda Skocpol (2002), ficam abertas as seguintes interrogações: como delimitar a obrigação dos gestores públicos, mormente, coobrigados pela Constituição de 1988? Como delimitar o objeto das políticas públicas, vistas ao longo da segunda seção e sinteticamente consideradas como o caminho para o atingimento de uma finalidade constitucionalmente imposta? Mais ainda: embora não seja o núcleo investigativo deste trabalho, como fazer a devida distinção entre o ativismo judicial – sempre ruim para a democracia – e a judicialização da política – tão desejável quanto contingencial em países de modernidade periférica e tardia, como o Brasil, segundo o jurista Lenio Streck (1999)?

Sem dúvida, essas são questões de fundo que, evidenciadas, apontam decisivamente para a atualidade da perspectiva defendida nesta tese: há – reforça-se – uma certa poluição semântica em torno do conceito de habitação digna, concorrendo para também obstaculizar a concretização desse direito social. É preciso, pois, desvelar, como um hermenêutico revolvimento do chão linguístico (Streck, 1999), a multiplicidade de sentidos verificados em relação a seu conceito, amplamente babelizado, como observado na primeira seção⁵⁰.

Para demonstrar tal argumento, esta seção pretende explorar não apenas a evolução infraconstitucional após 1988 – procurando o *melhor* sentido para moradia – mas, sobremaneira, oferecer resposta para os fundamentos do direito à moradia, seus elementos constitutivos para além de um abrigo físico, bem como a relação frente aos conceitos de dignidade, segurança, pertencimento e identidade humana. Além disso, a seção também pretende explorar o espelhamento do ideário em torno da moradia digna junto às melhores perspectivas sociais, éticas e culturais,

⁴⁹ Dirá o autor francês que “, no grande teatro de opiniões, elas se anulam”. (Tocqueville, 2007).

⁵⁰ Não se quer, com isso, engessar o sentido de habitação digna, mas extrair de seu conceito uma espécie de ethos mínimo, no sentido delimitado por Heiner Bielefeldt (2000) em sua filosofia dos direitos humanos.

oferecendo, assim, a leitura – ou o conceito – de habitação adequada em sua melhor e mais contemporânea luz.

4.1 EVOLUÇÃO INFRACONSTITUCIONAL DO DIREITO A MORADIA

Para além da previsão constitucional do direito à moradia, observada na primeira seção, outros documentos merecem destaque para compreender o tema. Intui-se que a sistematização desses documentos auxilia a formatar uma espécie de catálogo no fio do tempo, propício para demonstrar não apenas a preocupação com a habitação no Brasil, mas, mais que isso, a evolução dos cuidados relativos à moradia.

Destaca-se que foi utilizado o site oficial da Base da Legislação Federal (<https://legislacao.presidencia.gov.br/>) que é uma compilação abrangente de atos legislativos federais brasileiros, cobrindo o período desde a Proclamação da República em 1889 até os dias atuais. Ela é continuamente atualizada e gerida pela Subchefia para Assuntos Jurídicos da Presidência da República, garantindo acesso às leis e normativas de maior hierarquia no país.

Tendo sido realizada buscas nos termos “moradia digna”, “moradia condigna”, “moradia adequada”, “habitação adequada” “habitação digna” “habitação condigna” “abrigo digno”, “abrigo condigno” e “abrigo adequado”, tendo sido excluídos da busca os que apenas alteraram os textos normativos apresentados e as Leis que tratavam apenas de aberturas de orçamento.

Tabela 2: Adjetivação de moradia e habitação na legislação brasileira

ANO	1952	1979	2003	2005	2017	2024	2024
Norma Jurídica	Decreto n° 30.691	Lei n° 6.751	Lei n° 10.741	Lei n° 11.124	Lei n° 13.465	Lei n° 14.914	Decreto n° 12.128
Adjetivação	habitação adequada	moradia condigna	moradia digna	habitação digna	moradia digna	moradia digna	Moradia Digna

Fonte: autor através da Base da Legislação Federal

Ademais, foram localizados também, as demais normas e legislações que mesmo não adjetivem diretamente os termos são indispensáveis para a compreensão da evolução do tema no Brasil.

4.1.1 Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850 - a Lei de Terras

Na Constituição de 1824 (Brasil, 1824), durante o segundo reinado do Brasil, não havia previsões que visassem a garantia do acesso à terra, nem que reduzissem os privilégios e injustiças, embora sejam conhecidos alguns avanços que, com o tempo, deram origem à Lei de Terras, de 1850. Esta foi uma das primeiras leis brasileiras após a independência do país, com intenção de regular as questões fundiárias. Instituiu como única forma de aquisição de terras devolutas a compra direta do Estado (art. 1º). A lei foi regulamentada pelo Decreto nº 1.318, de 30 de Janeiro de 1854 (Brasil, 1854).

A Lei de Terras encerrou o regime de sesmarias que, em Portugal, tinha a intenção de garantir o acesso às terras ou ao seu cultivo delas. No Brasil e demais colônias, elas estavam mais relacionadas à implementação de um sistema capaz de garantir a colonização das terras dominadas (Motta, 1998, p. 121). Tratava-se de uma legislação esparsa e complexa, que gerava constantes revogações e reafirmações, o que tornava inviável a sua manutenção (Nozoe, 2006, p. 587).

Esta lei tinha a intenção de aumentar a arrecadação do governo imperial através do registro e da demarcação de terras. Esses recursos seriam utilizados para custear a imigração estrangeira, em especial para as lavouras de café. Assim, a Lei de Terras visava aos que tinham posses, e não aos que não tinham. Em conformidade com o art. 5, os que ocupavam imóveis de forma mansa e pacífica, e cultivassem a terra, teriam o direito ao título de propriedade dela. Assim, teve uma clara intenção de beneficiar os grandes proprietários rurais, pois dificultava a aquisição de terras por pobres, aumentando o poder oligárquico e o poder da elite agrária. Reflexivamente, os que não conseguiam comprar passavam a ser mão-de-obra para as grandes propriedades.

Como se vê, a legislação não orientava nada em relação à função social do imóvel, mas continha o ônus que inseria o imóvel no interesse de outras pessoas da sociedade fosse por consentimento de uso, direito ao pagamento dos bens ocupados, ou servidão gratuita para vizinhos saírem para estrada pública.

4.1.2 Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916 - Código Civil dos Estados Unidos do Brasil

O primeiro Código Civil brasileiro (1916) não tratava especificamente sobre direito urbanístico, nem função social da propriedade, mas foi um importante diploma para a temática. Trouxe regulamentações sobre direito de vizinhança, de sossego, de segurança e saúde relacionadas à propriedade, que nessa época era tida como absoluta e ilimitada até que se provasse o contrário (art. 527).

O Código de 1916 ainda focava muito na individualidade e na resolução das questões com base apenas no direito civil, com esparsas prescrições de traço social, como por exemplo o direito de vizinhança (art. 554 e 555). Outro ponto que mostra a força de início da prevalência do interesse social sobre o particular eram as possibilidades de desapropriação por utilidade e necessidade públicas, que previam situações de desapropriação, como para questões de salubridade pública, melhoramentos na mobilidade, construção de praças, escolas e demais instituições de ensino. Trouxe, ainda, regulamentações sobre construção livre, salvo se incomodasse direito dos vizinhos (Art. 572). Aliás, a vizinhança mesmo poderia embargar obras que perturbassem sua segurança, exigindo uma caução (Art. 582).

Por sua vez, a usucapião, ferramenta de regularização fundiária, já existia neste código, mas tinha o prazo muito longo (30 anos) e não reduzia em razão de utilização ou função social dada ao imóvel. O possessor do imóvel, se não fosse posse violenta clandestina ou precária, teria o direito ao exercício pleno dos poderes inerentes ao domínio (Art. 485). A legislação registral recebeu algumas especificações nos art. 856 a 862, bem como em diversos outros pontos do código.

4.1.3 Decreto-Lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937 - Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações

Tal decreto (Brasil, 1937) tratou da *loteação* de imóveis em virtude do aumento da venda daqueles loteados, especialmente através da forma de pagamento por prestações. De início, era realizado apenas um contrato entre loteador e comprador, tendo a garantia exclusiva a seriedade, solvabilidade e boa-fé da empresa loteadora.

Antes dessa lei, não existia obrigações legais por parte das empresas loteadoras. Com ela, passou a exigir-se a correta especificação das áreas – total e como ficaria após parcelada (Art. 1º). Gerou a criação de um novo livro auxiliar nos Cartórios de Registro Imobiliário (Art. 4º) e, para dar mais transparência, todo imóvel loteado, e todo aquele que estivesse sendo loteado, deveria apresentar seus documentos ao Cartório para o regular registro do loteamento (Disposições transitórias do DL 58/37, Art. 1º). Todas as plantas estariam acessíveis a qualquer interessado (§ 5º, Art. 1º).

Trouxe a possibilidade da ação de adjudicação compulsória, caso o pagamento do terreno fosse associado à negativa do vendedor em outorgar a escritura definitiva, que tramitaria através do rito sumaríssimo (Art. 16). Além disso, em ação extremamente impositiva, que não se vê mais nos tempos atuais, o Art. 17 previa: caso quitado o terreno, e o comprador protelasse para fazer a escritura definitiva, o promissário vendedor depositaria o lote por conta e risco em favor do comprador, respondendo este pelas custas. Trata-se, pois, de um importante marco no direito urbanístico.

4.1.4 Decreto-Lei nº 311, de 2 de março de 1938 - Dispõe sobre a divisão territorial do país e dá outras providências

O Decreto-Lei 311 (Brasil, 1938) não trata diretamente da moradia. Todavia, é muito importante para a organização territorial e o planejamento urbano, trazendo diretrizes para a divisão territorial, com a definição da divisão municipal por distritos e zonas. Essas divisões impactam as estruturas administrativas, pois apresentam critérios para a criação de municípios e distritos, delimitação de sedes municipais e

distritais, bem como a delimitação de limites territoriais, sendo uma peça central da gestão territorial e conseqüentemente urbana no Brasil.

O termo utilizado nessa norma somente é o termo *moradia*, que é utilizado como sendo um quantitativo mínimo de residências para a fundação de um município (200 moradias no quadro urbano) e distritos (30 moradias). Para que um município fosse criado, era necessário um ou mais distritos, que formariam área contínua (art. 2º), sendo o distrito da sede, com categoria de cidade, que lhe dará o nome (Art. 3º). É necessária lei complementar estadual para a criação de distritos, mas a divisão em subdistritos pode ser feita pela gestão municipal (art. 14). A sede do distrito terá a categoria de vila, não podendo haver mais de uma vila por distrito (§ 2, Art. 16).

Destaca-se, assim, a necessidade de urbanização para a criação de municípios e distritos, bem como deveriam ser apresentadas as plantas com o mapa do território em conformidade com o Conselho Regional de Geografia, que seriam depositadas na Secretaria do Diretório Regional de Geografia, sob pena de cassação e anexação a municípios vizinhos (§ 2, Art. 13).

4.1.5 Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 - Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública

Tal decreto (Brasil, 1941) trouxe a perspectiva de desapropriação em razão de utilidade pública, noção do que seriam casos de utilidade pública, e especificou algumas situações, muito embora tenha deixado, também, espaços para as leis especiais.

As previsões de utilidade pública estão previstas no Art. 5, e as que chamam a atenção na área urbanística são: melhoramento, construção ou ampliação de estradas; para a urbanização de áreas; para o melhoramento, criação ou a ampliação de áreas verdes, praças, área de lazer, esporte; construção de edifícios públicos; preservação de locais com valor histórico e artístico, com a ideia de preservação do contexto urbano.

Em um contexto mais abrangente, tratou do melhoramento dos espaços públicos, com a implementação de projetos focados no desenvolvimento urbano, bem como a subdivisão de áreas construídas ou apenas terrenos visando a otimização do seu uso, tanto em termos econômicos quanto de saúde pública e estética. Essas ferramentas, dispostas no Decreto-Lei, demonstram sua necessidade para a implementação de políticas públicas e projetos de melhoramento urbanístico, permitindo uma melhor transformação adaptativa das cidades, para otimizar o atendimento de seus habitantes e proporcionar um melhor desenvolvimento urbano.

4.1.6 Decreto nº 30.691, de 29 de março de 1952 - Regulamenta a Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal (RIISPOA)

O Decreto nº 30.691, de 1952, regulamenta a inspeção industrial e sanitária de produtos de origem animal, com o objetivo de garantir a segurança alimentar e a proteção da saúde pública. Embora não trate diretamente do direito à habitação, suas disposições têm implicações importantes para a qualidade de vida nas moradias, especialmente no que diz respeito Habitação Adequada (item 6, art. 102).

TÍTULO VI

Obrigações das firmas

Art. 102. Ficam os proprietários de estabelecimentos obrigados a:

6 - Quando o estabelecimento funciona em regime de inspeção permanente e está afastado do perímetro urbano, deve fornecer gratuitamente **habitação adequada** aos servidores ou condução, no caso de não haver meio de transporte público fácil e acessível, condições que serão julgadas pela D. I. P. O. A.; (grifo nosso)(Brasil, 1952)⁵¹

O termo *habitação adequada* aparece de forma expressa na legislação, mas não aprofunda muito a explicação sobre como devia ser aplicado. Além disso, o decreto também tem impacto sobre as condições ambientais nas áreas urbanas e periurbanas, onde muitas indústrias de processamento de produtos de origem animal estão localizadas. A regulamentação rigorosa dessas atividades ajuda a minimizar a poluição ambiental, que pode afetar a qualidade de vida e a saúde dos moradores próximos a essas indústrias. Assim, o RIISPOA contribui indiretamente

⁵¹ Teve nova redação dada pelo Decreto nº 1.255, de 1962 que manteve o termo *habitação adequada*, e posteriormente foi revogada pelo Decreto nº 8.444, de 2015.

para a garantia de uma habitação adequada, ao assegurar que as atividades industriais não comprometam o ambiente urbano e a saúde das comunidades.

Em um sentido mais amplo, o decreto promove a melhoria das condições de vida nas moradias ao garantir que os alimentos consumidos sejam seguros e que as atividades econômicas que envolvem produtos de origem animal sejam conduzidas de maneira a preservar a saúde pública e a qualidade ambiental. Portanto, o Decreto nº 30.691 é uma ferramenta importante não apenas para a segurança alimentar, mas também para a promoção de uma habitação adequada, onde o bem-estar dos moradores é protegido por meio de normas sanitárias rigorosas.

4.1.7 Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 - Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências

Esta lei, considerada uma das principais fontes até os dias atuais do Direito Agrário no Brasil (1964), surgiu no ano de 1964, durante a ditadura militar, e teve um papel significativo na realização da reforma agrária. Veio para regulamentar os direitos e obrigações relacionados a imóveis rurais, trazendo o conceito de função social, que passou a ser uma condicionante. Assim, o imóvel rural deveria fazer a utilização racional e adequada do solo, os recursos naturais deveriam ser utilizados de forma sustentável, as leis trabalhistas deveriam ser observadas e deveria ser promovido o bem-estar dos proprietários e trabalhadores.

As terras particulares, agora como um todo, deveriam cumprir o uso condicionado ao bem-estar coletivo e, mesmo tratando de imóveis rurais, a lei sedimentou conceitos com Reforma Agrária, latifúndio, minifúndio, propriedade familiar e empresa rural. Esta consolidação de conceitos auxilia muito no combate ao desvirtuamento das intenções da norma legal. Foi um grande avanço legislativo, mas não conseguiu implementar a reforma agrária no Brasil, em que pese a legislação tenha alcançado sucesso para o desenvolvimento da agricultura brasileira.

4.1.8 Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964 - dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias

Lei (1964) de grande importância para o mercado de imóveis no Brasil, trouxe diretrizes para a construção e administração de condomínios residenciais e comerciais. Tratou a fundo sobre incorporações imobiliárias, que é o processo de planejamento/construção de empreendimentos imobiliários. Estabeleceu a forma de criação e gestão de condomínios, regulamentou as regras de convivência nos condomínios residenciais e comerciais, apresentando direitos e obrigações dos condôminos (questões relacionadas ao uso, administração de áreas comuns e manutenção). A convenção de condomínio (art. 9º) passou a ser necessária para a instituição do condomínio, devendo apresentar regras específicas que regulem cada condomínio singularmente, contendo as regras sobre as taxas condominiais e da eleição de síndico.

Trouxe uma ordenação jurídica e uma padronização de procedimentos mínimos necessários para a garantia de segurança jurídica, e as mínimas condições organizacionais. Trata de condomínios edilícios comerciais e residências, sendo o último de grande interesse para este estudo pois, com o passar dos anos, os conjuntos habitacionais tornaram-se verdadeiras zonas para convivência.

4.1.9 Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 - dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências

O direito imobiliário brasileiro teve uma grande evolução com a Lei 6.015/73, com sua estruturação influenciando o direito urbanístico. Esta lei definiu bases para transmissão e registro das transações imobiliárias, bem como para a regularização de imóveis. Esta organização proporcionada pelas serventias notariais proporcionou a possibilidade de desenvolvimento urbano.

Afinal, a partir da criação de uma matrícula para cada imóvel, com a sua devida especificação, tornou mais fácil conhecer e controlar as necessidades das cidades, melhorando, assim, a gestão do poder público, mesmo que os anos tenham

mostrado que, mesmo com toda a evolução legislativa, o déficit habitacional só se agrava.

A segurança jurídica proporcionada pelos serviços notarial e de registro é tanta que eles ocupam o primeiro lugar nos quesitos confiança, importância e qualidade dos serviços (ANOREG, 2022).

4.1.10 Lei nº 6.751, de 10 de dezembro de 1979 - Inclui programa de melhoria de condições de habitabilidade dos trabalhadores nos projetos de financiamentos agropecuários

Essa lei trouxe a obrigatoriedade de inclusão de um programa de melhoria das condições de habitabilidade dos trabalhadores rurais nos projetos de financiamentos agropecuários que envolvam investimentos fixos. A norma estabeleceu que até 10% do valor global do financiamento deve ser destinado à melhoria, ampliação ou construção de habitação para os trabalhadores, garantindo que as moradias sejam dignas e atendam aos padrões mínimos de salubridade e higiene.

As exceções a essa exigência estão previstas no Art. 1º, que isenta financiamentos de curto prazo (até três anos), propriedades que já possuam moradias adequadas, financiamentos destinados a propriedades de terceiros, ou financiamentos de valor inferior a um limite estabelecido. A lei define como moradia condigna, no contexto rural, uma habitação com um mínimo de 40m² que satisfaça condições normais de salubridade e higiene. *Ipsi literis*: “§ 2º Entende-se por moradia condigna a habitação com um mínimo de 40m² (quarenta metros quadrados) que satisfaça as condições normais de salubridade e higiene (Brasil, 1979)”.

Em um contexto mais amplo, essa lei trata da promoção da qualidade de vida no meio rural, vinculando o desenvolvimento agrícola à responsabilidade social. Ao assegurar que parte dos recursos financeiros seja investida em habitações adequadas, a lei busca reduzir a precariedade habitacional entre os trabalhadores rurais, contribuindo para o desenvolvimento do setor agropecuário e para a dignidade dos trabalhadores.

O Deputado Henrique Brito (Diário do Congresso Nacional, 1975) apresentou o PL 502/1975, no dia 15/05/1975). Afirmava que o desenvolvimento na zona rural brasileira já está bastante avançado, com foco no ser humano, todavia, um aspecto fundamental para a vida dessas pessoas tem sido negligenciado: o problema da residência dos trabalhadores não tem recebido a devida atenção. Dentre as medidas, havia as sanitárias, de eletrificação e obras de infraestrutura, sendo que a intenção da norma, não era se utilizar o “*Paternalismo estatal*”, mas sim que seja cometido ao próprio empresário propiciar condigna moradia a seu empregado, máxime, quando em nosso sistema sabemos que habitação faz parte do salário [...]” (Diário do Congresso Nacional, 1975).

Essa lei de 1975 demonstra a importância na implementação de políticas públicas bem como o auxílio para que os particulares as executem visando melhorar as condições de vida dos trabalhadores no campo, promovendo a justiça social e integrando o desenvolvimento econômico à melhoria das condições de moradia. Tendo um grande e especial destaque essa Lei nº 6.751 de 10 de dezembro de 1979 pois foi a primeira a tratar, mesmo que no contexto rural sobre a “moradia condigna”.

4.1.11 Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979 - dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências

Marco urbanístico brasileiro que regulamentou o parcelamento do solo urbano, esta lei (Brasil, 1979) trouxe normas e procedimentos específicos, visando a padronização do procedimento para que se tenha um desenvolvimento urbano sustentável e ordenado, garantindo a qualidade de vida nas zonas urbanas. A lei autorizou o parcelamento do solo por duas formas: loteamento (subdivisão em partes menores com criação de vias públicas) e desmembramento (subdivisão com em partes menores, com aproveitamento das vias públicas).

Como forma de precaução para assegurar o cumprimento das legislações urbanísticas vigentes, o poder público avalia e autoriza o parcelamento do solo de

forma prévia. Aquele que vai dividir a área para a criação de lotes tem de reservar áreas para equipamentos públicos (escolas, postos de saúde, praças públicas, áreas de lazer e áreas verdes). A última fase do procedimento é o registro junto ao Cartório de Registro de Imóveis (art. 18), para que passe a ter validade jurídica.

Todo esse procedimento é necessário para que seja assegurada a conformidade das normas urbanísticas (art. 4º), protegendo a população dos loteamentos clandestinos e irregulares, que não possuem as condições devidas de infraestrutura, higiene, segurança, serviços públicos e mobilidade.

A prefeitura municipal é de extrema importância no procedimento. Como forma de combater o loteamento ou desmembramento não autorizado, deve-se notificar todo e qualquer responsável pelas irregularidades, para que seja mantido o padrão municipal (art. 40). E aquele que procede a execução de parcelamento do solo clandestina ou irregularmente responderá civil, criminal e administrativamente (art. 43). Esta lei sofreu grandes alterações para aumentar sua influência e aplicação nas diferentes formas de divisão do solo urbano que temos no Brasil.

4.1.12 Lei nº 9.785 de 29 de janeiro de 1999 - altera o Decreto-Lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano)

Já após a promulgação da Constituição de 1988, com todo o seu conteúdo programático, bem como com a promessa de melhora nos direitos e garantias fundamentais, a Lei 9.785/99 (Brasil, 1999) demonstra a evolução da questão habitacional. Ao alterar os diplomas relacionados a desapropriação, registro públicos e parcelamento do solo, demonstra a intenção principal de proporcionar maior flexibilidade ao poder público, passando a ser permitido uma variedade maior de configurações de parcelamento. Afinal, com o tamanho do Brasil, tem-se realidades diferentes, além de amplos e conhecidos *gaps* sociais.

A Lei facilitou a regularização dos loteamentos irregulares e clandestinos, permitindo a integração da cidade com as suas áreas marginais, o que contribuiu para a melhoria das condições habitacionais e infraestrutura (alterações no art. 2 da lei 6766, e (Art. 1º, "i"). Trouxe previsões específicas para parcelamentos em Áreas de Interesse Social, constando um mínimo de infraestrutura (Art. 3º, §6º: I - vias de circulação; II - escoamento das águas pluviais; III - rede para o abastecimento de água potável; e, IV - soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar).

Além disso, definiu lote e infraestrutura básica de forma mais clara (alterações no Art. 3º, §4º e §5 da lei 6766), ou seja, que contenha infraestrutura básica, que seriam equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais; iluminação pública; esgotamento sanitário; abastecimento de água potável; energia elétrica pública e domiciliar; além de vias de circulação. Mesmo com toda legislação da época, a continuidade dos loteamentos irregulares e clandestinos fez deixar expresso também o valor de ressarcimento, que seria o dobro da diferença entre o total das áreas públicas exigidas e as efetivamente destinadas clara (alterações no Parágrafo Único do Art. 43º da Lei 6.766). Assim, esta lei constituiu um avanço significativo, mas ainda embrionário. Não promoveu, afinal não contribuiu, sensivelmente, para a redução do déficit habitacional.

4.1.13 Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Regulamenta os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências

A Constituição de 1988 foi a primeira a tratar as cidades em tópico específico, nos art. 182 e 183, que fazem parte do capítulo da Política Urbana. Foi, sem dúvida, uma vitória da sociedade civil, com um importante passo para democratizar as cidades. A regulamentação do texto constitucional ocorreu através do Estatuto das Cidades (Brasil, 2001), um projeto de autoria senador Pompeu de Sousa (DF) – Projeto de Lei do Senado nº 181, de 1989; na Câmara dos Deputados, era o PL 5788/1990. Foi apresentado no Senado no dia 28 de junho de 1989, mas só finalizou sua tramitação mais de dez anos depois.

O Estatuto da Cidade surgiu como a ferramenta de execução da política urbana. Foi promulgado no ano de 2001 e trouxe diversas inovações que refletiam os desafios urbanísticos de diversos países do mundo. Vinha dividido em 5 capítulos (diretrizes gerais; dos instrumentos da política urbana; do plano diretor; da gestão democrática da cidade; e, disposições gerais).

Seu texto deixa claro que pretende ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, com diretrizes gerais que perpassam por: garantia de cidades sustentáveis, gestão democrática, planejamento urbano, cooperação entre governos e iniciativa privada, planejamento urbano, combate ao uso irregular do solo, integração urbano rural, justa distribuição dos benefícios e ônus da urbanização, proteção ao meio ambiente, adequação e responsabilidade fiscal; recuperação dos investimentos públicos, audiências públicas, regularização fundiária, simplificação legislativa, isonomia. Algumas alterações posteriores da lei incluíram: fomento para a melhoria das condições, prioridade nas obras de infraestrutura e oferta de equipamentos públicos; garantia das condições de acessibilidade, promoção de inclusividade social.

O estatuto instituiu diversos instrumentos (art. 4º), inovadores para a gestão urbana municipal, que vão desde planos nacionais a planejamento de regiões metropolitanas, planejamento municipal, criação de institutos tributários e financeiros, consolidação de institutos jurídicos e políticos e a implementação dos estudos prévios de impacto ambiental (EIA), além do estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

Dele, o plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (art. 40), sendo parte integrante do processo de planejamento municipal. Por consequência, deve o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporarem suas diretrizes, bem como as prioridades nele contidas (§ 1º, Art. 40). O plano diretor é previsto no corpo constitucional, abrange o território do município como um todo. Em alguns casos, é obrigatório, mas qualquer município pode elaborá-lo sem justificativa.

No Estatuto da Cidade, diversos instrumentos foram apresentados, visando garantir a gestão democrática da cidade, como órgãos colegiados, conferências, debates, consultas, audiências públicas e a possibilidade de iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (art. 43).

Na parte final do estatuto, o capítulo das disposições gerais abrange aspectos importantes como: consórcio imobiliário; a tributação diferenciada com base no interesse social; programas habitacionais inclusivos; estipulação de prazos para a administração pública; as obrigatoriedades do plano diretor; e, situações de improbidade em que o prefeito municipal pode incorrer em improbidade administrativa relacionadas à política urbana.

Assim, dentre os instrumentos da política urbana, na parte municipal, conforme o inc. III, art. 4º do Estatuto da Cidade, temos, então: a) plano diretor; b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; c) zoneamento ambiental; d) plano plurianual; e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual; f) gestão orçamentária participativa; g) planos, programas e projetos setoriais; h) planos de desenvolvimento econômico e social. Esses itens demonstram a necessidade de gestão prévia por parte do poder público, e direcionamento do desenvolvimento urbano municipal, abrindo espaço para a população participar do seu desenvolvimento.

Para proporcionar/financiar esse desenvolvimento, tem-se o inc. IV, art. 4º do Estatuto da Cidade: a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU; b) contribuição de melhoria; c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros. Trata-se de institutos tributários e financeiros que visam fornecer meios para que ocorra o desenvolvimento ordenado do município, dando benefícios fiscais para boas práticas e onerando as práticas contrárias ao desenvolvimento.

Para assegurar o desenvolvimento urbano, e a execução do boas práticas, o Estatuto das Cidades, em seu inc. V, art. 4º é apresentada a lista de institutos jurídico-políticos: a) desapropriação; b) servidão administrativa; c) limitações administrativas; d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano; e) instituição de unidades de conservação; f) instituição de zonas especiais de interesse social; g)

concessão de direito real de uso; h) concessão de uso especial para fins de moradia; i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; j) usucapião especial de imóvel urbano; l) direito de superfície; m) direito de preempção; n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; o) transferência do direito de construir; p) operações urbanas consorciadas; q) regularização fundiária; r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos; s) referendo popular e plebiscito; t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; u) legitimação de posse. Institutos dos mais variados, com diversas formas de alcance e abrangência, visando assegurar o desenvolvimento urbano ordeiro, justo e sustentável.

Em que pese o protagonismo do poder público por formular, implementar e avaliar a política urbana, a sociedade civil, após a entrada em vigor do Estatuto, estava convocada a participar mais da elaboração e fiscalização das leis urbanas. Além disso, o Estatuto forneceu às prefeituras municipais novos instrumentos que permitem ações com a intenção de reduzir os graves problemas das cidades brasileiras. Principalmente por garantir à população o direito de participar das decisões de interesse público, fez com que o plano diretor não corresponda somente aos interesses de alguns, mas, sim, aos interesses de todos.

Essa é, sem dúvida, uma importante contribuição. Afinal, as cidades são organizações complexas onde se desenvolve, permanentemente, uma intrincada teia de relações, individuais e coletivas, que se apresentam como um jogo permanente e dinâmico de variados interesses em conflito. Alguns costumam ver a cidade dividida em duas: a formal e a informal. Na primeira, moram, trabalham, circulam e se divertem os privilegiados grupos que têm acesso aos sofisticados investimentos públicos. A outra, denominada informal, está ocupada por população pobre que também trabalha, circula e se diverte na cidade, porém, mora em favelas, em loteamentos irregulares e loteamentos ilegais que cresceram e se expandiram sem a ação efetiva do poder público na dotação necessária dos serviços e equipamentos urbanos básicos (Oliveira, 2001).

A favela, nas palavras do sociólogo Pedro Demo (1978, p. 255) que aparenta ser um problema para o favelado é “uma solução brilhante: mora mal, mas está ao lado de

seu mercado de trabalho, usufrui de ambiente urbano, pode empregar filhas como domésticas, os filhos menores fazem biscates, etc.”

Entre estes dois extremos – antagônicos, concorrentes e complementares – se desenvolve a vida urbana brasileira. Em maior ou menor grau esta situação é encontrada em nossas cidades, das bem pequenas às metrópoles.

Assim, o Estatuto da Cidade, na intenção de fazer valer suas políticas, deu voz a população através do capítulo específico, pois só a população através de suas lutas diárias de conquista e manutenção da moradia tem condições de opinar de forma incisiva na questão habitacional.

O poder público municipal deve atuar reunindo e organizando as demandas da população e dos empresários, pois foram os constantes abusos do capital financeiro que auxiliaram o crescimento exponencial da crise urbana.

O foco em gestão, justiça de benefícios e ônus, bem como em uma maior participação, fundamentam o desenvolvimento de capacidades pessoais que possibilitam uma democracia mais participativa e representativa. A transparência das informações, levantamento e estatísticas, permitem à população a capacidade de atuar fiscalizando e garantindo a ciência de propostas contrárias a seus interesses.

A população, assim, pode participar diretamente da gestão urbana municipal, conforme o Art. 43, através de: I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; II – debates, audiências e consultas públicas; III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

É obrigatória a realização de debates, audiências e consultas públicas para a aprovação, na Câmara Municipal, do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual.

No ano de 2018, a Lei nº 13.699, de 2 de agosto de 2018, alterou a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), para instituir diretriz de política urbana que visa a garantir condições condignas de acessibilidade, utilização e conforto nas dependências internas das edificações urbanas, inclusive nas destinadas à moradia e ao serviço dos trabalhadores domésticos.

XIX – garantia de condições condignas de acessibilidade, utilização e conforto nas dependências internas das edificações urbanas, inclusive nas destinadas à moradia e ao serviço dos trabalhadores domésticos, observados requisitos mínimos de dimensionamento, ventilação, iluminação, ergonomia, privacidade e qualidade dos materiais empregados.

Este inciso veio para trazer diretrizes ao art. 182 da Constituição Federal. Foi acrescentado sob a justificativa de que compete aos municípios executar a política de desenvolvimento urbano, através do PLS n. 212 de 2008⁵².

Outro inciso que veio para delinear melhor o direito à moradia foi a redação dada pela Lei n. 14.489/2022⁵³, em que restou proibida a utilização de técnicas construtivas hostis, através do inciso XX:

XX - promoção de conforto, abrigo, descanso, bem-estar e acessibilidade na fruição dos espaços livres de uso público, de seu mobiliário e de suas interfaces com os espaços de uso privado, vedado o emprego de materiais, estruturas, equipamentos e técnicas construtivas hostis que tenham como objetivo ou resultado o afastamento de pessoas em situação de rua, idosos, jovens e outros segmentos da população.

Demonstra-se, assim, a importância para a promoção do abrigo, acessibilidade, diversas das diretrizes presentes nos pactos internacionais em que o Brasil é signatário.

4.1.14 Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso) - Dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas idosas

⁵² Para ver mais: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/424?sequencia=134>

⁵³ Para ver mais: https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/////Ato2019-2022/2022/Lei/L14489.htm#art1

O Estatuto do Idoso, instituído pela Lei nº 10.741/2003, representou um marco importante na legislação brasileira ao consolidar os direitos das pessoas com 60 anos ou mais, abrangendo diversas áreas, incluindo a saúde, o trabalho, a assistência social, e especialmente a moradia.

Desde o seu texto original previa (Brasil, 2003) “Art. 37. O idoso tem direito à moradia digna, no seio da família natural ou substituta, ou desacompanhado de seus familiares, quando assim o desejar, ou, ainda, em instituição pública ou privada.” Reconhecendo a importância de assegurar condições de vida dignas para os idosos, incluindo o direito a uma moradia adequada. O Estatuto determina que o poder público deve desenvolver políticas que garantam habitações seguras e adaptadas para a terceira idade, levando em conta as necessidades específicas dessa população, como a acessibilidade e a proximidade de serviços essenciais.

O estatuto do idoso prevê ainda prioridade dos idosos em programas habitacionais públicos ou subsidiados pelo poder público, com a reserva de 3% de unidades habitacionais para idosos, preferencialmente no térreo, prioridade na implantação de equipamentos urbanos voltados a pessoa idosa, a garantia da acessibilidade através da eliminação de barreiras arquitetônicas e critérios de financiamento compatíveis com a situação financeira da pessoa idosa (Brasil, 2004).

4.1.15 Lei n. 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS

“A habitação digna” passou a ser um dos objetivos do Sistema Nacional de Habitação Social – SNHIS, no Art. 2º – inciso I: “Viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável”. Entretanto, não há uma definição do que seja “moradia digna”. Conforme Spink et al (2020, p. 10):

A expressão, todavia, se generalizou: há movimento sociais por moradia digna, jornadas promovidas pela defensoria de São Paulo e textos que situam moradia digna nos parâmetros já apresentados para caracterizar

adequação das moradias. Desta monta, procurando entender por que caminhos a expressão passou a integrar os discursos sobre direito à moradia, nos deteremos na análise de dois documentos: o primeiro antecede a publicação da Lei que define o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e é conhecido como Projeto Moradia, escolhido por ser amplamente citado em documentos posteriores, como o Plano Municipal de Habitação de São Paulo (São Paulo, 2003), e por ser a base da política habitacional a partir do governo de Lula. O segundo, mais recente, intitulado Direito à Moradia Adequada, foi publicado em 2013 durante o governo de Dilma Rousseff, e integra a série de cadernos *Por uma cultura de direitos humanos*.

A expressão “moradia digna” aparece, pela primeira vez, na legislação brasileira, no Art. 4º – inciso I, item “b) moradia digna como direito e vetor de inclusão social”.

4.1.16 Lei nº 14.914, de 3 de julho de 2024 - Institui a Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES)

A Lei nº 14.914, de 2024, estabelece a Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), que visa ampliar e garantir as condições de permanência dos estudantes em instituições de ensino superior e técnico federais. Entre as disposições relevantes para a habitação, destaca-se a criação do Programa Estudantil de Moradia (PEM), que visa assegurar moradias dignas para estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica. O PEM tem como objetivo prevenir a evasão escolar, proporcionando condições adequadas de habitação para que os estudantes possam concluir seus cursos.

Especificamente no art. 16, “II - viabilizar ao estudante moradia digna, de forma a prevenir a evasão e assegurar o acesso às atividades decorrentes da formação acadêmica;” restando aqui demonstrada a importância de se ter a estabilidade de um lar como forma de auxílio efetivo a conclusão dos estudos.

Esta lei reforça a importância de uma infraestrutura habitacional para garantir a inclusão e a permanência dos estudantes no sistema educacional, refletindo a preocupação do Estado em oferecer suporte integral a esses alunos, especialmente aqueles que enfrentam maiores dificuldades socioeconômicas.

4.1.17 Decreto nº 12.128, de 1º de agosto de 2024 - Institui o Plano Nacional de Políticas para Povos Ciganos

O Decreto nº 12.128, de 1º de agosto de 2024, institui o Plano Nacional de Políticas para Povos Ciganos, estabelecendo diretrizes para a promoção e garantia dos direitos dos povos ciganos no Brasil. Este plano tem como intenção principal implementar medidas intersetoriais para melhorar as condições de vida dos povos ciganos, reconhecendo sua identidade étnica e cultural, e ampliando o acesso a bens e serviços públicos essenciais.

Um dos aspectos fundamentais deste decreto é o reconhecimento do direito à moradia digna através do Art. 3º inciso III onde tem previsto: “reconhecer o direito à cidade, à infraestrutura básica e à moradia digna, em áreas urbanas ou rurais em formato de rancho, bairro, vilas, comunidades ou acampamentos ciganos;” (Brasil, 2024), para os povos ciganos, pois o decreto enfatiza que, independentemente de sua condição de itinerância, os povos ciganos têm direito a uma moradia digna, seja em áreas urbanas ou rurais, incluindo a infraestrutura básica necessária para garantir a dignidade e segurança desses grupos. Isso inclui o reconhecimento de suas formas tradicionais de habitação, como ranchos, bairros, vilas e acampamentos ciganos.

Impacto na Habitabilidade e Inclusão Social: A partir das disposições do Decreto nº 12.128/2024, o governo brasileiro se compromete a respeitar e apoiar as características culturais e as necessidades específicas dos povos ciganos, promovendo ações que visam à inclusão produtiva, econômica e cultural, além de assegurar os direitos sociais, como o acesso à saúde, educação e trabalho, em um contexto de respeito à sua territorialidade e modos de vida.

Com a institucionalização do Plano Nacional de Políticas para Povos Ciganos, o governo brasileiro deu um passo importante na promoção da equidade étnico-racial e na valorização das tradições culturais desses grupos, garantindo especialmente que suas necessidades habitacionais sejam atendidas de forma respeitosa e eficaz.

4.2 A EVOLUÇÃO DO CONCEITO A MORADIA NO BRASIL

A evolução do direito à moradia do Brasil está atrelada à evolução do urbanismo, que é um tema que engloba diversos fatores sociais, econômicos e políticos. Historicamente, o crescimento das cidades brasileiras foi marcado por um planejamento urbano que muitas vezes não acompanhava o ritmo acelerado da urbanização. Esse contexto deu origem a contrastes acentuados na paisagem urbana, incluindo o desenvolvimento de favelas como forma de acomodação espontânea para a população de baixa renda.

Observações como as do urbanista Alfred Agache (1930) denotavam um certo estigma em relação às favelas. Ele as descreveu como "uma espécie de cidade satélite de formação espontânea, que escolheu, de preferência, o alto dos morros, composta, porém, de uma população meio nômade, avessa a toda e qualquer regra de hygiene" (Agache, 1930, p. 19). Esta frase evidencia uma percepção de que as favelas, apesar de fazerem parte da estrutura urbana, eram tidas como aglomerações ilegais, ilegítimas e desorganizadas, sendo muitas vezes consideradas problema urbano e sanitário, ao invés de uma comunidade com necessidades e direitos.

Essa visão de ilegitimidade e desorganização foi reforçada por atitudes e declarações de figuras políticas da época, como a do Ministro Salgado Filho, que indagava a legitimidade social dos moradores das favelas do Distrito Federal, questionando se "será obra social atender-se a esses habitantes das 'favelas' do Distrito Federal, que não são a rigor operários?" Questionava, ainda, a pertinência de investir em habitação para aqueles que considerava "vadios" (BMTIC, 1937, pp. 229-230). Essas palavras demonstram a marginalização e o preconceito enfrentados pelos moradores das favelas/comunidades, bem como um debate sobre a responsabilidade social do Estado em prover habitação adequada que, naquela época, era deixada de lado.

O urbanismo no Brasil, entretanto, evoluiu ao longo do tempo, especialmente a partir de meados do século XX, com o advento de novas políticas habitacionais e a institucionalização de órgãos de planejamento urbano. Todavia, a linha tênue entre a

necessidade de desenvolvimento urbano ordenado e o crescimento espontâneo das favelas permaneceu como uma constante. As iniciativas de urbanização, quando ocorreram, nem sempre se deram de forma a integrar as favelas ao tecido urbano de maneira digna e sustentável, resultando em um legado de segregação e desigualdade.

Observando declarações como estas, de um passado não tão distante, percebe-se que essas atitudes não refletem apenas o pensamento dos seus autores, mas também o desafio persistente de reconhecer e incorporar todas as camadas da população em um projeto inclusivo de cidade. Assim, a história do urbanismo no Brasil é também a história da luta por direitos habitacionais, por reconhecimento e por uma cidade que seja verdadeiramente para todos.

No contexto do urbanismo, o "direito à cidade", portanto, é um conceito-chave, que abrange o direito de todos os cidadãos a participarem integralmente da vida urbana. O direito à cidade vai além da mera habitação, englobando o acesso a serviços públicos, espaços de lazer, oportunidades de emprego e a possibilidade de contribuir para as decisões que afetam a comunidade. Este conceito, popularizado pelo filósofo e sociólogo Henri Lefebvre (2008), na obra "O direito da Cidade", insiste na ideia de que todos os habitantes, independentemente de sua condição socioeconômica, têm o direito a viver em uma cidade que seja não apenas um espaço de residência, mas também de experiência e criação.

Por sua vez, Agache (1930, p. 04) apresenta o conceito de Urbanismo como ciência, arte e filosofia social. Ele entendia que o urbanismo abrangeria "o conjunto de regras aplicadas ao melhoramento da edificação, do arruamento, da circulação e do descongestionamento das artérias públicas", e que a "remodelação, a extensão e o embelezamento de uma cidade [deveriam ser] levados a efeito mediante um estudo methodico da geografia humana e da topografia urbana sem descurar as soluções financeiras".

Na prática, o direito à cidade se manifesta no urbanismo através de políticas que visam a inclusão social, a distribuição equitativa de recursos e a democratização do espaço urbano. Reivindica-se, assim, uma cidade que seja construída não somente

para a circulação de capital e bens, mas também como um local de encontro, expressão e realização do potencial humano. A urbanização inclusiva implica no reconhecimento das favelas e comunidades como partes legítimas da cidade, exigindo políticas que assegurem não apenas a regularização fundiária, mas também a melhoria das condições de vida e o fortalecimento da cidadania ativa.

Portanto, o direito à cidade desafia as concepções tradicionais de urbanismo, clamando por uma redefinição das políticas urbanas que incorpore todos os cidadãos na concepção, planejamento e gestão das cidades. Trata-se de uma luta contínua pela justiça espacial, em que o espaço urbano deve ser entendido como um bem comum, acessível e moldável pelas aspirações de todos que nele habitam. A seguir, buscando reunir os principais marcos do urbanismo brasileiro, são listados alguns momentos considerados relevantes.

4.2.1 Plano Agache na cidade do Rio de Janeiro: extensão, remodelação, embelezamento

No início do século XX, o Rio de Janeiro ainda era a capital do Brasil e, sob esta condição, recebeu a primeira proposta de remodelação, extensão e embelezamento, através de um pedido da Prefeitura do então districto federal (pelo então prefeito do Antônio Prado Júnior). A solicitação foi feita ao urbanista francês Alfred Agache entre os anos de 1926 e 1930, tendo o resultado ficado conhecido como Plano Agache. Foi uma das primeiras tentativas de planejamento urbano no Brasil, inserindo-se no contexto mais amplo das reformas urbanas que ocorreram em diversas cidades latino-americanas no início do século XX.

A ideia central era modernizar a cidade e torná-la uma metrópole ao nível de grandes cidades europeias, organizando o espaço urbano de maneira a facilitar o trânsito, a circulação de bens e pessoas, e melhorar as condições sanitárias e de habitação. Dentre as principais propostas, havia a criação de avenidas largas e bulevares para facilitar o fluxo de tráfego; a construção de áreas para lazer e recreação, como parques e jardins; a expansão da cidade para o oeste, planejando bairros residenciais; a segregação de zonas comerciais, industriais e residenciais; a

implementação de um sistema viário hierarquizado, com vias arteriais, coletoras e locais; a melhoria de infraestrutura básica, como saneamento e abastecimento de água.

O Plano Agache, entretanto, não foi implementado integralmente, devido a diversos fatores, bom como os altos custos para concretizar as intervenções propostas. Havia, também, interesses políticos e econômicos conflitantes, além, claro, da própria complexidade em reestruturar uma cidade já estabelecida e em crescimento. Além disso, algumas ideias não foram tão bem recepcionadas, pois não levavam em conta as especificidades do Rio de Janeiro, e sim apenas a simples tentativa de impor um modelo urbano europeu que destoava muito do que se tinha à época. Contudo, ainda assim é um marco no estudo do urbanismo no Brasil, ilustrando o início da transição para uma abordagem mais técnica e científica no planejamento das cidades brasileiras.

4.2.2 Seminário da Quitandinha

O Seminário da Quitandinha (Bassul, 2002) foi um evento sobre habitação e reforma urbana, que o Instituto de Arquitetos do Brasil - IAB – promoveu. Sua primeira fase foi realizada no Hotel Quitandinha em Petrópolis-RJ, e sua segunda fase, na sede do IAB em São Paulo. A principal ideia foi o envio, pelo Executivo, de um Projeto de Lei, incorporando os princípios de política habitacional ao ordenamento pátrio (Serran, 1976). Para Koury (2013), “foi uma importante articulação para incluir a questão urbana e habitacional na pauta das reformas contempladas pelo Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social”.

Já para Bonduki; Koury (2007), as principais temáticas do Seminário foram: a situação habitacional do País: exposição e análise das condições; a habitação e o aglomerado humano; a reforma urbana: medidas para o estabelecimento de uma política de planejamento urbano e de habitação; a execução dos programas de planejamento urbano e de habitação.

A multidisciplinariedade do tema é marcante desde essa época, pois o relatório final do Seminário da Quitandinha foi escrito “por equipe de Jurista [Clovis Garcia], Arquiteto [Jorge Wilhelm] e Economista [Vinícius Fonseca], e depois modificado nas assembleias em São Paulo” (Francisconi, 2013). A reunião de diversas áreas do saber trouxe diversas propostas constantes nos anais do seminário (Francisconi, 2013). Contudo, as ideias do Seminário da Quitandinha foram deixadas de lado pelo Governo autoritário da época (Koury, 2013).

Contudo, na ocasião, pela primeira vez, foi incorporado “o conceito de propriedade ociosa como ilegítima, a partir da cultura herdada do projeto de reforma agrária” (Maricato, 2010, p. 17). Outra grande contribuição foi a colocação da questão da terra como ponto central para a transformação que o Brasil demandava. Conforme demonstrado por Serran (1976, p. 56), nessa época a reforma urbana era “o conjunto de medidas estatais, visando à justa utilização do solo urbano, à ordenação e ao equipamento das aglomerações urbanas e ao fornecimento de habitação condigna a todas as famílias”.

A maioria das propostas originárias não prosperaram, mas foram base para a implementação, na Constituição de 1988, de um ideário mais próspero à habitação no Brasil, influenciando, posteriormente, a criação do Ministério das Cidades. Para Bonduki; Koury (2007), todavia, alguns avanços propostos no Seminário da Quitandinha prosperaram, como a criação do Banco Nacional de Habitação – BNH e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU.

4.2.3 Carta de Embu das Artes

A Carta de Embu teve origem em seminários da Fundação Prefeito Faria Lima, que era vinculada à Secretaria do Interior, e ocorreram nas cidades de São Sebastião (25 e 26 de junho de 1976); São Paulo (28 e 29 de junho de 1976); e, Embu (11 e 12 de dezembro de 1976).

Muitas premissas da Carta de Embu, que foi assinada por brilhantes juristas⁵⁴, já traziam questões de grande importância, como a diferenciação de zonas urbanas; o combate a especulação imobiliária; a evolução tecnológica da construção civil, que possibilita a ampla utilização do subsolo e do espaço aéreo; a sobrecarga da infraestrutura urbana com a grande densidades das áreas; a necessidade de multiplicação de locais de demanda; necessidade de limitação do adensamento em conformidade com as necessidades da sociedade; evitar efeitos colaterais negativos na cidade e na sociedade; o eterno confronto entre função social e direito de propriedade; e, a necessidade de reequilíbrio urbano, com o fornecimento pelo loteador de áreas destinadas a equipamentos urbanos. A carta teve como principais conclusões:

1. É constitucional a fixação, pelo município, de um coeficiente único de edificação para todos os terrenos urbanos;

1.1 A fixação desse coeficiente não interfere com a competência municipal para estabelecer índices diversos de utilização dos terrenos, tal como já se faz, mediante legislação de zoneamento;

1.2 Toda edificação acima do coeficiente único é considerada solo criado, quer envolva ocupação de espaço aéreo, quer a de subsolo;

2. É constitucional exigir, na forma da lei municipal, como condição de criação de solo, que o interessado entregue ao Poder Público áreas proporcionais ao solo criado; quando impossível a oferta destas áreas, por inexistentes ou por não atenderem às condições legais para tanto requeridas, é admissível sua substituição pelo equivalente econômico;

2.1 O proprietário de imóvel sujeito a limitações administrativas, que impeçam a plena utilização do coeficiente único de edificação, poderá alienar a parcela não utilizável do direito de construir; e

2.2 No caso do imóvel tombado, o proprietário poderá alienar o direito de construir correspondente à área edificada ou ao coeficiente único de edificação.

Pela ideia demonstrada pela Carta de Embu, o direito de construir estava inserido no direito de propriedade. Todavia, era um poder de construir até o limite de coeficiente

⁵⁴ Álvaro Villaça Azevedo; Celso Antônio Bandeira de Mello; Dalmo do Valle Nogueira Filho; Eros Roberto Grau; Eurico de Andrade Azevedo; Fábio Fanucchi; José Afonso da Silva; Mária de Lourdes Cesarino Costa; Mário Pazzaglini Filho; Miguel Seabra Fagundes; Jorge Hori; Antonio Cláudio Moreira Lima e Moreira; Clementina De Ambrosis; Domingos Theodoro de Azevedo Netto; Luiz Carlos Costa; e Norberto Amorim.

único de aproveitamento, que poderia “o interessado adquirir direitos, parciais ou totais, de terceiros, sendo exato que, neste último caso, no aludido terreno não poderá esse terceiro nada construir” (Grau, 1976, p. 138). Essa contraprestação tem o intuito de contrabalancear aos adensamentos urbanos criados acima do permitido.

O solo criado tinha como principais vertentes a visão do direito de propriedade como absoluto, e o proprietário poderia construir indistintamente; o direito de construir é separado do direito de propriedade, mas o direito de construir é pertencido a sociedade. Logo, o proprietário não pode construir de sua livre maneira.

Todavia, tem-se uma corrente que atualmente é a disposta nos art. 28 a 31 do Estatuto das Cidades, em que o direito de construir é inerente ao direito de propriedade, mas condicionado aos limites que a lei impõe (Costa, 2015).

4.2.4 O “avô”⁵⁵ do Estatuto das Cidades

Com base na Carta de Embu⁵⁶, a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana – CNPU –, que era vinculada à Secretaria de Planejamento da Presidência da República, enviou um anteprojeto de lei para o desenvolvimento urbano para análise. Ele foi publicado no Jornal Estado de São Paulo em 24 de maio de 1977.

Esse anteprojeto visava definir os objetivos, fixando as diretrizes, e trazendo instrumentos para o desenvolvimento nacional. Eram diversos avanços, muitos deles obstaculizados pelo controle da velocidade das transformações sociais, prescrito por Marcos Nobre (2013). Entre suas principais iniciativas, destaca-se: condicionamento do uso do solo e do direito de construir a função social da propriedade; retorno aos

⁵⁵ O termo foi utilizado por Jorge Francisconi. Para mais, ver: Geocracia (2021).

⁵⁶ Comentários sobre a Carta de Embu: “Mas foi por meio da Carta de Embu — produzida em fins de 1976 por diversos juristas e planejadores urbanos — que a ideia do solo criado e da transferência do direito de construir ganhou visibilidade nacional e forte adesão na comunidade acadêmica. Baseava-se o documento na implantação de um coeficiente único para todos os terrenos urbanos, sendo que toda edificação acima desse patamar deveria ser considerada solo criado, exigindo-se dos proprietários contrapartidas pelo acréscimo da demanda por equipamentos públicos — os quais deveriam ser custeados por quem pleiteava o benefício” (Lira, 1987, p. 57)

cofres públicos de ganhos de particulares e a possibilidade de urbanização compulsória; zonas de aproveitamento em razão de adensamentos populacionais.

Já como instrumentos, havia a previsão expressa de desapropriação, servidão administrativa, limitação administrativa, ocupação temporária, requisição, tombamento, direito de preferência para aquisição de imóvel, urbanização compulsória, constituição de reserva de terrenos e decretação de áreas de Interesse Especial.

A urbanização compulsória previa execução de obras de urbanização nesses terrenos, taxaço progressiva e desapropriação com direito a alienar a terceiros para executar obras de melhoramento. Além disso, previa controle por parte do poder público através de tributação, tanto sobre o imóvel, quanto sobre o lucro imobiliário; taxaço progressiva ou regressiva; contribuição de melhoria; incentivos financeiros e fiscais; financiamentos e subsídios e criação de um fundo para o desenvolvimento urbano.

Outro ponto de extrema importância é o constante no Art. 50, que limitava o direito de construir ao tamanho da área e, se fosse necessário, construir a mais do que a metragem disponível no lote. A parte tinha que pleitear uma licença especial, com despesas a mais, pois causaria impactos nas áreas urbanas. Questão controversa também era a possibilidade de legitimação da ocupação por particulares em terrenos de marinha pela Prefeitura, mediante prévio assentimento da União.

4.2.5 O “pai” do Estatuto das Cidades: o Projeto de Lei nº 775 de 1983

“A reivindicação do Quitandinha levou vinte anos para ser atendida” (Senado, 2011, p. 10). Foi enviado no ano de 1983, pelo Poder Executivo a Lei 775/83 que seria denominada de “Lei do Desenvolvimento Urbano” – LDU. Para Bassul (2002), foi uma espécie de “pai” do Estatuto da Cidade, que visava o desenvolvimento urbano através da materialidade jurídica à função social da propriedade, estabelecendo instrumentos e direcionamos para a política urbana.

Era um projeto moderno, arrojado, indiscutivelmente ousado, que dava novos contornos ao direito de propriedade. Essas novas perspectivas, contudo, geraram significativa reação da sociedade, principalmente dos setores mais conservadores. O “empresariado urbano mais atrasado acusava o projeto de ‘comunista’, como, aliás, costumava acontecer naquele período com as iniciativas de índole democrática” (SENADO, 2011, p. 11). Toda essa repercussão ofereceu uma série de entraves à tramitação da proposta, arquivada. Todavia, algumas de suas ideias foram instituídas nos anos seguintes. Veja-se, nesse sentido, o Projeto do Código Civil de 2002, em que foram sugeridas modificações em questões relacionadas à desapropriação, com contribuição e conferência de juristas como Miguel Reale e Hely Lopes Meirelles, que eram favoráveis à sua constitucionalidade.

Nas suas pretensões, a ideia central da Lei n° 775/83 era trazer uma melhora na qualidade de vida nas cidades brasileiras. Para isso, dispôs as diretrizes para o desenvolvimento urbano. Visava o crescimento da cidade de forma ordenada (inc. I, art. 2), prevenindo e corrigindo distorções (II, art. 2°), combatendo a excessiva concentração (III, art 2°), e adequando a propriedade urbana a função social (IV, art. 2°).

A função social da propriedade, prevista no corpo constitucional (III, art. 160), teria como indicadores básicos a continuidade do acesso à moradia e à propriedade urbana, uma distribuição justa, tanto de benefícios quanto dos ônus consequentes do processo de urbanização, além de foco nas correções das distorções de valorização da propriedade urbana, assim como regularização fundiária e urbanização específica de áreas com população de baixa renda, e a adequação ao direito de construir às normas urbanísticas.

Além da função social, tinha ainda como diretriz a possibilidade de controle (V, art. 2°) do poder público perante o solo, nos casos de utilização inadequada, usos incompatíveis e inconvenientes nas proximidades, parcelamento ou edificação excessivas em relação aos equipamentos disponíveis, além de combater a ociosidade do solo que, possivelmente, seria edificável por outros, inibindo a degradação/deterioração de áreas públicas.

Um diretriz intrigante, nesse sentido, era a disposição de esclarecimento na lei da necessidade de adaptação/adequação por parte do poder público aos objetivos do desenvolvimento urbano (VI, art. 2º), proporcionando sistema viário, transportes, habitação e saneamento. A diretriz de adequação (VII, art. 2º) da política financeira e fiscal também era observada, eis que seu bom manejo pode ser um grande instrumento da consolidação de uma política urbana com a utilização do solo de forma mais justa.

Há que se mencionar, ainda, o retorno da mais-valia (VIII, art. 2º), em que o poder público poderia recuperar do particular os investimentos que lhe resultaram valorização dos imóveis urbanos. Essa diretriz impediria o benefício de poucos em caso de obras públicas específicas, em que estes deveriam repartir com a comunidade os benefícios de valorização que tiveram.

As demais diretrizes tratavam da preservação do meio ambiente (IX, art. 2), patrimônio histórico, artístico, arqueológico e paisagístico (X, art. 2), o incentivo a participação da coletividade e dos indivíduos de forma isolada também (XI, art. 2), fomento a participação da iniciativa privada na urbanização (XII, art. 2).

A última diretriz, entretanto, guarda uma especial importância, sobretudo, pela inovação, ao dispor sobre a adoção de um padrão mínimo para os equipamentos urbanos e comunitários, adequada a condição socioeconômica do país e as diversidades regionais. Este respeito à diversidade é algo de suma importância para um país com dimensões continentais como o Brasil. Há que se ter, nesse sentido, uma legislação que abarque aqueles moradores de regiões ribeirinhas, moradores em zona de praias urbanas e até moradores em áreas de preservação ambiental.

Ressalta-se, nesse contexto específico, que a Lei de Desenvolvimento Urbano não ia ao encontro da Lei de Parcelamento do Solo (Lei nº 6.766/1979), diferenciando-se em regulamentar a atividade de construção nos lotes, objetivando dar “uma melhor adequação entre a construção e a disponibilidade, a custos compatíveis, de equipamentos urbanos e comunitários e entre estes e a densidade populacional das áreas urbanas”.

Nesse projeto, é perceptível a tentativa de controle da densidade demográfica através das averbações de construção junto ao registro de imóveis. O art. 7º demonstra a grande importância dos cartórios de registro de imóveis. Na promoção do desenvolvimento urbano a União deverá estabelecer:

- a) transformação da área rural em urbana;
- b) uso, parcelamento e remembramento do solo urbano;
- c) transportes e trânsito;
- d) saneamento;
- e) habitação;
- f) localização das atividades produtivas, em especial as industriais;
- g) proteção ao meio ambiente;
- h) patrimônio histórico, artístico, arqueológico e paisagístico.

Nesse interim, impossível dissociar essa perspectiva das diretrizes do Comentário n. 4 do Pidesc, demonstrando a importância multidimensional da moradia há tempos, com a diferenciação entre instrumentos tributários (imposto predial e territorial urbano, progressivo e regressivo; taxas e tarifas diferenciadas em função de projetos de interesse social; e, contribuição de melhoria) e financeiros (incentivos e benefícios fiscais e financeiros; fundos destinados ao desenvolvimento urbano) e institutos jurídicos (desapropriação; servidão administrativa; limitação administrativa; tombamento; direito real de concessão de uso; direito de superfície; parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; e, direito de preempção).

Por fim, destaca-se a possibilidade de desconto de melhoramentos regionais depois de iniciados os procedimentos de venda do imóvel (art. 35); a faculdade que o poder público tem de conceder participação da comunidade (art. 46); o reconhecimento jurídico da representação exercida pelas associações de moradores regularmente constituídas (art. 47); e, a legitimação do Ministério Público para propor ações em defesa do ordenamento urbanístico (art. 49).

4.3 EVOLUÇÃO DO DIREITO À MORADIA NOS PLANOS PLURIANUAIS FEDERAIS: NOMENCLATURA, INVESTIMENTOS, LIMITES E POSSIBILIDADES

A partir da Constituição Federal de 1988, foi criado o plano plurianual (art. 165, § 1º), obrigatório também aos municípios. Nesse contexto, para analisar a situação atual da moradia, realizou-se um levantamento dos planos plurianuais brasileiros.

4.3.1 - Anexo I da Lei nº 8.173, de 30 de janeiro de 1991 - Dispõe sobre o plano plurianual para o quinquênio 1991/1995

O termo utilizado no referido PPA foi “habitação”. O termo “moradia” foi localizado apenas dentro do item que trata de habitação e, muitas vezes, de forma alternada dentro do tópico. O termo abrigo não foi encontrado, mas o termo habitação condigna aparece já na descrição dos objetivos e da meta no item 16.1.

Em linhas gerais, a visão do PPA 1991-1995 (Brasil, 1991) está em sintonia com as perspectivas mais atuais. Afinal, diz que “Boa parcela do gasto educacional, habitacional e seguridade tem, de fato, beneficiado camadas relativamente privilegiadas da população, e não as que estão na faixa de pobreza”. Refere, entretanto, que o “dinamismo da economia é o principal instrumento de política social” (Brasil, 1991, p. 29). Mais: “O atraso das condições sociais insere, na sociedade brasileira, um germe da instabilidade política: a franquia eleitoral, em contexto de imensas desigualdades sociais e econômicas, enseja a política populista, com alto teor de engano, manipulação e, também, imprevisibilidade” (Brasil, 1991, p. 27 e 28).

Já nas partes específicas sobre habitação, destaque para o déficit habitacional em mais de 10 milhões de moradias, que se traduz “na proliferação de habitações precárias”. (Brasil, 1991, p.353) Não perde de vista, entretanto, que “os programas do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) concentram suas aplicações na construção de casa para pessoas de classe média ou alta”.

Como se vê, o pensamento demonstrado no plano é muito objetivo na busca do mercado como força motriz da redução da desigualdade, resguardando ao próprio Estado esforços menos significativos – em que pese a força normativa da já vigente

Constituição de 1988. Que foi o contrário do que vinha ocorrendo através do SFH que não estava auxiliando os mais necessitados.

4.3.2 Anexo da Lei nº 9.276, de 9 de maio de 1996 - Dispõe sobre o plano plurianual para o período de 1996/1999

O termo utilizado é “habitação”, e aparece dentre as especificidades do Desenvolvimento Social. O termo “moradia” é visualizado apenas junto ao item “habitação”, e o termo “abrigo não é encontrado (Brasil, 1996). Além disso, “associadas à estratégia de Redução dos Desequilíbrios Espaciais e Sociais estão as seguintes Diretrizes da Ação do Governo para o período 1996/99”: melhoria das condições de vida nas aglomerações urbanas críticas (segurança pública, saneamento, habitação, transporte coletivo, serviços urbanos, desporto, e cultura e meio ambiente).

Na área de habitação, o PPA em comento refere-se à coordenação entre políticas e ações federais com as dos governo estaduais e municipais, estimulando maior participação da iniciativa privada e dos beneficiários finais na formulação, gestão e financiamento das diversas modalidades de acesso à moradia. Previa, ainda, a estruturação da legislação fundiária, propiciando a adequada regulação do uso e ocupação do solo urbano, assim como o recordenamento da legislação do sistema financeiro da habitação, o aumento das contrapartidas do poder público estadual e municipal no financiamento do setor e o estímulo à geração e difusão de tecnologia alternativas para a construção de moradias de menor custo e adaptadas às condições regionais.

Já na área de desenvolvimento urbano, trata do aperfeiçoamento do marco jurídico-institucional para o desenvolvimento urbano no País, baseado na gestão descentralizada das ações e na cooperação entre as três esferas de governo. Refere, ainda, o apoio à modernização e à melhoria da gestão urbana e dos serviços urbanos básicos nas áreas de saneamento, habitação, transportes, saúde, educação e segurança pública, mencionando, também, a consolidação do processo de

reabilitação e transferência dos sistemas de trens metropolitanos de passageiros para as esferas estaduais.

Chama a atenção a discrepância entre o primeiro e o segundo PPA, sobretudo, pela descontextualização da situação do país, notadamente, marcado por amplos gaps sociais. O segundo PPA apenas ordena as disposições, metas e objetivos.

4.3.3 Anexo i da Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000 - Dispõe sobre o plano plurianual para o período de 2000/2003

Aqui, o termo utilizado é “habitação/moradia”, sendo utilizado de forma alternada. Junto aos chamados Programas Finalísticos” até a palavra “abrigo” é utilizada. Como planejamento estratégico para os quatro anos de seu exercício, o PPA (Brasil, 2000) visou a ampliação de oferta de habitações, procurando, também, melhorar as já existentes. É perceptível a contextualização multifatorial, através de programas relacionados a saneamento básico, infraestrutura urbana, mobilidade e acessibilidade, dando especial destaque a regiões metropolitanas.

O desenvolvimento sustentável é referido no Plano Plurianual com a intenção de integrar a questão habitacional às políticas sociais e ao meio ambiente, com a promoção de melhoria das condições de habitação sustentável e com especial enfoque a inclusão social. Em perspectiva comparada à cartografia apresentada na primeira seção desta tese, essa característica aparente ser um dos grandes reflexos das atualizações internacionais em relação à questão ambiental. Entre seus programas finalísticos, destaque para os Programas:

Programa 0128 – Morar Melhor - com o objetivo de “Universalizar os serviços de saneamento básico, reduzir o déficit habitacional e melhorar a infraestrutura urbana para a população em estado de exclusão social.

Programa 0121 – Nosso Bairro – com o objetivo de Melhorar a condição de vida das famílias com renda de até 3 salários-mínimos que vivem em assentamentos subnormais nas aglomerações urbanas, por meio de ações integradas de habitação...

Programa 0805 – Infraestrutura Urbana – Apoiar os municípios na adequação e complementação de sua infra-estrutura urbana, sobretudo pela implantação e redimensionamento de seus equipamentos urbanos básicos.

Programa 5008 – Minha Casa – com o objetivo de “Permitir o acesso à moradia por meio de arrendamento com opção de compra futura a famílias de baixa renda localizadas em aglomerações urbanas, regiões metropolitanas e capitais”.

Programa 0312 – Reestruturação de regiões metropolitanas – com o objetivo de promover o ordenamento econômico-espacial e a dinamização urbanística e econômica das regiões Metropolitanas.

Programa 0512 – Zoneamento Ecológico-Econômico – Promover o zoneamento ecológico-econômico de regiões selecionadas, como forma de consolidar o processo de ocupação e de desenvolvimento de forma sustentável.

Programa 0311 - Gestão urbana – com o objetivo de “Aumentar a eficiência da gestão urbana e da qualidade e produtividade na produção de serviços de saneamento básico e transporte urbano”.

Programa 0792 – Gestão Pública Empreendedora – Promover a transformação da gestão pública para ampliar os resultados para o cidadão e reduzir custos.

Programa 0138 – Gestão da Estrutura Fundiária – Conhecer a efetiva distribuição, concentração, regime, uso e posse da terra.

Programa 0904 – Carta de Crédito – Reduzir o déficit habitacional qualitativo e quantitativo da população urbana com renda mensal de até 20 salários-mínimos.

Os diversos programas apresentados pela norma demonstram a importância da gestão urbana, bem como especificamente do direito à moradia e a forma que o poder público estava tratando a questão, ou seja, medidas que não se mostraram eficazes com o tempo. Por fim, em que pese terem ocorrido diversas alterações nos nomes dos programas, não se pode dizer que ocorreram grandes evoluções na temática.

4.3.4 Anexo I da Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004 - Dispõe sobre o plano plurianual para o período de 2004/2007

No corpo da lei (Brasil, 2004), o termo “moradia” é mais utilizado (12 vezes) que o termo “habitação” (6 vezes). Os termos são utilizados de forma alternada. “Condições dignas de moradia” aparece no corpo da lei. No anexo, aparece o termo “moradia digna”, dentro do Programa 9991 – Habitação de Interesse Social. Contudo, não há uma definição sobre o que seria “moradia digna”, abrindo espaço

para uma ampla discricionariedade interpretativa – em última instância, a razão da poluição semântica que move, como, esta tese de doutoramento.

Contudo, com a criação do Ministério das Cidades em 2003, essa PPA vem bem mais completo e bem definido. Ele possui uma série de programas e ações destinadas a promover diversos direitos e garantias fundamentais. Especialmente nas atribuições do Ministério das Cidades, visa a promover o acesso à habitação⁵⁷ e a melhoria nas condições de vida nas cidades.

O PPA 2004-2007 reconhece diversas questões relacionadas à habitação, especialmente a influência do local onde se escolhe – ou se pode – morar, também impactado com o acesso aos serviços públicos. De forma mais direcionada, dentro da Lei 10.933, há o tópico específico relacionado à implementação do processo de reforma urbana, visando a melhoria das condições de habitabilidade, acessibilidade e de mobilidade urbana, dando especial ênfase à qualidade de vida e ao meio ambiente.

Em linhas gerais, a Lei faz uma breve análise da situação atual do Brasil, com destaque para:

Os principais problemas das cidades brasileiras consistem na precariedade das condições de habitação, infraestrutura, equipamentos urbanos e comunitários, bem como na ineficiência e ou insuficiência da prestação de serviços públicos.

No âmbito institucional, observa-se, ainda, a inadequação de políticas e instrumentos de planejamento e gestão urbana, bem como de regulação dos serviços públicos”.

Nas áreas urbanas informais - favelas, mocambos, alagados, loteamentos clandestinos e outros esses - problemas são agravados pela insuficiência de ações dirigidas à regularização administrativa, urbanística e jurídica e pela insegurança da posse da terra.”

“O que tem permitido um maior acesso da população pobre à habitação é o autoempreendimento da habitação popular. Grande parte das habitações deste segmento da população é caracterizada por baixo padrão qualidade e custo, e tem sido produzida pelo mercado informal - habitações não

⁵⁷ No Anexo II - Programas de Governo o termo “habitação” aparece oito vezes, já o termo “moradia” apenas três vezes.

autorizadas e as ocupações ilegais - e sem assistência direta do poder público. Estima-se que atualmente cerca de 70% dos novos domicílios formados no Brasil recorrem à informalidade.

O déficit habitacional quantitativo do País foi estimado, em 2000, em 6,6 milhões de novas moradias, concentrado nas áreas urbanas (81,3%) e na população com rendimento familiar inferior a cinco salários-mínimos (89,1%); “nos domicílios localizados em áreas urbanas, verifica-se o déficit na oferta de saneamento adequado é de 21,7%, para esgotamento sanitário, de 11,5%, para abastecimento de água, e de 5% para coleta de lixo.

Há diretrizes específicas desse tópico que merecem especial destaque, como: Uso e Ocupação Ordenada; Política Urbana Nacional; Qualidade dos Serviços Urbanos; Regularização Fundiária e Ordenamento Territorial; Habitação para Baixa Renda;; Descentralização e Acesso a Programas Habitacionais; Tecnologia na Construção Civil; Espaço Público Democrático; Financiamento adequado; Capacitação Municipal; Gestão Metropolitana; Acesso à Água Potável; Transporte Coletivo; Prevenção de Riscos Urbanos; Acessibilidade; Urbanização de Vilas e Favelas; Títulos de Propriedade; Cidades Sustentáveis; Democratização do Transporte; Acesso a Espaços de Lazer; Áreas Verdes; e, Gestão de Resíduos Sólidos.

Dentre as diversas melhorias, assinala-se o apoio ao desenvolvimento de municípios de pequeno, médio e grande porte, visando adequação urbana através do uso adequado dos recursos de infraestrutura, que contribuem diretamente na qualidade de vida da população, inclusive adequando as vias para os veículos motorizados ou não motorizados, considerando, também, os sistemas ferroviários urbanos.

O problema da gestão urbana aparece de forma discreta no Programa 1136 – Fortalecimento da Gestão Urbana, como se pode depreender da tabela abaixo:

Figura 1: Programa 1136 – Fortalecimento da Gestão Urbana - Lei 10.933/2004 – Anexo II

Indicador (unidade de medida)	Referência		2007
	Data	Índice	
<i>Taxa de Municípios com Cadastros Imobiliários - percentagem</i>	01/11/2001	81,50	86,50
<i>Taxa de Municípios com Planos Diretores Aprovados e Elaborados - percentagem</i>	01/11/2001	18,00	32,00
<i>Taxa de Municípios Consorciados para Habitação - percentagem</i>	01/11/2001	1,20	5,00
<i>Taxa de Municípios Consorciados para Serviços de Coleta de Lixo - percentagem</i>	01/11/2001	2,00	12,00
<i>Taxa de Municípios Consorciados para Serviços de Esgotamento Sanitário - percentagem</i>	01/11/2001	1,60	7,50

Fonte: Lei 10.933/2004 – Anexo II, p. 204.

Assim, em virtude da situação das menores unidades administrativas, o objetivo principal do programa era melhorar a capacidade técnica e a força institucional dos municípios, com especial enfoque as áreas de gestão territorial, política habitacional, serviços urbanos e planejamento.

Já o Programa 0310 tinha enfoque na Gestão da Política de Desenvolvimento Urbana, e visava coordenar o planejamento e a formulação das políticas setoriais, bem como avaliar e controlar os programas relacionados à área (desenvolvimento urbano, habitação, saneamento básico e ambiental, transporte urbano e trânsito).

O grande destaque para habitação neste PPA, contudo, foi o Programa 9991 – Habitação de Interesse Social – que visava ampliar o acesso à moradia digna, à terra urbana, e promover a melhora na qualidade das habitações da população rural e urbana de baixa renda. A intenção, aqui, era o apoio ao poder público para a construção de imóveis, destinando verbas ao Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social criado pela medida provisória n. 2.212, de 30 de agosto de 2001 e alterado pela Lei n. 10.998, de 15 de dezembro de 2004.

Figura 2: Programa: 9991 Habitação de Interesse Social - Déficit Habitacional Quantitativo

Indicador (unidade de medida)	Referência		2007
	Data	Índice	
<i>Núcleo do Déficit Habitacional Quantitativo de Famílias com Renda até 3 Salários Mínimos - unidade</i>	31/12/2002	2.449.781,00	2.351.825,00
<i>Núcleo do Déficit Habitacional Quantitativo de Famílias com Renda até 5 Salários Mínimos - unidade</i>	31/12/2002	3.423.190,00	2.388.744,00
<i>Taxa de domicílios alugados com ônus excessivo de famílias com renda até 5 salários mínimos - %</i>	31/12/2002	39,55	20,40

Fonte: Lei 10.933/2004 – Anexo II, p. 252.

Por sua vez, a intenção de melhora da mobilidade urbana é vista no Programa 9989 – Mobilidade Urbana, que tinha como principais intenções o fomento ao transporte sustentável, através de veículos não motorizados e transportes coletivos. Já a deficiência de qualidade de construção civil, visando a redução de tempo e desperdícios, aumentando a efetividade, por meio de novas tecnologias e melhora na gestão, para o barateamento das construções e consequente facilitação ao

acesso a moradia, eram os objetivos do Programa 0810 – Qualidade e Produtividade do Habitat - PBQP-H.

Além disso, no Programa 1137 – Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais, o PPA 2004/2007 focou na otimização da infraestrutura instalada, recuperando o estoque habitacional e a dinâmica econômica, promovendo a reabilitação das zonas urbanas e das áreas centrais desocupadas.

No Programa 0122 – Serviços Urbanos de Água e Esgoto, o PPA visava a ampliação e a melhoria nos serviços de saneamento e esgoto sanitário, especialmente com a implantação de melhorias sanitárias domiciliares para a prevenção de agravos:

Já no Programa 1128 – Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários, a ideia central era melhorar as condições de habitabilidade de assentamentos urbanos precários. A forma de aplicação se dava através de: a) urbanização; e , b) regularização fundiária, integrando o imóvel ao tecido urbano da cidade.

Figura 3: Programa 1128 – Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários - Lei 10.933/2004 – Anexo II.

Indicador (unidade de medida)	Referência		2007
	Data	Índice	
<i>Taxa de domicílios em assentamentos subnormais com adensamento excessivo - %</i>	31/12/2002	15,80	6,59
<i>Taxa de domicílios em assentamentos subnormais nas áreas urbanas - %</i>	31/12/2002	4,23	2,82
<i>Taxa de domicílios em assentamentos subnormais sem infra-estrutura urbana adequada - %</i>	31/12/2002	40,40	28,25
<i>Taxa de domicílios urbanos com irregularidade fundiária ocupados por famílias com renda até 5 salários mínimos - %</i>	31/12/2002	6,00	3,80

Fonte: Lei 10.933/2004 – Anexo II, p. 425.

Outro ponto interessante é a destinação de fundos para o Habitar-Brasil (Brasil, 2004), que tinha objetivos gerais relacionados a melhoras da habitabilidade para famílias que recebiam até 3 salários-mínimos, bem como fomentar os governos locais a atenuar os problemas habitacionais e aprofundar os estudos nos problemas habitacionais. Entre seus objetivos específicos, visava fortalecer institucionalmente

os municípios e o melhoramento dos bairros. O programa Habitar-Brasil tinha requisitos dominiais; urbanísticos e de engenharia; ambientais; sociais; econômico-financeiro.

Em paralelo – mas evidentemente relacionado – o Programa 8007 – Resíduos Sólidos Urbanos (Ministério do Meio Ambiente) – visava a redução, reutilização e a reciclagem dos resíduos sólidos urbanos, ampliando a cobertura e aumentando a eficiência e sua abrangência. Visava a erradicação dos lixões e a promoção da inserção social dos catadores de recicláveis.

Ainda em paralelo, a revitalização do patrimônio cultural era objeto do Programa 0813 – Monumenta –, que estava vinculado ao Ministério da Cultura. Tinha o objetivo de proteger os patrimônios nacionais localizados em sítios urbanos, criando condições para sua sustentabilidade. Focava na capacitação, educação patrimonial e preservação do patrimônio.

Por fim, de forma geral, ocorreu uma grande evolução, se comparado aos PPAs anteriores. A colocação de informações acerca da situação do país a época, permitindo a necessária contextualização, também mereceu destaque. Além disso, a sustentabilidade estava, como se pôde depreender, cada vez mais presente. A adjetivação do termo habitação, através dos complementos “digno, adequado, eficiente” também foi notória.

4.3.5 Anexo I da Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008 - Dispõe sobre o plano plurianual para o período 2008/2011

O plano referido (Brasil, 2008) volta a não dar um panorama geral da situação atual. Também não traz o comentário no corpo principal da lei das diretrizes a serem tomadas. Por essa razão, não foi localizada a palavra “habitação” ou a palavra “moradia”. Todavia, no programa de governo, constam dados, já comentados e contextualizados, abaixo apresentados.

Em comparação com o plano anterior, surgiu uma nova divisão. O que antes eram apenas “programas finalísticos”, agora são subdivididos em “programas finalísticos” e “Áreas de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais”. Efetivamente, trata-se dos mesmos tópicos, sendo apenas o primeiro tópico, com o Programa 6001 - Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios (que resumiu os dois primeiros do PPA anterior - 6002 Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios de Médio e Grande Porte e, 6001 Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios de Pequeno Porte; que não tinham sido vetados no PPA anterior) vetado por apresentar sobreposição programática. Ademais, a numeração e nomenclatura dos programas permaneceram iguais.

No Programa 9991 - Habitação de Interesse Social -, a ideia central continua sendo a promoção da moradia digna (continuando sem a definição dentro da lei), com foco especial para famílias com renda de até cinco salários-mínimos.

O Programa 1295 – Descentralização dos Sistemas de Transporte Ferroviário Urbano – manteve os investimentos em melhorias dos transportes ferroviários, enquanto o Programa 9989 – Mobilidade Urbana – também se manteve com o foco de melhoria da mobilidade urbana. No Programa 0810 – Qualidade e Produtividade do Habitat - PBQP-H, a contribuição ainda continua sendo para a população de menor renda, sem especificação. A descrição vem da Lei 11.888/2008 (Brasil, 2008), estabelecendo que “baixa renda” seriam até três salários-mínimos.

No Programa 1128 – Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários, no PPA 2004-2007 o objetivo era “melhorar as condições de habitabilidade de assentamentos humanos precários, reduzir riscos mediante sua urbanização e regularização fundiária, integrando-os ao tecido urbano da cidade”. No PPA seguinte, o objetivo passou a ser “Melhorar as condições de habitabilidade de assentamentos humanos precários mediante sua urbanização e regularização fundiária, integrando-os ao tecido urbano da cidade”. A alteração pode ser considerada tímida, mas demonstrava, na análise literal, que a norma buscava atuar protegendo inclusive os imóveis que careciam de infraestrutura.

Novamente não fazendo parte das atribuições do Ministério das Cidades – e, sim, do Ministério do Meio Ambiente –, mas atrelado ao tema o Programa 8007 – Resíduos Sólidos Urbanos – objetivava “ Proporcionar meios para a redução, reutilização e a reciclagem de resíduos sólidos urbanos, ampliando a cobertura e aumentando a eficiência e a eficácia dos serviços de limpeza pública, de coleta, de tratamento e de disposição final, na perspectiva da universalização dos serviços e da sustentabilidade dos empreendimentos, com ênfase na eliminação de lixões, na erradicação do trabalho infantil e juvenil nos lixões e nas ruas, bem como promovendo a inserção social de catadores de materiais recicláveis”. Além disso: “Ampliar a área de cobertura e eficiência dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos, com ênfase no encerramento de lixões, na redução, no reaproveitamento e na reciclagem de materiais, por meio da inclusão socioeconômica de catadores”. Alteração essa que pode ser considerada simples, mas de grande impacto, por se tratar da redução do texto que dava foco, mesmo que breve, ao trabalho infantil nos lixões.

Em linhas gerais, não houve grandes evoluções na temática, principalmente, pelo grande avanço ocorrido no PPA 2004-2007.

4.3.6 Anexo I da Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012 - Dispõe sobre o plano plurianual para o período de 2012 a 2015

O termo utilizado é “moradia digna” dentro do Ministério das Cidades (Brasil, 2012). O termo “habitação” é constante no texto (13 vezes no texto dos itens Programa 2049 – Moradia Digna e Programa 2054 – Planejamento Urbano. Especial destaque ao nome do tópico” do Programa 2049 – Moradia Digna”. O termo é encontrado seis vezes no texto dos itens “moradia digna” e “planejamento urbano”, incluindo na soma o título.

Com enfoque especial na “moradia digna”, o Programa 2049 inicia demonstrando a situação atual do déficit habitacional:

Figura 4: Programa 2049 – Moradia Digna - Lei 12.593/2012 – Déficit Habitacional

INDICADORES	Unidade de Medida	Referência	
		Data	Índice
Déficit habitacional absoluto	unidade	30/09/2008	5.572.313,00
Déficit habitacional absoluto em áreas rurais	unidade	30/09/2008	942.481,00
Déficit habitacional absoluto em áreas urbanas	unidade	30/09/2008	4.629.832,00
Déficit habitacional qualitativo - adensamento excessivo	unidade	30/09/2007	1.500.709,00
Déficit habitacional qualitativo - carência de infraestrutura	unidade	30/09/2007	10.454.947,00
Déficit habitacional qualitativo - cobertura inadequada	unidade	30/09/2007	543.066,00
Déficit habitacional qualitativo - domicílios sem banheiro	unidade	30/09/2007	928.777,00
Déficit habitacional qualitativo - inadequação fundiária	unidade	30/09/2007	1.879.907,00

Fonte: Lei n° 12.593/2012.

Em seguida, são apresentados cinco objetivos. O primeiro, o objetivo 0382 mantém o foco em melhorar a condição de vida das famílias financeiramente menos favorecidas e que residiam em zonas precárias, direcionando os esforços para a regularização de áreas urbanística, fundiária, promovendo segurança, salubridade. Visava, também, promover melhorias nas condições de habitabilidade. Para isso, propunha realizar ações integradas de infraestrutura, inclusão social e sustentabilidade. Dentre suas iniciativas, tinha a colaboração com o programa “Minha Casa, Minha Vida”, que visa assentar/relocar famílias no decorrer da urbanização de áreas precárias e a utilização de imóveis da União para a realização da urbanização.

Já o objetivo 00383 tinha a intenção de aumentar o acesso à moradia para abranger também as pessoas de baixa renda, por meio de compra, construção e melhoria nas residências de forma subsidiada ou com alguma facilitação por parte do Estado. Esse objetivo era alcançado com articulação do setor público com o privado (conforme iniciativa 015S), bem como com a utilização de imóveis da União para apoiar a produção de habitações privado (conforme iniciativa 015T).

Já no objetivo 0384, ocorria a expansão do crédito habitacional, facilitando o financiamento imobiliário para compra, ampliação ou melhoria. Estimulava os agentes financeiros a aumentarem suas ofertas de crédito. As iniciativas 015Ve

015W, direcionadoras do objetivo, se relacionam com oferecer financiamentos com subsídios, incentivando o envolvimento de instituições financeiras para maior concessão de créditos.

Por sua vez, o objetivo 0385 tinha a intenção de melhorar as habilidades técnica e institucional de todos os agentes do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, sendo a ideia realizar uma descentralização das políticas habitacionais, com colaboração dos diferentes níveis do governo e participação/supervisão da sociedade. Tinha a meta ousada de participação de 100% dos municípios no SNHIS, buscando o apoio para a elaboração dos planos e projetos para a Habitação de Interesse Social, além de fortalecer a política habitacional nacional⁵⁸.

O penúltimo objetivo (0755) da parte da moradia digna focava na melhora da qualidade da construção civil com a adoção de novas tecnologias e governança sustentável. Tinha como iniciativa o apoio a órgão de fomento, visando a sustentabilidade do setor de construção civil e a promoção da qualidade, produtividade e sustentabilidade do habitat com a integração dos atores públicos e privados por meio de capacitação profissional e critérios de avaliação.

Por fim, o último objetivo visava melhorar a qualidade da inserção urbana de projetos habitacionais, bem como a inserção socioeconômica das famílias beneficiárias do programa nessa nova área de moradia. A iniciativa tinha a intenção de apoio e melhor gestão do SNHIS, assim como a articulação para um melhor funcionamento dos programas de habitação de interesse social com outras políticas públicas.

Ponto interessante nesse objetivo é sua meta: beneficiar todas as famílias atendidas pelos programas de habitação social com ações de desenvolvimento social, quais sejam: organização comunitária, mobilização comunitária, educação sanitária, educação ambiental, geração de emprego e melhoria na renda.

⁵⁸ 015Z - Fortalecimento da Política Nacional de Habitação - PNH e implantação de monitoramento e avaliação dos Programas e Ações do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS

Já passando para o Programa 2054 - Planejamento Urbano onde são apresentados os seguintes indicadores:

Figura 5: - Lei 10.933/2004 – Programa 2054 - Planejamento Urbano – Indicadores de Planejamento

INDICADORES	Unidade de Medida	Referência	
		Data	Índice
Número de famílias beneficiadas por processos de regularização fundiária	famílias	31/12/2010	243.268,00
Taxa de municípios com cadastro imobiliário e planta genérica de valores informatizados	%	31/12/2009	61,40
Taxa de municípios com Conselho Municipal de Política Urbana ou correlato	%	31/12/2009	17,60
Taxa de municípios com instrumentos de acesso à terra instituídos	%	31/12/2009	40,50
Taxa de municípios com instrumentos de gestão da valorização da terra instituídos	%	31/12/2009	61,22
Taxa de municípios com instrumentos de gestão de impacto instituídos	%	31/12/2009	48,45
Taxa de municípios com órgãos ambientais e/ou conselhos de meio ambiente participativos e de caráter deliberativo	%	01/01/2011	9,68
Taxa de municípios com Plano Diretor	%	31/12/2009	41,60
Taxa de municípios com secretarias ligadas aos temas: planejamento urbano, habitação, saneamento, transporte e mobilidade	%	31/12/2009	55,88
Taxa de vacância em imóveis urbanos	%	31/12/2008	10,60

Fonte: Lei 10.933/2004.

Dentre eles enfatiza-se: taxas de municípios com Plano Diretor (41.60%), taxa de municípios com instrumentos de acesso à terra instituídos (40.50%), taxa de vacância em imóveis urbanos (10.60%). O destaque ocorre, entende-se, pelo fato de o plano diretor estar, em teoria, já consolidado no ordenamento nacional. Mesmo assim, seus instrumentos restam muitas vezes abandonados o que acarreta, cada vez mais, imóveis disponíveis à especulação imobiliária.

Em virtude dessa situação, o primeiro objetivo deste tema é a realização de mudanças significativas nas áreas urbanas de interesse social, na intenção de trazer a utilização da função social da propriedade, que será realizada através de processos de integração urbana. Para isso, projeta-se a utilização de orlas, a

implantação de áreas verdes ou projetos urbanos ambientais, históricos culturais e paisagísticos, e a reabilitação de áreas urbanas centrais.

O Objetivo 0322 projetava o fomento à adoção de ferramentas de planejamento urbano, visando o desenvolvimento urbano sustentável e a diminuição das desigualdades sociais, com a instituição de um planejamento urbano municipal e interfederativo.

A promoção da regularização como forma de aumento do acesso à terra estava prevista no Objetivo 0324, visando a redução da pobreza, que deveria ser combinada à implementação de processos de regularização urbana e ações de fortalecimento institucional, dando especial ênfase na promoção de regularização em imóveis geridos pela Secretaria de Patrimônio da União – SPU.

Neste objetivo, tinha-se uma meta⁵⁹, inicialmente tímida, mas que se transformou em algo extremamente inovador: a consolidação das formas de regularização fundiárias extrajudiciais, principalmente através da usucapião extrajudicial. Tal novidade reafirmou a importância, a capilaridade e a potência que têm as serventias extrajudiciais.

O último objetivo do programa de planejamento urbano se concentrava em fortalecer a governança municipal, visando um desenvolvimento urbano integrado e com uma sólida participação social.

Uma análise dos dois programas centrais para a parte da moradia demonstra um esforço para melhorar as condições da estrutura urbana como um todo, melhorando inclusive, as habitações, com especial enfoque na sustentabilidade e inclusão social. Pode-se constatar que a qualidade da habitação esta intrinsecamente ligada ao planejamento urbano, bem como ao desenvolvimento socioeconômico das cidades.

⁵⁹ Adequação aos novos dispositivos legais das normas de serviços extrajudiciais para o registro da regularização fundiária urbana.

Os demais itens estudados nos PPAs anteriores seguem aprimorando-se, como os programas relacionados à cultura, a desastres, à gestão de resíduos, ao trânsito urbano, ao fornecimento de água, aos direitos humanos, à proteção social a pessoas em situação de rua. Foi, também, expendida a questão de transportes, para transporte marítimo, hidroviário, ferroviário e terrestre.

4.3.7 Anexo da Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016 - Institui o plano plurianual da União para o período de 2016 a 2019

O termo utilizado ainda é o de “moradia digna”, tendo como órgão responsável o Ministério das Cidades (Brasil, 2016). O termo “habitação”, na redação do anexo, é utilizado nove vezes, enquanto o termo “moradia”, doze vezes. É o primeiro PPA em que o termo “moradia” é mais utilizado que o termo “habitação”. O programa manteve-se semelhante com evoluções, especialmente nas metas, que agora têm sua referência própria. Na análise, é possível constatar um enxugamento das premissas, mas mantendo o foco, de forma geral, na construção de moradias, e em aspectos com a regularização fundiária, urbanização de assentamentos precários e inclusão socioambiental. Ficando mais evidente a questão da habitabilidade, mas ainda não foi devidamente conceituado na própria norma legal.

Para os interesses desta tese, dois são os programas relevantes. O n. 2049 - Moradia Digna – e o n. 2054 - Planejamento Urbano. O Programa Moradia Digna inicia apresentando indicadores:

Figura 6: - Lei 13.249/2016 – Programa 2049 – Moradia Digna. Déficit Habitacional

INDICADORES	Unidade de Medida	Referência	
		Data	Índice
Déficit habitacional absoluto	unidade	30/09/2012	5.430.562,0000
Déficit habitacional absoluto em áreas rurais	unidade	30/09/2012	766.449,0000
Déficit habitacional absoluto em áreas urbanas	unidade	30/09/2012	4.664.113,0000
Déficit habitacional qualitativo - adensamento excessivo	unidade	30/09/2012	1.073.720,0000
Percentual de municípios regulares no SNHIS	%	19/08/2015	21,0000

Fonte - Lei 13.249/2016.

O primeiro objetivo do Programa Moradia Digna visa estimular a adoção de abordagens democráticas e participativas, no planejamento e na gestão sustentável,

objetivando a promoção da reforma urbana, a melhora na acessibilidade às moradias e a diminuição das desigualdades. Constando metas que perpassam pela capacitação em gestão urbana (Meta 01TW), implementação de instrumentos de planejamento urbano (Meta 03ZP), gestão em regiões metropolitanas (Meta 03ZQ), e, diretrizes ambientais (Meta 03ZR). Além disso, projeta desenvolver o SNDU e PLANURB (04J1, 04J2), a regulamentação do Estatuto da Metrópole (04J3), participação social e SNIC (04J4, 04J5), cadastro territorial e gestão ambiental (04J6, 04J7), zoneamento ambiental (04J8).

O segundo objetivo visa a promoção da regularização fundiária urbana como forma de ampliar o acesso à terra já urbanizada e reduzir a pobreza, tendo como metas a ampliação do apoio à regularização fundiária (Meta 00MN) e a regularização em imóveis da união (Meta 00MQ) e iniciativa de fortalecimento e articulação interinstitucionais (Iniciativa 00ZT). Demonstra, assim, um esforço para lidar com as diferentes situações encontradas nos procedimentos de regularização fundiária, focando não somente em questões administrativas e legais, mas contando também com a colaboração institucional.

O último objetivo relacionado ao Programa da Moradia Digna, busca a promoção de grandes transformações urbanísticas, bem como o acesso a essa urbanização, pautadas na função social da propriedade e da cidade, com destaque para o investimento em Projetos Urbanos Estratégicos (Meta 03ZO). Tem como iniciativa a assistência técnica para operações urbanas consorciadas (Iniciativa 04IZ); a promoção da urbanização acessível (Iniciativa 04J0); e o apoio à infraestrutura urbana (Iniciativa 06ZQ). Em resumo, a intenção é criar cidades mais funcionais e que mais facilmente se adaptem às necessidades sociais.

Já no Programa 2054 - Planejamento Urbano, são encontrados os seguintes indicadores:

Figura 7: - Lei 13.249/2016 – Programa 2054 - Planejamento Urbano – Indicadores de Planejamento

INDICADORES	Unidade de Medida	Referência	
		Data	Índice
Número de famílias beneficiadas por processos de regularização fundiária	famílias	12/12/2014	398.329,0000
Taxa de municípios abrangidos pelo Programa Nacional de Capacitação das Cidades	%	29/07/2015	82,0000
Taxa de municípios com Plano Diretor	%	31/12/2013	50,0000
Taxa de municípios que possuem legislação sobre Lei de Uso e Ocupação do Solo, Lei de Parcelamento ou Código de Obras	%	31/12/2013	75,0000
Taxa de municípios que possuem legislação sobre operação urbana consorciada	%	31/12/2013	19,0000
Taxa de municípios que possuem legislação sobre Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios – PEUC	%	31/12/2012	9,0000
Taxa de municípios que possuem legislação sobre solo criado ou outorga onerosa do direito de construir	%	31/12/2013	23,0000
Taxa de municípios que possuem legislação sobre zona e/ou área de interesse social	%	31/12/2013	44,0000
Taxa de Regiões Metropolitanas que instituíram Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado	%	31/12/2015	0,0000

Fonte: Lei 13.249/2016.

O primeiro objetivo procura fomentar a adoção de métodos democráticos e participativos no planejamento e na gestão sustentável urbana, com a intenção de promover a reforma urbana, dando mais acesso aos imóveis e diminuindo desigualdades sociais.

São identificadas as seguintes metas: Capacitação em Gestão Urbana (Meta 01TW); Implementação de Instrumentos de Planejamento Urbano (Meta 03ZP); Gestão em Regiões Metropolitanas (Meta 03ZQ); Diretrizes Ambientais (Meta 03ZR); e, Iniciativas: SNDU e PLANURB (04J1, 04J2); Regulamentação do Estatuto da Metrôpole (04J3); Participação Social e SNIC (04J4, 04J5); Cadastro Territorial e Gestão Ambiental (04J6, 04J7); Zoneamento Ambiental (04J8).

É retomada, no segundo objetivo de planejamento urbano, a regularização fundiária como forma de melhorar o acesso à terra e diminuir a pobreza. Assim, foram estipuladas a ampliação do apoio à regularização fundiária (Meta 00MN); a regularização de imóveis da união (Meta 00MQ). Também são identificadas as seguintes iniciativa: Fortalecimento e Articulação Interinstitucional (Iniciativa 00ZT). É perceptível um esforço concentrado para observar a regularização fundiária de forma integrada.

No último objetivo é retomado o incentivo às grandes mudanças urbanísticas e a promoção da urbanização acessível, sempre alinhada com a função social da

propriedade e da cidade. Suas metas são: Investimento em Projetos Urbanos (Meta 03ZO); e iniciativa: Assistência Técnica para Operações Urbanas Consorciadas (Iniciativa 04IZ); Promoção da Urbanização Acessível (Iniciativa 04J0); Apoio à Infraestrutura Urbana (Iniciativa 06ZQ). Além disso, projeta o fomento ao desenvolvimento de infraestrutura urbana, elemento chave para o suporte à urbanização e ao crescimento sustentável das cidades. De forma geral, este último objetivo mostra o comprometimento com o desenvolvimento sustentável e inclusivo, com ênfase na importância de uma abordagem público-privada, transformando as cidades em locais mais acessíveis e habitáveis.

De maneira muito semelhante ao PPA 2012/15, os demais itens estudados nos PPAs anteriores seguem também aprimorando, como os programas relacionados à cultura, desastres, gestão de resíduos, trânsito urbano, fornecimento de água, direitos humanos, proteção social a pessoas em situação de rua e transporte marítimo, hidroviário, ferroviário e terrestre. Aqui não são verificadas iniciativas em relação à Copa do Mundo no Brasil e às Olimpíadas no Rio de Janeiro, mesmo que algumas de suas obras de infraestruturas ainda não tivessem acabado.

4.3.8 Anexo da Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019 - Institui o plano plurianual da união para o período de 2020 a 2023

O termo utilizado é o de “moradia digna”, tendo como órgão responsável o Ministério do Desenvolvimento Regional (Brasil, 2019). O termo “habitação”, na redação do anexo, não é utilizado, enquanto o termo “moradia” figura seis vezes (consolidando a utilização apenas do termo “moradia”). O programa alterou significativamente as prospecções anteriores, quebrando novamente as evoluções para fins de comparação e análise. O PPA 2020/2023 praticamente não apresenta informações e levantamentos de situações anteriores, bem como poucas críticas à situação atual das crises que o Brasil atravessava, o que dificulta a comparação. Contudo, traz metas e objetivos simples e diretos, provavelmente, orientados para reduzir à insegurança jurídica.

Entre os principais programas relacionados à temática, destaque para os programas

2220 - Moradia Digna; 2217 - Desenvolvimento Regional, Territorial e Urbano; 1043 - Qualidade Ambiental Urbana; 2219 - Mobilidade Urbana; 3001 - Energia Elétrica; 2222 - Saneamento Básico; 5025 – Cultura; 5026 – Esporte; 2218 - Gestão de Riscos e Desastres; 1040 - Governança Fundiária; 5027 - Inclusão Produtiva de Pessoas em Situação de Vulnerabilidade Social; 5028 - Inclusão Social por meio do Bolsa Família; 5027 - Inclusão Produtiva de Pessoas em Situação de Vulnerabilidade Social; 5030 - Promoção da Cidadania; 2221 - Recursos Hídricos; e 4004 - Transparência, Integridade e Combate à Corrupção.

Entre esses, o de maior relevo é o Programa 2220 - Moradia Digna, que visa ampliar o investimento privado em infraestrutura, em especial fornecendo acesso e melhoria à moradia digna. É uma combinação de redução de insegurança jurídica, com o planejamento em longo prazo. Com a intenção de atingir 1.822.063 famílias, projetava a otimização das condições de habitabilidade.

O Programa 2217 - Desenvolvimento Regional, Territorial e Urbano, tem a intenção de aumentar a infraestrutura produtiva urbana, e também aumentar a oferta de serviços públicos, procurando diminuir as desigualdades socioeconômicas em variados níveis. Eleva, assim, em 4% o Índice de interiorização do financiamento para o desenvolvimento regional e urbano, com foco especialmente em cidades intermediárias e suas regiões de influência, nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

No Programa 1040 - Governança Fundiária, a intenção era promover a regularização fundiária nas ocupações e domínios de terra, elevando para 19,50% o Índice de Regularização Fundiária até 2023. Insta ressaltar esse dado trazido no corpo deste PPA, que foi o Índice de Regularização Fundiária. Este PPA, sublinha-se, perpassa por diversos temas, dando grande enfoque à redução da insegurança jurídica (encontrada dez vezes no seu texto). “Longo prazo” também aparece dez vezes, focando não apenas na melhora ao acesso à moradia, mas, também, nas infraestruturas associadas a ela, com a consequente redução das desigualdades socioeconômicas, buscando o bem-estar, a segurança e a inclusão social, afastando a ideia de imediatismo.

4.3.9 Anexo da Lei nº 14.802, de 10 de janeiro de 2024 - Institui o plano plurianual da união para o período de 2024 a 2027

O termo utilizado é o de “moradia digna”, tendo como órgão responsável o Ministério das Cidades (Brasil, 2024). O termo “habitação”, na redação do anexo, é utilizado doze vezes, enquanto o termo “moradia” aparece trinta e seis vezes, voltando a utilização alternada, sem grandes diferenças. Com as significativas alterações do programa, não foi possível auferir as evoluções para fins de comparação e análise. O PPA 2024/2027 trouxe explicações iniciais, traçou valores e diretrizes com enfoque na democracia, diversidade e na justiça social, na sustentabilidade socioambiental, na participação social, na atuação colaborativa, na responsabilidade fiscal e social, e na excelência na gestão.

A participação social mantém-se em destaque, mas retomando o termo “controle social”. Expressões como “insegurança jurídica” foram abandonadas, e “longo prazo” figura raramente. Os principais programas são o 2320 - Moradia Digna; o 5601 - Cidades Melhores; e o 5602 - Periferia Viva. Os relacionados indiretamente à perspectiva da moradia são: 1149 -Reconstrução, Ampliação e Aprofundamento da Participação Social e da Democracia; 1190 -Qualidade Ambiental nas Cidades e no Campo; 2301 - Transformação do Estado para a Cidadania e o Desenvolvimento; 2304 - Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Social; 2319 - Mobilidade Urbana; 2321 - Recursos Hídricos: Água em Quantidade e Qualidade para sempre; 2322 - Saneamento Básico; 3101 - Energia Elétrica; 4006 - Economia Popular e Solidária Sustentáveis; 4104 - Transparência, Integridade e Enfrentamento da Corrupção; 4105 - Defesa da Democracia e Segurança Jurídica para Inovação em Políticas Públicas; 5116 - Segurança Pública com Cidadania; 5125 - Direito à Cultura; 5126 - Esporte para a Vida; 5135 - Juventude: Direitos, Participação e Bem Viver; 5136 - Governança Fundiária, Reforma Agrária e Regularização de Territórios Quilombolas e de Povos e Comunidades Tradicionais; 5601 - Cidades Melhores; 5602 - Periferia Viva; 5814 - Programa Nacional de Promoção dos Direitos da População em Situação de Rua; e 5837 - Promoção da Cidadania, Defesa de Direitos Humanos e Reparação de Violações.

Analisando estritamente o progresso do Programa 2320 - Moradia Digna, tem no PPA 2024 a iniciativa de proporcionar residências dignas para famílias que vivem na zona rural ou zona urbana, com a intenção de incentivar o desenvolvimento econômico, criando empregos, melhorando o padrão de vida, e tendo como público-alvo famílias de baixa renda e com dificuldade de acesso à moradia digna⁶⁰.

A estratégia central é fomentar a evolução das cidades para núcleos mais sustentáveis e criativos, com investimentos que abranjam mobilidade, habitação, saneamento básico, equipamentos sociais e infraestrutura. O público-alvo desta política está de certa forma restringido a iniciativa aos mais necessitados.

Já o Programa 5601 - Cidades Melhores -, tem a intenção de mitigar as disparidades socioterritoriais através de uma abordagem urbanística que promova a integração, a inclusão, a sustentabilidade e a acessibilidade, por meio de políticas de planejamento urbano, gestão e projetos urbanísticos. Visando fortalecer a resiliência urbana frente a catástrofes e alterações climáticas, procura fomentar a evolução das cidades. Inclui ainda a promoção da melhora da gestão governamental por meio da utilização de procedimentos digitais, trazendo mais eficiência. Tem como público-alvo entidades federativas e a sociedade civil, com ênfase em zonas urbanas e regiões com restrições ao desenvolvimento urbano.

Por fim, o Programa 5602 - Periferia Viva -, muito similar ao da moradia digna, tem a intenção de atenuar as disparidades socioterritoriais, fazendo uma integração das políticas públicas em áreas periféricas e incentivando a participação da comunidade nas tomadas de decisão, valorizando, assim, as comunidades periféricas. Visa proporcionar a evolução urbana, criativa e sustentável, com destinação de recursos para mobilidade, habitação, saneamento, infraestrutura e equipamentos sociais. E os destinatários dessas políticas são novamente as famílias de baixa renda, mas, agora, de periferias urbanas.

⁶⁰ Compreende-se como “público-alvo” os residentes de assentamentos precários, bem como os que estão em situação de vulnerabilidade social.

4.4 A “DIGNIDADE” DO DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA DIGNA

A imagética a respeito do termo “dignidade” possui seguimentos que variam de acordo com os objetivos, elementos e sobreposições em detrimento de determinado contexto a qual o indivíduo está inserido e que devem ser sempre postos em tela, a exemplo da comunidade, sociedade, estrutura política, cultural, ordem social, entre outros, posto que há complexidades de conceitos de acordo com cada instância e espaço de convivência pública, onde Estados e demais instituições públicas ou privadas podem posicionar-se de formas diferentes e, com isso, divergir ou convergir na interpretação e aplicabilidade de tal vocábulo e temática (Souto, 2019).

Silva (2022, p. 3), no tocante à chamada “dignidade”, dignidade da pessoa humana e demais elementos que possam concatenar com tal termo, esclarecem a indexação da interação entre o sentimento e aplicação de ações para si e outrem de forma isonômica com o caráter de humanidade, em especial, para determinado fim, não meio. Ou seja, estabelece-se similitude entre os vocábulos, de modo elementar e intrínseco entre dignidade e humanidade, de forma exigente e correlata, uma vez que “[...] dignidade é o valor que inspira todo o ideário dos direitos humanos em todas as suas dimensões e deve ser o arrimo de todo e qualquer ordenamento jurídico constitucional democrático”, sendo tal disposição estendida aos demais âmbitos, espaços e discussões, sendo plausível e factível tal interpretação no que se refere à temática do presente tópico e tese, especificamente, quanto à moradia digna.

No escopo da dignidade, humanidade e moradia, interessa considerar as possíveis projeções do princípio e termo dignidade, em especial, no que tange ao fato de que “[...] a dignidade da pessoa exige condições adequadas da vida material”, além do fato de que a tal preceito, seja nos mais variados meios e significados, justifica a procura da qualidade de vida (Miranda, 2014, p. 74).

Como princípio axiológico fundamental, a dignidade deve estar presente no quesito da busca e, sobretudo, oferta de qualidade de vida, em especial, tratando-se de ações do Estado, governo e Instituições para tal, uma vez que mostra-se característica essencial de cada indivíduo e há a obrigação mútua de

disponibilização junto aos demais princípios, direitos e deveres relativos à vida em sociedade, numa espécie de “meta princípio”, na conjuntura da transcendência ao poder constituinte, ao passo que sua concretização faz-se através de movimento e ações políticas e histórico-culturais (Miranda, 2014).

No campo da moradia digna, tais fundamentos encontram terreno para a devida elucidação e continuidade de argumentação quando pensa-se a respeito do processo de urbanização no Brasil e os impactos das tentativas de efetivação dos direitos dos cidadãos diante de um contexto de constantes modificações nos modos de operação financeira, social, cultural e política, sobretudo, nos primeiros momentos de reflexão dos órgãos e instituições do Estado brasileiro a respeito do conceito de moradia, dignidade e sua futura junção para a moradia digna e o direito à moradia digna, elementos com exímia distinção (Olivier; Barbosa; Lobo, 2013; Miranda, 2014).

Alfonsin e Lanfredi (2021), em suas discussões acerca do direito à moradia digna, põe à prova a imprescindibilidade deste direito, a partir da análise do processo de urbanização no Brasil e o reconhecimento da moradia como direito fundamental, sob o prisma de que o Estado, quando constituía-se como agente detentor do controle, organização e regulação da ordem econômica e social, focando apenas na preservação do domínio territorial e na soberania de interesses econômicos, inicialmente não deu espaço, muito menos prerrogativas para que o indivíduo fosse considerado como sujeito possuidor de direitos e prerrogativas individuais.

Tal posicionamento somente teve necessária alteração a partir de processos históricos, políticos e sociais do início do processo de ideação de dignidade, mesmo que a nível existencial e patrimonial, passando-se a visualizar posteriormente a ampliação de tais pontos, porém, o Estado brasileiro não alcançou sucesso efetivo, sendo que tal processo de urbanização, desenvolvimento territorial e de cidades ocorreu, na maioria dos casos, de forma desordenada e heterogênea, “[...] fazendo com que uma parcela significativa da população fosse marginalizada, segregada e excluída do meio social” (Alfonsin; Lanfredi, 2021, p. 87). Os referidos autores ainda asseveram que tal exclusão também se deu por meio da falta de execução de políticas públicas com o objetivo de realizar o acolhimento adequado à população

tornando, assim, o conceito de dignidade, humanidade e moradia adequada/digna meras palavras ao vento, inicialmente.

A partir dos subtópicos desta seção, foi possibilitada a visualização de conceitos e pontos históricos variados a respeito de moradia adequada e digna, com o intuito de abrir caminhos e tecer uma interpretação mais aguçada, objetiva, elucidativa e possivelmente mais eficaz, com pauta, a exemplo das declarações internacionais a qual o Estado brasileiro é signatário, a Carta Magna de 1988, fontes infraconstitucionais, programas governamentais e a citação de componentes básicos de uma moradia adequada.

Porém, é necessário demonstrar ainda mais profunda sensibilidade e ótica social sobre esta importante temática e problemática, tendo em consideração quesitos como a proteção do sentimento de pertencimento, ambientação e identidade do indivíduo sobre determinado local ou moradia, também analisando-se a caracteres que trazem risco a tal direito, tais como a vulnerabilidade social, falta de rede de proteção e reinserção ao ambiente social, sendo essencial transcender o conceito de direito à moradia adequada e digna como somente o direito a possuir um abrigo com estrutura física básica, somente com acesso à elementos da vida cotidiana doméstica, como água, luz, gás, assim por diante (Olivier; Barbosa; Lobo, 2013; Solto, 2019).

O conceito de dignidade da pessoa humana, entendida como valor fonte dos direitos humanos, está interligado com a perspectiva da racionalidade do indivíduo, podendo-se elencar também no contexto de que este deve ser tratado como um fim em si não um meio para o alcance de certo resultado, aliado à questão da relevância da existência de necessárias condições para o usufruto de autonomia para dirigir-se a funções valorativas de forma voluntária e pautando-se na ética que aprecia, em detrimento também da liberdade no aspecto ontológico de humanidade (Silva, 2022).

Não obstante à questão da humanidade, interessa destacar os efeitos e demais nuances do que se pode considerar “moradia digna”, alicerçando-se em elementos para além dos dispostos nas diretrizes e declarações internacionais, como a oferta de um meio ambiente estável, sustentável e habitável, discutindo-se também o

conceito de direito ambiental e meio ambiente, especificamente, como item essencial à dignidade na moradia.

Nessa logística, o conceito de direito ambiental e meio ambiente também podem ser relacionados a uma ideiação mais abrangente de moradia digna a partir da interpretação de que a Organização das Nações Unidas (1972), por intermédio da Declaração da Conferência de ONU no Ambiente Humano, estabelece que o meio ambiente constitui elementos para além do sustento material do homem, devendo oferecer também oportunidades para seu desenvolvimento em diferentes âmbitos, como moralmente, socialmente, intelectualmente e espiritualmente. Diante disso, o meio ambiente humano, espalho territorial onde o indivíduo, sociedade ou comunidade reside, deve ofertar meios viáveis e necessários para a oferta de desenvolvimento de cada um nestes, objetivando, de forma essencial e eficaz, o bem-estar coletivo, assim como o pleno gozo de seus demais direitos fundamentais (Monteiro; Veras, 2017).

O conceito de meio ambiente e desenvolvimento sustentável também pode ser exposto à baila da moradia digna sob a perspectiva de que este diz respeito a elementos químicos, físicos, biológicos e, nesse caso, sociais, que possuem a capacidade de produzir diferentes resultados aos seres vivos e as atividades humanas quando um ou mais destes são suprimidos (Barreto, 2017).

Em uma situação em que há a retirada ou enfraquecimento de dispositivos ou itens físicos e sociais, por exemplo, o caráter da moradia digna também não poderá ser alcançado, uma vez que existe a ligação da essencialidade do usufruto de um bem ou local com as devidas condições para permanência e o início ou continuidade de movimentos, características e elementos sociais intrínsecas ao indivíduo, seja por viés religioso, moral, ético ou individual de pertencimento (Meneghetti; Silva, 2018).

O direito à moradia digna é o direito do indivíduo de ter um abrigo humano socialmente protegido e respeitado de acordo com o seu contexto histórico, sociológico e antropológico, sendo dever do Estado a sua proteção e garantia de promoção de direitos que auxiliem sua efetivação.

Tal sensação de pertencimento, nesse quesito, diz respeito à existência de diferentes moldes de tecnologia, desenvolvimento, sociedade, espiritualismo, entre outros pontos cruciais para a vida individual e coletiva em sociedade, posto que cada indivíduo pode possuir posicionamentos e diferentes relações, não devendo haver qualquer margem para seu desrespeito no momento do estabelecimento ou realocação deste ou de sua comunidade em determinado local a ser destacado pelo Estado como sua moradia (Meneghetti; Silva, 2018).

Nesta terna, tendo em vista a existência do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, este deve relacionar-se com o conceito e direito à moradia digna propendendo a garantia do bem-estar das pessoas, a qualidade de vida, o respeito aos direitos individuais e coletivos fundamentais e humanos, de forma que seja assegurado o acesso a um espaço adequado, salubre, seguro nos mais variados âmbitos, com proteção para questões além do físico, como às particularidades culturais, sociais e econômicas de cada indivíduo ou comunidade (Figueiredo, 2018).

A garantia da oferta de uma infraestrutura habitacional e/ou urbana tipicamente social, aliada a itens de suporte para imóvel de moradia ou local, como energia elétrica, esgoto, água, gás, entre outros, necessita estar alicerçada também no que se refere ao meio ambiente ecologicamente, culturalmente e socialmente equilibrado, tendo em vista que esta garantia ultrapassa questões básicas já destacadas:

[...] percorrendo por saneamento básico, função social da propriedade, e principalmente, a sustentabilidade. O avanço urbanístico deve atentar-se para o desenvolvimento sustentável, que possui consequência direta com o direito à moradia [...] (Figueiredo, 2018, p. 2).

Chama-se atenção para o fato de que não há hierarquia entre os direitos e princípios, assim, não podendo haver também qualquer renúncia ou supressão de um sobre o outro, mas uma precedência relativa, a partir do exame minucioso de cada evento ou caso concreto, sendo dever do Estado, quando demandado, garantir minimamente estes elementos no determinado lugar no âmbito individual e coletivo (Silva, 2022).

Vê-se, então, a relação intrínseca entre o direito à moradia digna e demais prerrogativas constitucionais fundamentais, sociais e políticas, como o direito ao meio ambiente equilibrado, sob o ângulo de que tal equilíbrio deve ocorrer e ser disponibilizado em diversos âmbitos, ou seja, tal interpretação deve ser ampla. Precisamente ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o conceito de meio ambiente e o contexto da moradia digna, o art. 225, da CF/88 estabelece um ponto de grande interesse para a discussão e estabelecimento de um novo conceito de “moradia digna” a partir dos elementos trazidos, no caso, do que poderiam ser considerados como itens essenciais para uma sadia qualidade de vida, posto que o meio ambiente vai muito além de elementos físicos e biológicos, mas também sociais. A questão principal seria estabelecer um ponto de convergência entre todos estes elementos, que devem constar nas políticas públicas do Estado, como as já apresentadas no tópico anterior e as que possam surgir futuramente.

No contexto externado, pode-se pressupor que a ideia de pertencimento e a existência de diferentes moldes de tecnologia, desenvolvimento, sociedade e espiritualismo são elementos centrais para a construção de uma política de realocação ou estabelecimento de uma moradia digna. Figueiredo (2018), Meneghetti e Silva (2018) contribuem para a compreensão de que a diversidade de valores e de formas de vida entre os indivíduos e grupos sociais deve ser respeitada e considerada no processo de decisão estatal sobre o local adequado para a moradia, onde cada pessoa ou comunidade pode possuir determinados vínculos com o território, seja por razões culturais, espirituais, econômicas ou históricas, devendo haver sua preservação e possibilidade de perpetuação destes elementos, ou de sua maioria, mesmo que em outro local, como no processo de realocação de determinada comunidade tradicional quilombola em detrimento de acontecimentos alheios à atuação do Estado, como a exploração de terras, entre outros.

Contudo, mesmo que tal realocação seja feita pelo Estado em detrimento de fatores diversos com ligação ou não de sua atuação, deve haver a devida e eficaz incorporação destes aspectos no planejamento de políticas públicas habitacionais, a fim de garantir que o direito à moradia digna seja efetivamente cumprido, significando que não deve haver qualquer margem para o desprate aos diferentes posicionamentos e relações que cada indivíduo ou grupo mantém com o seu espaço

de vida, sob pena de violação de seus direitos fundamentais e da própria dignidade da pessoa humana (Costa; Venâncio, 2016).

É preciso haver uma nova interpretação a respeito do que se pode considerar como moradia digna, em especial, a partir dos itens até então evidenciados, fazendo a correlação com os demais direitos fundamentais e deveres do Estado para com o cidadão. Uma forma disruptiva de pensar e aplicar políticas públicas a nível nacional e, posteriormente, com os devidos laços e contribuições, internacional, levando em consideração as características sociais, culturais, de pertencimento e identidade de determinado indivíduo ou comunidade para a oferta do direito e interpretação de uma moradia digna para todos.

A visão tradicional acerca de moradia, de acordo com Monteiro e Veras (2017, p. 8), seria a de que “[...] desde a sua forma mais primitiva, a moradia remete a ideia de um abrigo contra intrusos, um local para se proteger”. Examinando-se tal compreensão, o desprendimento de conceitos tradicionais de moradia que, no caso, seria somente um local com estrutura física posta para a permanência do ser, sem a imagética e consideração de caracteres individuais e da coletividade, mostra-se imperioso e vital, sob o risco dos demais direitos e prerrogativas individuais e coletivas serem feridos e não efetivados nos variados contextos e possibilidades, retirando-se a humanidade e dignidade no pertencer a tal território delimitado.

O direito à moradia digna, perante Alfonsin e Lanfredi (2021) interage com a ideia de que ao indivíduo deve ser assegurado sua dignidade, sobretudo, no ambiente que este reconhece e compreende como seu minimamente, sendo esta disposição somente discutida no Brasil por meio da Emenda Constitucional nº 26/2000, trazendo à tona sua discussão de forma tardia, se comparado diversos acontecimentos histórico-sociais, culturais, políticos e normativos do país e do mundo, como desde a Declaração Internacional dos Direitos do Homem, de 1948, assim como a Constituição Federal de 1988, a nível nacional.

Isso demonstra uma elevação tardia do direito à moradia digna como um preceito fundamental, mesmo que após todo um processo e construção de uma ordem jurídico-urbanística nacional pautada, inicialmente, nos princípios da função social

da propriedade. Neste quesito, pode-se dispor de um conceito e sua aplicação por meio de políticas públicas que visem sanar as possíveis disparidades territoriais, sociais e políticas em determinado território, geradas em decorrência, por exemplo, do processo de urbanização, observando de forma fática e crível os princípios constitucionais aplicáveis incondicionalmente a todo sujeito no aspecto social e individual.

Abre-se espaço para a reflexão e construção de aportes teóricos objetivando a criação de indexadores e itens essenciais para futuras políticas públicas governamentais a respeito da moradia digna, sobretudo, com ângulo social, cultural, ancestral, de pertencimento individual e coletivo (Lassance, 2022).

No tópico derradeiro, a seguir, serão apresentadas possíveis sugestões e itens que podem ser utilizados objetivando a proteção do direito à moradia digna, pautado no novo conceito aqui apresentado, para as próximas gerações. É imperativo avaliar que não deve ser majoritário o entendimento de que o direito à moradia digna vá ser somente nos moldes somente de desenvolvimento, tecnologia e atualidade sem o caráter de humanidade e dignidade. Nesse interim, pautando-se na preservação do modo de vida do indivíduo conforme o contexto que está inserido, sendo incontestável a exigência de uma análise e pormenorização de itens referentes à manutenção das suas tradições, culturas, sociedades, ambientes e espaços ocupados, posicionando-se na interpretação de que a moradia adequada e essencialmente digna deve ser vista conforme o contexto histórico, sociológico e antropológico deste e/ou sua comunidade, sobre o meio ambiente a qual está ou irá ser inserido, com devido equilíbrio também ecológico e prático entre os itens e direitos.

4.5 DESFECHO: A TRANSLAÇÃO DE *ADEQUATE HOUSING* PARA DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA DIGNA

Em ensaio que atende às perspectivas multifatoriais desta tese, Mary Jane Spink, Mário da Mata Martins, Sandra Assis Silva e Simone Borges da Silva (2020) oferecem um interessante enfrentamento das questões envolvendo o protagonismo

das adjetivações que se seguem aos termos “moradia” ou “habitação”. De acordo com esses autores, o conceito estaria passando por uma espécie de *reelaboração*, envolvendo, justamente, a passagem da “moradia adequada” para a “moradia digna”. O *insight* para o referido estudo foi a ocupação do edifício Wilton Paes de Almeida, na cidade de São Paulo. Precarizada em todas as suas formas, a construção certamente não guardava os atributos necessários para ser considerada, por seus ocupantes, uma “moradia adequada”, em que pese terem dignidade suficiente para viverem ali.

Contudo, frisam os pesquisadores citados, as “regras de convivência e circulação e a decoração de alguns andares com plantas e pôsteres revelam uma forma de morar que não estava restrita apenas à existência de um abrigo, evidentemente precário e perigoso, mas à produção do espaço para torná-lo habitável” (Spink et al, 2020, p. 02). Esse seria o espaço da “dignidade”, portanto, desvelando o traço até então encoberto (pela tradição) da moradia: mais que um objeto de posse, mensurável por índices orientados a auferir o déficit habitacional de determinada fatia populacional, a habitabilidade seria um atributo em diálogo com a dignidade. Daí, portanto, os seus muitos estágios, passando da “moradia sem adjetivações” à sua perspectiva “adequada”, encontrando, por fim, seu conceito delimitado pela “dignidade”.

Muito embora as luzes que orientam a leitura dos autores citados neste estudo estejam inclinadas à psicologia social como uma espécie de ferramenta política para a construção de políticas habitacionais – como, aliás, é perceptível nos programas inseridos nos planos plurianuais antes observados – também é certo que, se o direito à moradia é normativo, sua concretização é política. Eis, no prisma dessa tese, as boas razões não apenas para discutir, como coração desses estudos de doutoramento, os deletérios efeitos da confusão semântica junto ao conceito de moradia ou habitação, mas, mais que isso, os motivos para a abordagem multifatorial sobre o tema.

Tabela 3: Quadro comparativo dos programas e nomenclaturas do PPAS (1991 – 2023)

PPA	1991/1995	1996/1999	2000/2003	2004/2007	2008/2011	2012/2015	2016/2019	2020/2023
Termo	Habitação	Habitação	Habitação	Habitação/moradia	Habitação/moradia	Moradia	Moradia	Moradia
Principal programa	16.1 Habitação	15 - Habitação	Programa 0128: morar melhor	Programa: 9991 Habitação de Interesse	Programa: 9991 Habitação de	Programa: 2049 -	Programa 2049 -	Programa 2220 -

relacionado a moradia/habitação				Social	Interesse Social	Moradia Digna	Moradia Digna	Moradia Digna
			Programa: 0121 Nosso Bairro	Programa: 0810 Qualidade e Produtividade do Habitat - PBQP-H	Programa: 0810 Qualidade e Produtividade do Habitat - PBQP-H			
Adjetivo negativo	Habitações precárias	Redução das desigualdades / aglomerações urbanas críticas	Déficit habitacional - população em estado de exclusão social - assentamentos subnormais	Déficit habitacional e habitação subnormal	Déficit habitacional e habitação subnormal	Déficit habitacional e adensamento excessivo		
Adjetivo positivo	Habitação condigna		Morar Melhor	Moradia Digna	Moradia Digna	Moradia Digna	Moradia Digna	Moradia Digna

Fonte: o autor com base nos PPAS (1991 – 2023)

Quando passamos pela análise do disposto nas Constituições Federais, com os Tratados e Convenções para, em seguida, analisarmos as normas infraconstitucionais, com especial enfoque nos Planos Plurianuais e a efetivação em medidas políticas, no período após Constituição 1988, passamos a compreender toda a confusão semântica causada por traduções equivocadas, bem como a utilização de termos como Abrigo/Moradia/Habitação e adjetivações como adequada/digna/condigna, que muitas vezes foram traduzidos de forma equivocada, até mesmo pelo legislador, bem como a utilização da expressão “condigna”, que como podemos ver foi a forma utilizada em Portugal para se traduzir, como podemos constatar através da Ficha Informativa 21 do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos traduzido pelo Gabinete de Documentação e Direito Comparado, Procuradoria-Geral da República, na Comissão Nacional para as Comemorações do 50.º Aniversário da Declaração Universal dos Direitos do Homem e Década das Nações Unidas para a Educação em matéria de Direitos Humanos.

Tendo, nos dias atuais, a prevalência do termo moradia digna⁶¹ para embasar o direito fundamental à moradia, consagrado pela Constituição Federal, em seu art. 6. Trata-se de um direito público subjetivo, tendo o acesso garantido a toda a população brasileira. Nesses termos, vale a lição de Sarlet (2010, p. 17), como endosso do ponto de vista aqui proposto:

Uma moradia minimamente compatível com as exigências da dignidade da pessoa humana, à evidência, sempre deverá ser adequada e decente. De

⁶¹ Em que pese os diferentes termos e adjetivações.

qualquer modo, cuidando-se certamente de aspecto de menor relevância, convém levar em consideração que a adjetivação tem o mérito inquestionável de afastar interpretações demasiadamente restritivas, que possam vir a reduzir excessivamente o objeto do direito à moradia ou (o que dá no mesmo) deixá-lo na completa dependência do legislador infraconstitucional.

Justamente daí decorre a legítima preocupação com a formatação de um conceito (jurídico) para evitar discricionariedades interpretativas em um duplo estágio. O primeiro, mais evidente, está localizado na dimensão do Direito, ou seja, no espaço tanto da produção normativa quanto da eventual disputa pelo seu melhor sentido. Diz respeito à distinção entre ativismo – sempre prejudicial para a democracia, porque pressupõe a criação de direito novo pelo Judiciário – e judicialização da política – considerada uma contingencial sobreposição de Poderes, desejável em países de modernidade tardia, como o Brasil, pressupondo, também, um dos muitos caminhos para a concretização de direitos.

Por outro lado, em uma dimensão política, a discricionariedade afeta(ria) especialmente os atores institucionais (administrativos), encarregados da confecção e da implementação das políticas públicas – compreendidas aqui como os meios para o atingimento das finalidades constitucionalmente estabelecidas –, e direcionadas à concretização deste importante direito social, frequente e justamente associado a outros tantos direitos sociais, como saúde e educação, por exemplo de todos.

Assim, é nesse sentido que – intui-se – resta necessário o estabelecimento de um conceito que, na esteira dworkiniana dos princípios jurídicos, feche as interpretações (Dworkin, 2000). Mais: é necessário o assentamento de um conceito que, uma vez firmado, permita o manejo adequado de seu sentido, tanto em uma dimensão jurídica quanto em uma dimensão política. Afinal, como observado, ambas são caminhos (distintos, mas não divergentes) para a realização do direito à moradia.

Entretanto, como visto no transcurso desta seção especialmente, tanto a legislação infraconstitucional – incluindo aí seu arcabouço histórico – quanto a perspectiva política dos planos plurianuais jamais caminharam nesse sentido. Embora seja perceptível o avanço e a preocupação com níveis cada vez mais elevados para a

concretização desse direito social, também é visível que a referida “evolução” aparece mais assentada em uma espécie de empilhamento de perspectivas políticas – com lastro jurídico – para firmar sentido. Em outras palavras, o espaço da discricionariedade continua aberto. Ou, para ainda manter o fundo e o vocabulário dworkiniano, a intenção de estabelecer um “romance em cadeia” em relação à evolução histórica da moradia, adequada e digna, permanece esgarçada. Daí as expressões introdutoriamente utilizadas para dar conta da problematização da tese: uma “babelização de sentidos” ou uma “poluição semântica de sentidos”.

Contudo, como sistematizar essas premissas no transcurso do argumento, procurando desvelar o conceito sob sua melhor luz?

Ensaia resposta a essa interrogação passa, primeiro, pela rememoração histórica de seu surgimento. O direito à moradia no Brasil foi estabelecido, como observado até aqui, no contexto de declarações internacionais – em que o país é signatário –, de sua Constituição, da legislação infraconstitucional e de programas governamentais para concretizá-lo.

Em sintética recapitulação:

Tabela 4: Quadro comparativo das nomenclaturas no âmbito de tratados e convenções internacionais

ANO	Tratado	nomeclatura em ingles	nomeclatura em portuges
1948	DUDH	standard of living adequate - housing	nível de vida suficiente - alojamento
1951	Convention Relating to the Status of Refugees	housing	alojamento
1959	Declaração dos Direitos da Criança (1959)	adequate housing	habitação adequada
1965	International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination	right to housing	direito a habitação
1972	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano	minimum levels of shelter	níveis mínimos necessários de habitação
1976	PIDESC	adequate housing	moradia adequada
1976	Habitat I	adequate shelter	abrigo adequado
1979	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women	adequate housing	habitação adequada
1989	Convenções sobre os Direitos das Crianças	housing	habitação
1900	Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores	housing	habitação

	Migrantes e dos Membros das Suas Famílias		
1991	CG DESC 4	adequate shelter	habitação adequada
1992	Agenda 21	adequate housing	habitação adequada
1993	Conferência Mundial sobre Direitos Humanos em Viena na Áustria - Declaração e Programa de Ação de Viena	adequate housing	habitação adequada
1996	HABITAT II	adequate shelter	habitação adequada
1997	CG DESC 7	adequate shelter	abrigo adequado
2015	Agenda 2030	adequate housing	moradia adequada
2016	HABITAT III	adequate housing	moradia adequada

Tabela: o autor com base nos tratados e convenções.

E a nível internacional relacionada a Convenções e recomendações relacionadas a direito dos trabalhadores:

Tabela 5: Convenções e recomendações relacionadas a direito dos trabalhadores

ANO	Documento da Organização Internacional do Trabalho (OIT)	nomeclatura em ingles	nomeclatura em portugues
1947	Convenção nº 82 da OIT sobre Política Social (Territórios Não-Metropolitanos)	minimum standards of living - housing	nível mínimo de vida - habitação
1949	Convenção nº 97 da OIT sobre os Trabalhadores Migrantes	acomodation	habitação
1958	Convenção nº 110 da OIT sobre Plantações	adequate housing	acomodações adequadas
1961	R115 - Workers Housing Recommendation, 1961 (No. 115)	housing standards	padrões de habitação
1962	Convenção nº 117 da OIT sobre Objetivos e Normas Básicas da Política Social	adequate housing	habitação adequada
1964	Recomendação nº 122 da OIT sobre Política de Emprego	adequate housing	habitação adequada
1968	Recomendação nº 132 da OIT sobre Arrendatários e Meeiros	adequate housing	habitação adequada
1985	Convenção nº 161 da OIT sobre os Serviços de Saúde do Trabalho	housing	habitação
1988	Convenção nº 167 da OIT sobre Segurança e Saúde na Construção	suitable living accommodation	adequadas instalações de moradia
1989	Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais	housing	moradia

Tabela: o autor com base nas Convenções e Recomendações da OIT.

Em linhas gerais, a adjetivação ao direito à moradia surge junto aos documentos elaborados pela ONU, demonstra uma grande evolução através das Convenções e Recomendações da Organização Internacional do Trabalho, sendo apenas com

publicação do Comentário Geral n. 4, elaborado pelo Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os direitos humanos, que ocorre uma definição específica de sete componentes básicos: segurança quanto ao direito de propriedade, disponibilidade de serviços, equipamentos e infraestrutura, disponibilidade a preços acessíveis, habitabilidade; acessibilidade a todos os grupos sociais, localização e adequação cultural. Em que pese esses componentes descritos no Comentário Geral n. 4 terem sido copiados de Documentos Internacionais anteriores.

Rememorando esses quesitos, não é desarrazoado concluir que os programas dos planos anteriormente observados, em muitos aspectos, procuraram atender essas diretrizes. Positivamente, inclusive, parecem, também, ter avançado em um ponto – considerado necessário e típico de nossa condição periférica em relação ao capitalismo global: a necessidade habitacional. Assim, a “adequação” foi, mormente, precedida pela necessidade decorrente dos déficits habitacionais verificados no Brasil, sobretudo, a partir de seu tardio processo de industrialização.

No Brasil, como visto nesta seção e, *en passant*, na segunda, a expressão “moradia adequada” aparece somente na Lei 11.124/2005, que cria o Sistema Nacional de Habitação. O documento, contudo, não explicita o conceito que a define porque – intui-se – trata-se basicamente de política orientada a financiamento habitacional. Ou seja, ainda que faça menção à dignidade como adjetivo imprescindível da moradia, seu escopo centrava-se na necessidade habitacional.

A questão, assim, permanece em aberto: como, então, desfazer a confusão semântica em torno da expressão? Pelo que até aqui foi discutido, um conceito de “moradia digna”, por princípio e na sua melhor luz, só pode ser apreendido apropriando-se das mais atuais discussões sobre direitos humanos, formando, assim, “uma nova categoria representativa: a moradia digna” (Spink et al, 2020, p. 11).

Sem dúvida, essa perspectiva afasta(ria) o *modelo de checklist*, dirigindo seu sentido através de mínimos valorativos – portanto, comumente aceitos – sobre “dignidade”. Afinal, como ilustra Luís R. Barroso (2010, p. 10) em estudo sobre o próprio conceito, “nas décadas finais do século XX é que a dignidade se aproxima do Direito,

tornando-se um conceito jurídico, deontológico [...]. Como consequência, sindicável perante o Poder Judiciário. Ao viajar da filosofia para o Direito, a dignidade humana, sem deixar de ser um valor moral fundamental, ganha também status de princípio jurídico”.

Isso significa, portanto, que um sentido que dissipe a poluição semântica em torno do conceito não pode espelhar uma perspectiva individualizada de dignidade, ou engessar-se no fio do tempo, como um conceito estático. Para além disso, deve fixar o *ethos* que vem dito pelas construções humanistas desde pelo menos o século XVIII, mas com maior ênfase, no Ocidente, no fim do pós-Segunda Grande Guerra. “Moradia digna”, portanto, deve ser aquela capaz não apenas de fornecer abrigo e segurança em seus mais variados níveis – dispondo, desse modo, os predicativos de sua “adequação”⁶². “Moradia digna” é aquela, enfim, capaz de oferecer mínimos para a reprodução e realização da vida pessoal e social dos indivíduos inseridos em uma determinada comunidade. Como direito, portanto, deve ser efetivado através de políticas públicas, balizadas pelos seguintes critérios:

1. **Espaço Físico Adequado:** A moradia deve ser um espaço físico que obedeça aos ditames urbanísticos, promovendo um ambiente seguro, saudável e planejado.
2. **Destinada à Habitação:** Deve ser destinada à habitação permanente ou temporária de pessoas, individualmente ou em grupos, respeitando a diversidade de arranjos familiares.
3. **Desenvolvimento Pessoal e Familiar:** A moradia deve contribuir para o desenvolvimento pessoal e familiar, oferecendo um ambiente que favoreça o crescimento e o bem-estar.
4. **Acessibilidade Financeira:** A moradia deve ser financeiramente acessível, sem comprometer outras necessidades básicas.
5. **Estruturação Adequada:** A moradia deve ser estruturada para oferecer:

⁶²“Adequação” no sentido elaborados pelo UN-Habitat, com a publicação do Comentário Geral n. 4: segurança quanto ao direito de propriedade, disponibilidade de serviços, equipamentos e infraestrutura, disponibilidade a preços acessíveis, habitabilidade; acessibilidade a todos os grupos sociais, localização e adequação cultural.

- a) **Segurança e Privacidade:** Garantindo proteção contra violência, invasões e intempéries, além de respeito à privacidade dos moradores.
 - b) **Acesso a Serviços Essenciais:** Como água, eletricidade, saneamento básico e internet.
 - c) **Saneamento Básico:** Deve incluir acesso a água potável, esgoto tratado e gerenciamento adequado de resíduos.
 - d) **Qualidade do Ambiente:** O local deve garantir um ambiente saudável, com controle de poluição e áreas verdes.
 - e) **Transporte:** Acesso a sistemas de transporte público eficiente e seguro.
 - f) **Mobilidade e Design Inclusivo:** A moradia deve ser acessível para pessoas com deficiência e permitir a mobilidade dentro e fora do espaço.
 - g) **Acesso a Espaços Públicos e Áreas de Lazer:** Proximidade de parques, praças e áreas de lazer para o bem-estar social e recreativo.
 - h) **Adequação Cultural:** Respeito às práticas culturais e sociais dos moradores, oferecendo um espaço que reflete suas identidades.
6. **Gestão Democrática:** A moradia e suas políticas devem ser geridas de forma democrática, com participação ativa da comunidade.
7. **Conexão com o Ambiente:** A moradia deve ser integrada ao seu entorno, respeitando e se conectando ao ambiente natural e construído.
8. **Sustentabilidade:** A construção e manutenção da moradia devem ser sustentáveis, utilizando recursos de forma eficiente e reduzindo o impacto ambiental.
9. **Resiliência:** A moradia deve ser capaz de resistir e se adaptar a desastres naturais, mudanças climáticas e outras adversidades.
10. **Integração à Comunidade:** A moradia deve ser parte integrante da comunidade, promovendo a coesão social e a convivência harmoniosa.
11. **Uso Responsável dos Recursos:** A moradia deve promover o uso responsável de recursos naturais e energéticos, com foco na economia e na sustentabilidade.
12. **Adaptabilidade Tecnológica:** A moradia deve ser adaptável às evoluções tecnológicas e capaz de responder flexivelmente às necessidades futuras.

13. Função Social da Propriedade: A moradia deve contribuir para a efetivação da função social da propriedade, promovendo o bem comum e a justiça social.

Por fim, como se vê, o modelo proposto não engessa o sentido de “moradia digna” – eis que mantém aberturas interpretativas através do pressuposto da adaptabilidade, ao passo que indica, também, as condições consideradas essenciais para sua garantia. A instituição de indexadores nas políticas públicas para a oferta de moradia digna possui sua essencialidade demonstrada por seu auxílio da garantia de maior transparência, justiça e efetividade na promoção de direitos fundamentais diversos, tais como os já elencados no decorrer desta seção.

Outro ponto que merece atenção é o de que a moradia digna, prevista constitucionalmente, exige um modelo de gestão pública que assegure o desenvolvimento de ações orientadas por critérios claros e mensuráveis, considerando a complexidade e diversidade das realidades culturais, sociais e ambientais (Lassance, 2022).

Indexadores permitem a criação de parâmetros objetivos para o monitoramento e avaliação contínua das políticas públicas. Assim, oferecendo uma base sólida para mensurar seu impacto e eficiência em levantamentos e estudos futuros. Há também a possibilidade de auxílio na identificação de falhas, ajustes necessários e na melhor alocação de recursos, otimizando o processo de tomada de decisão e garantindo uma gestão pública mais eficaz, a fim de promover também tipos de *feedbacks* constantes que podem retroalimentar o planejamento e implementação de políticas, assegurando que estas atendam de forma mais precisa as necessidades e expectativas da população (Jannuzzi, 2016).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A emergência da reprodução da vida social por meio do trabalho assalariado, como tem se desenrolado principalmente no Ocidente a partir de meados do século XVIII, trouxe à luz o que ficou conhecido como "Revolução Industrial". Entre as diversas consequências de seu surgimento, talvez as mais impactantes se encontrem tanto na esfera econômica quanto na jurídica, definindo uma espécie de "forma de vida" revolucionária, distintamente caracterizada não apenas por novas formas de interação humana, mas, sobretudo, por novos ideais, particularmente no campo do Direito.

Dito de outro modo, em um período superior a dois séculos e meio, o Ocidente vivenciou a transição do Absolutismo para a estruturação liberal do Estado, atingindo, através das tensões inerentes ao trabalho assalariado, sua ordenação social. Essa visão, que aponta mais para uma espécie de prolongamento do pensamento liberal, deu origem a novas pautas de direitos, nitidamente marcadas por sua principal característica: se, anteriormente, o arcabouço legal que possibilitava o progresso da economia e do mercado era a livre iniciativa, viável em um Estado deliberadamente afastado das questões relacionadas ao cotidiano das pessoas, a dimensão social do Estado estabeleceu responsabilidades ativas entre as instituições e os cidadãos.

Consequentemente, a educação e a saúde, por exemplo, assim como uma série de outras condições que permitem o desenvolvimento humano mais pleno, passaram a fazer parte do conjunto de responsabilidades do Estado em relação aos cidadãos que o constituem. Dentro desse arcabouço legal, definido por essas mesmas responsabilidades, encontra-se também o direito à moradia, objeto de pesquisa deste trabalho e presente em inúmeros documentos jurídicos, tanto nacionais quanto internacionais, como se pôde depreender da primeira seção desta tese de doutoramento em Direito.

Todavia, como se deve observar, apesar de ser possível encontrar, nos documentos elencados na construção do argumento aqui proposto, a menção à habitação antes do surgimento do Estado Social em sua configuração mais centralizada, ou seja,

aquela que se seguiu à Segunda Guerra Mundial, é inegável que sua emergência – como uma questão político-jurídica – é mais facilmente percebida em meados do século XX. E é coerente que assim seja. Afinal, além das consequências do Grande Conflito sobretudo na Europa e no Japão, com refugiados e desabrigados, o século passado também foi marcado pela intensificação das tensões entre trabalho e capital, entre democracia e capitalismo. Os direitos sociais, como observado, tornam-se, portanto, não apenas um novo caminho para uma vida mais digna, protegida de tantos e conhecidos contextos de exploração, mas, além disso, também uma condição fundamental para o bom funcionamento do capitalismo industrial, ainda em seus estágios iniciais no Brasil, como visto mais detalhadamente na terceira seção da tese.

De qualquer maneira, apesar de todas essas contextualizações contribuírem para delinear uma perspectiva favorável à emergência da habitação como uma questão político-jurídica, elas pouco ajudam a conceber - sob a ótica do Direito - os cenários mais adequados para a efetivação desse direito. Em outras palavras, se essas análises permitem uma retrospectiva satisfatória, por outro lado, não auxiliam na prescrição do futuro - ou melhor, de um "futuro promissor" - para a habitação no Brasil.

É nesse contexto - ou nessa lacuna de significado - que esta tese – apresentada na linha de pesquisa “Democracia, Cidadania e Direitos Fundamentais” do Programa de Pós-Graduação em Direitos e Garantias Fundamentais da Faculdade de Direito de Vitória – procurou situar-se. Buscando não apenas entender os motivos da consolidação da habitação como um direito social, mas também procurando desvendar a complexidade de seus obstáculos – bem representados no que se costuma chamar de déficits habitacionais – pretendeu-se apresentar novas perspectivas de entendimento para a questão, questionando os diversos significados que envolvem a ideia de habitação que, de forma confusa e multifacetada, obscurece a concretização desse direito social no Brasil.

De outra forma, indagou-se, como problematização deste estudo: considerando a necessidade de estabelecer um arcabouço jurídico adequado de direitos e garantias fundamentais, qual é o conceito de direito à moradia digna, e quais as políticas

públicas devem ser promovidas para a sua efetivação? A hipótese – comprovada – prospecta uma certa poluição semântica – principiada na origem do conceito, com o Comentário Geral n. 4 – vista como entrave à sua realização. O argumento assim, alinha-se ao objetivo central da pesquisa, que é justamente demonstrar a multiplicidade de sentidos para o conceito de habitação.

Como observado no transcurso do argumento proposto, além disso, entende-se que o direito à moradia digna, embora garantido constitucionalmente, carece de efetivação plena no Brasil devido à ausência de um arcabouço jurídico e administrativo abrangente, que defina claramente seu conceito e estabeleça mecanismos concretos para sua implementação e monitoramento.

Assim, além disso, intui-se que, para sanar essa lacuna e promover a real concretização desse direito fundamental, é não apenas necessário estabelecer uma definição legal e precisa de "moradia digna", que vá além da simples provisão de um teto, englobando aspectos como segurança da posse, disponibilidade de serviços e infraestrutura, habitabilidade, acessibilidade financeira, localização adequada e, por fim, adequação cultural.

No mesmo sentido, a concretização de tal direito depende igualmente da implementação de políticas públicas habitacionais integradas e multissetoriais que diversifiquem as soluções habitacionais além da casa própria; priorizem a urbanização e regularização de assentamentos precários, promovam a função social da propriedade urbana e integrem moradia a outros direitos sociais (como por exemplo transporte, educação, saúde).

De igual modo, conjuntamente ao fortalecimento do papel do Judiciário na garantia do direito à moradia, com o estabelecimento de parâmetros claros para a sua exigibilidade, também é necessária a criação de mecanismos de controle, aferição e cogência, como indicadores objetivos de cumprimento do direito à moradia, metas progressivas de redução do déficit habitacional, instrumentos de participação e controle social e previsão de sanções pelo descumprimento de metas.

Essa percepção é associada à perspectiva de que o direito à moradia digna, embora garantido constitucionalmente, carece de efetivação plena no Brasil devido à ausência de um arcabouço jurídico e administrativo abrangente, que defina claramente seu conceito e estabeleça mecanismos concretos para sua implementação e monitoramento.

Assim, intui-se que, para sanar essa lacuna e promover a real concretização desse direito fundamental, é não apenas necessário estabelecer uma definição legal e precisa de "moradia digna", que vá além da simples provisão de um teto, englobando aspectos como segurança da posse, disponibilidade de serviços e infraestrutura, habitabilidade, acessibilidade financeira, localização adequada e, por fim, adequação cultural.

No mesmo sentido, a concretização de tal direito depende igualmente da implementação de políticas públicas habitacionais integradas e multissetoriais que diversifiquem as soluções habitacionais além da casa própria; priorizem a urbanização e regularização de assentamentos precários, promovam a função social da propriedade urbana e integrem moradia a outros direitos sociais (como por exemplo transporte, educação, saúde)

De igual modo, conjuntamente ao fortalecimento do papel do Judiciário na garantia do direito à moradia, com o estabelecimento de parâmetros claros para a sua exigibilidade, também é necessária a criação de mecanismos de controle, aferição e cogência, como indicadores objetivos de cumprimento do direito à moradia, metas progressivas de redução do déficit habitacional, instrumentos de participação e controle social e previsão de sanções pelo descumprimento de metas.

Como, entretanto, esse quadro conceitual foi formatado?

Conforme se pôde depreender da primeira seção desta tese de doutoramento, voltada para as investigações sobre o direito à moradia, especialmente no Brasil, não apenas as numerosas Cartas Políticas nacionais - sete, no total - mas também os mais diversos tratados internacionais dedicaram atenção ao tema. A partir do

conjunto de documentos examinados na fase seminal destes estudos, duas foram as percepções mais relevantes para a construção do argumento proposto.

A primeira diz respeito ao fato de a habitação digna possuir reconhecida importância político-jurídica tanto internamente quanto externamente, com motivos para o zelo ululantemente posto. Afinal, a partir da moradia adequada, estabelece-se a base para a concretização de uma série de outros direitos, como o direito à saúde, o direito à educação, entre muitos outros. Ou seja, habitar de forma adequada pressupõe uma espécie de ética de cidadania, fundamental para uma vida digna. Daí decorre, na perspectiva aqui adotada, as razões para a formação de catálogo tão extenso sobre o tema.

Já a segunda observação de relevo sintetiza que, embora as problematizações em relação à efetivação deste direito social no Brasil sejam abordadas sequencialmente neste trabalho, é impossível não relacionar – principalmente nos tratados internacionais – a profunda discrepância entre a intenção político-jurídica expressa, nesses mesmos documentos ou nas políticas de Estado, consolidadas na Constituição, e a realidade não apenas brasileira – como visto mais detalhadamente na terceira seção –, mas mundial.

Daí decorreu o cuidado em apresentar todos os dispositivos listados na seção que abre esta tese, para evidenciar o contexto da evolução internacional, buscando compreender, em paralelo, a situação atual do Brasil. Destaque, nesse sentido, para a construção do conceito atual de Moradia Adequada/Habitação Condigna/Adequate Housing.

Por outro lado, uma vez estabelecida a relevância político-jurídica da habitação em escala global na seção inicial, a seguinte – a segunda – buscou discorrer, ainda de forma descritiva, acerca dos mecanismos legais de acesso à moradia para a promoção do direito à habitação digna no Brasil. Em outras palavras, buscou-se analisar esses mesmos instrumentos jurídicos de acesso à moradia no Brasil, com o intuito de evidenciar os diversos recursos que o poder público possui para fomentar a moradia. Afinal, se se trata de um direito – é também sindicalizável junto ao Estado.

Nesse íterim, foi observado que as políticas públicas podem ser entendidas como um tipo de ação coordenada, visando alcançar metas socioeconômicas. Em essência, são políticas governamentais alinhadas às políticas de Estado, especialmente aquelas definidas nos objetivos da República. Dessa forma, as políticas públicas direcionadas à questão habitacional estão ligadas não somente à contribuição para a erradicação da pobreza, mas também à redução das desigualdades que permeiam o Brasil em diferentes níveis.

Além disso, buscando fundamentar o argumento proposto, foi possível constatar que a Constituição, em seu Art. 21, inciso XX, determina que a União goze de competência exclusiva para estabelecer diretrizes para o desenvolvimento urbano, abrangendo habitação, saneamento básico e transporte urbano. Por outro lado, no que tange à política habitacional, conforme o artigo 23, inciso IX, é responsabilidade compartilhada da União, dos Estados e dos Municípios implementar programas de construção de moradias e aprimoramento das condições habitacionais e de saneamento básico.

No entanto, a competência concorrente não exclui a possibilidade de formulação de diretrizes regionais ou até mesmo locais para a implementação de políticas habitacionais. Enquanto os projetos são definidos no âmbito estadual, considerando a alocação de recursos para políticas habitacionais e de regularização fundiária, é no âmbito municipal que reside o núcleo da responsabilidade pela promoção de políticas urbanas, uma vez que a própria Constituição Federal de 1988 atribui aos municípios a execução das políticas voltadas ao desenvolvimento da função social da propriedade e da cidade.

Dessa forma, este trabalho reconhece o protagonismo municipal nas políticas públicas de acesso à moradia, tanto que em localidades com mais de 20 mil habitantes, as administrações públicas devem dispor de secretarias de habitação e regularização fundiária, criando mecanismos que promovam a participação popular e moldando o plano diretor como o principal instrumento de desenvolvimento urbano. Ademais, a competência municipal é estabelecida pelo Art. 182 da Constituição e pelo Art. 30, em seus incisos I e VIII, que tratam das competências municipais para

legislar sobre assuntos de interesse local e promover o adequado ordenamento territorial e a ocupação do solo urbano.

Entretanto, como também observado nesta segunda seção, um estudo técnico da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), de 11 de abril de 2023, apresentou uma série de diagnósticos – em sua maioria, deficitários – junto às Administrações Públicas Municipais para a implementação das regularizações fundiárias urbanas. Conforme o documento, a CNM realizou uma pesquisa em 2022, entre julho e outubro, com o objetivo de identificar as capacidades institucionais e os desafios dos órgãos municipais na promoção da regularização fundiária urbana. A pesquisa constatou dificuldades que abrangem desde a estrutura administrativa das prefeituras para a promoção da regularização fundiária até a disponibilidade de recursos humanos (equipes técnicas), gestão e desafios no mapeamento de áreas de preservação permanente – o que seguramente contribui para os alargados *gaps* habitacionais do Brasil.

Esse cenário, por sua vez, faz parte de um aumento no financiamento público, a partir do Estatuto das Cidades, de 2001, para políticas públicas de caráter habitacional no Brasil, como as duas edições do *Programa Minha Casa, Minha Vida*, durante os governos petistas, e o *Programa Casa Verde e Amarela*, sob a gestão de Jair Bolsonaro. Além desses programas governamentais, “teoricamente” alinhados às políticas de Estado – porque, no limite, funcionam muito mais como mecanismo de aquecimento da construção civil, transformando a habitação numa *commodity* –, diversos instrumentos jurídicos para a concretização do direito à moradia no Brasil podem ser mencionados, como também visto nesta seção: IPTU progressivo no tempo e desapropriação com fins de reforma urbana; usucapião especial urbano, ZEIS, preempção, concessão do direito real de uso, concessão de uso especial para fins de moradia, projeto de regularização fundiária, demarcação urbanística, legitimação de posse e regularização fundiária em área de preservação permanente são alguns exemplos.

Contudo, como também observado, a problemática da habitação é premente e requer uma abordagem específica, com pesquisas, análises e legislações que sejam examinadas e debatidas de forma adequada, evitando medidas meramente

populistas que possam favorecer a especulação imobiliária. Nesse sentido, um aspecto que chamou a atenção durante as pesquisas que integram esta tese foi a frequente implementação de políticas habitacionais por meio de medidas provisórias (nº 459/2009, nº 996/2020 e nº 1162/2023) desde 2009.

De toda forma, as políticas verificadas apresentam diversos pontos em comum: visam à redução do déficit habitacional, ao apoio às famílias de baixa renda, ao incentivo à construção civil, ao impacto socioeconômico positivo, ao enfrentamento de crises globais, à criação de ferramentas e subsídios, à melhoria das condições de moradia e à flexibilidade e à adaptação às necessidades locais.

Na ótica aqui proposta, o intuito de evidenciar a convergência dessas políticas não é depreciá-las, mas, sim, demonstrar que se trata de uma urgência persistente, identificada por essas três últimas medidas provisórias há mais de 15 anos, embora ainda sem a devida atenção. Afinal, o problema permanece sem solução, como ficou evidente na apresentação do panorama atual do déficit habitacional no Brasil, na terceira seção.

Antes, porém, de sintetizar os principais pontos desta etapa do estudo, identificando-o com as conclusões que se apresentam, é fundamental ainda registrar: além de alguns instrumentos jurídicos para a efetivação do direito à moradia digna, as políticas públicas – especialmente as duas de maior impacto – continuam focadas na lógica da construção de unidades habitacionais, reproduzindo, assim, o cenário que gera desigualdade e impõe, entre outros fatores, o conhecido déficit habitacional brasileiro. Ambas as políticas, ao priorizar a construção de moradias populares, financiando o setor da construção civil no país, negligenciaram não apenas o planejamento, mas, sobretudo, ignoraram as qualificações essenciais que acompanham a habitação no século XXI, à luz do Constitucionalismo Contemporâneo: digna, adequada, condigna.

Mas, afinal, como chegamos a esses adjetivos?

A resposta, como observado na penúltima seção da tese, só pode ser desvelada a partir de uma perspectiva histórica, demonstrando o traço interdisciplinar da

pesquisa. Nessa ótica, identificou-se, na trajetória brasileira, diversos modelos distintos para programas de bem-estar social, acenando para o incremento das condições básicas para a existência humana. Ou, melhor dizendo, é possível destacar o incremento dos mínimos exigíveis para uma vida considerada digna.

Assim, desde a modernização do país até a Constituição de 1988, três modelos sintetizam a perspectiva política de assistência social no Brasil: 1) O corporativismo da Era Vargas, baseado na proteção do trabalhador, principalmente o urbano, em face das necessidades de um país que almejava acelerar seu desenvolvimento industrial, reduzindo, assim, a dependência externa; 2) O incipiente universalismo nas políticas de bem-estar social durante o Regime Militar, impulsionado, sobretudo, pelos chamados Anos Dourados do Capitalismo e pela perspectiva do pleno emprego como financiador das ações positivas do Estado; e 3) Por fim, o universalismo projetado com a Constituição de 1988, que promoveu avanços tanto normativos quanto institucionais na percepção dos direitos sociais no Brasil, sob as tensões do equilíbrio entre inflação – associada ao crescimento econômico – e recessão – refletida na estagnação.

Cada paradigma, no entanto, além de refletir a vontade política do país – democraticamente ou não –, mostrou-se associado, como se espera ter demonstrado, às particularidades de uma época: o primeiro estágio dessas discussões se relacionava com a transição de um país de base agrícola, exportador de *commodities*, para uma nação que aspirava à modernidade. Em outras palavras, foi no desfecho da economia baseada no latifúndio sustentado pela mão de obra escrava para uma economia industrializada e, portanto, dependente de um grande número de trabalhadores, que se delinearam os primeiros traços da distribuição dos riscos sociais no Brasil, com características corporativistas. Protegia-se, assim, a engrenagem essencial do novo modelo econômico: o trabalhador.

Por sua vez, o regime militar, seguindo a tendência da modernidade tardia e, conseqüentemente, também periférica em relação às economias centrais, incorporou, à sua maneira, as particularidades do período pós-Segunda Guerra Mundial, especialmente aquelas observadas na Europa. Com a inclusão do discurso paradoxal de defesa da democracia por meio de um regime ditatorial – contra o

avanço do comunismo –, o Brasil adotou a agenda ocidental, incorporando as aspirações de universalismo para programas de bem-estar social, incluindo a habitação, através do financiamento de grandes projetos públicos, buscando ampliar os níveis de participação popular no mercado de trabalho.

Sem ter desempenhado um papel na reconstrução da Europa e do Japão, devastados pela Segunda Grande Guerra, como aconteceu com os Estados Unidos, o paralelo com os chamados Anos Dourados do Capitalismo no Brasil, na década de 1960, ocorreu por meio da entrada de grandes contingentes de trabalhadores – em teoria com pouca ou nenhuma qualificação – na construção civil. Disso resultou tanto a busca pelo pleno emprego – condição essencial para um Estado de bem-estar social universal – quanto a política desenvolvida através do Banco Nacional de Habitação, o BNH.

Por fim, diante do declínio dos regimes militares na América Latina e das acentuadas disparidades sociais observadas na década de 1980, o processo de redemocratização estabeleceu a perspectiva do bem-estar social básico de caráter universal, seguindo a linha do Constitucionalismo Contemporâneo e de todas as suas promessas modernas. Tal progresso normativo e institucional, no entanto, foi ofuscado pela crise fiscal e financeira que o Brasil enfrentou no contexto de sua redemocratização – reflexo da crise global de energia no final da década de 1970, evidenciando os modestos avanços sociais após a Constituição de 1988.

Esse panorama, como se pôde ver na terceira seção, só apresentou uma mudança de contexto a partir do Plano Real, na década de 1990, que conseguiu estabilizar o processo inflacionário, garantindo a estabilidade monetária, sem, contudo, comprometer o crescimento econômico. Não por acaso, foi no início do século XXI que se observaram os primeiros resultados positivos em relação aos déficits habitacionais. Ainda entendido, de forma resumida, como a necessidade de construção de novas moradias, devido à insuficiência e escassez de habitações no estoque existente, o déficit habitacional foi reduzido no Brasil entre 2007 e 2012. Este foi o primeiro registro favorável em relação à diminuição dos déficits habitacionais no Brasil.

Foi visto, também, que grande parte do sucesso alcançado estava relacionado ao esforço político no período, em grande parte associado ao governo federal, cujo marco foi a criação do Ministério das Cidades. Soma-se a isso a implementação de diversas ações, voltadas para o aumento da capacidade de financiamento e o estímulo à produção de unidades habitacionais – além, é claro, do subsídio de unidades residenciais à população de baixa renda.

Como observado, no entanto, apesar de histórico, o resultado positivo foi considerado quantitativamente modesto por muitos estudiosos sobre o tema, todos citados na seção mencionada. Entende-se, junto a essa perspectiva crítica, que o esforço público – transformado em vultosos financiamentos no setor da construção civil – não alcançou resultados melhores na redução do déficit habitacional porque não foi direcionado majoritariamente aos segmentos mais pobres da sociedade, que, lamentavelmente, representam mais de 90% do déficit.

Essa ótica pode ser explicada pela perspectiva – já criticada nestes estudos de doutorado – que enxerga no direito à habitação uma espécie de mercadoria - daí a expressão "commodities habitacionais" – como insumo dos setores ligados à construção civil – e responsáveis pela geração de empregos em massa, sem necessariamente exigir qualquer especialização profissional.

Em outras palavras, o modelo de solução para o déficit habitacional brasileiro, associado ao aquecimento da economia por meio da construção civil, se configurou mais como um tipo de financiamento público de iniciativas privadas, em um modelo que permitiu, inclusive, a seleção de empresas nacionais líderes, notadamente, construtoras. Assim, embora um conceito adequado para a realidade brasileira encontre respaldo na síntese que vê os déficits habitacionais como "a necessidade de construção de novas habitações, devido à deficiência e escassez de moradias no estoque existente, em um determinado momento", o desafio, intui-se nesta tese, parece estar mais relacionado ao conceito de moradia digna e a seus beneficiários como um direito social garantido pela Constituição.

É o que se viu, em números. De acordo com a Fundação João Pinheiro, estima-se um déficit de mais de 6,2 milhões de residências (ou 8,3% do total de domicílios

particulares). Desse total, 27,1% do déficit habitacional corresponde a moradias precárias, representando mais de 1,5 milhão de imóveis, enquanto a coabitação responde por 20,8% do déficit, com mais de 1,2 milhão de unidades. Além disso, o ônus excessivo com aluguel representa a maior parcela, com 52,2%, correspondendo a 3,2 milhões de imóveis. A chamada "Faixa 1" abrange a maior parte do déficit habitacional, com predominância feminina na liderança da responsabilidade pelo domicílio, cujo déficit afeta principalmente os indivíduos considerados não-brancos.

Evidentemente, esses números absolutos e as porcentagens apresentadas na seção três refletem, à sua maneira, a desigualdade estrutural do Brasil, expressa em suas próprias formas de legitimação ao longo do tempo: primeiro, em relação às mencionadas heranças de sangue, e, posteriormente, com a modernidade brasileira, com o mérito e seus impactos na vida financeira. Afinal, se os déficits habitacionais no país recaem principalmente sobre os grupos considerados não-brancos, marginalizados no passado por seus laços sanguíneos, também é verdade que seu maior peso recai sobre as camadas economicamente mais pobres – a chamada "Faixa 1" – ou seja, aquela à margem do mérito capaz de gerar rendimentos suficientes para sustentar e reproduzir a vida social das pessoas. Desigualdade social e déficit habitacional, como se observa, caminham lado a lado na modernidade periférica do Brasil.

Visto isso, como “desacoplar” a perspectiva do déficit – que não pode ser negligenciado – e os muitos caminhos da dignidade em relação à moradia, em boa medida vagos e difíceis de apreender nas políticas públicas, como bem mostram os números apresentados?

Uma resposta adequada a essa questão passa pela perspectiva que vê nas moradias mais do que um objeto de posse, mensurável por índices que visam calcular o déficit habitacional de determinado segmento da população. Assim, a habitabilidade seria um atributo em diálogo com a dignidade. Daí, portanto, seus múltiplos estágios, como visto na seção quatro, passando da "moradia sem adjetivos" à sua perspectiva "adequada", encontrando, finalmente, seu conceito delimitado pela "dignidade".

Dessa maneira, ficam postas, na ótica desta tese, as boas razões não apenas para debater, como ponto central destes estudos de doutorado, os efeitos nocivos da confusão semântica em torno do conceito de moradia ou habitação, mas, acima de tudo, os motivos para a abordagem multifacetada sobre o tema.

Nesse sentido, como vimos ao analisar o disposto nas Constituições Federais, em conjunto com os Tratados e Convenções Internacionais e, posteriormente, ao examinar as normas infraconstitucionais, com ênfase nos Planos Plurianuais e sua implementação em medidas políticas no período pós-Constituição de 1988, é possível perceber a complexa confusão semântica originada por traduções imprecisas, bem como pela utilização de termos como Abrigo/Moradia/Habitação e adjetivos como adequada/digna/condigna que, frequentemente – repete-se – foram traduzidos de maneira equivocada, até mesmo pelo legislador.

Atualmente, foi visto que prevalece o termo "moradia digna" para fundamentar o direito à moradia, consagrado pela Constituição Federal em seu art. 6º. Trata-se de um direito público subjetivo, cujo acesso é assegurado a toda a população brasileira. Mas como evitar o grau de discricionariedade intrínseco do conceito? É certo que uma moradia minimamente compatível com as exigências da dignidade da pessoa humana, evidentemente, sempre deverá ser adequada e decente, como visto cristalinamente com Ingo Sarlet, na última seção. Mas, como ele mesmo adverte – emprestando sólida justificativa para a tese apresentada – é importante considerar, nesse aspecto, que a adjetivação tem o condão de evitar interpretações restritivas.

É justamente daí que surge a legítima preocupação em formular um conceito (jurídico) para prevenir arbitrariedades interpretativas em duas etapas. A primeira, mais evidente, situa-se na esfera do Direito, ou seja, no âmbito tanto da produção normativa quanto da eventual disputa por sua melhor interpretação. Refere-se à distinção entre ativismo judicial – sempre prejudicial à democracia, pois pressupõe a criação de novos direitos pelo Judiciário – e judicialização da política – considerada uma sobreposição circunstancial de Poderes, desejável em países de modernidade tardia como o Brasil, representando também um dos muitos caminhos para a efetivação de direitos.

Por outro lado, em uma dimensão política, a discricionariedade afetaria principalmente os agentes institucionais (administrativos e legisladores infraconstitucionais), responsáveis pela elaboração e implementação das políticas públicas – entendidas, como aqui observado, como os meios para alcançar os fins estabelecidos pela Constituição – e direcionadas à concretização desse importante direito social, frequentemente e justamente associado a outros tantos direitos sociais, como saúde e educação, por exemplo.

Assim, é nesse sentido que se faz necessário o estabelecimento de um conceito que, seguindo a linha dworkiniana dos princípios jurídicos, delimite as interpretações. Além disso, é preciso estabelecer um conceito que, uma vez consolidado, permita o manejo adequado de seu significado, tanto na esfera jurídica quanto na política. Afinal, como observado, ambas são vias (distintas, mas não divergentes) para a realização do direito à moradia.

No entanto, como visto especialmente ao longo da última seção, tanto a legislação infraconstitucional – incluindo seu arcabouço histórico – quanto a perspectiva política dos planos plurianuais nunca seguiram nessa direção. Apesar de ser perceptível o progresso e a preocupação com níveis cada vez mais altos para a concretização desse direito social, também é evidente que a referida "evolução" parece mais baseada em uma espécie de acúmulo de perspectivas políticas – com respaldo jurídico – para estabelecer significado.

Em outras palavras, o espaço para a discricionariedade permanece – na perspectiva desta tese – aberto. Ou, para continuar utilizando a base e o vocabulário dworkiniano, a intenção de criar um "romance em cadeia", em relação à evolução histórica da moradia adequada e digna, continua fragmentada. E, como visto com Sarlet, isso é um relevante problema. Daí as expressões utilizadas, aqui, para abordar a problematização da tese: uma "confusão de sentidos" ou uma "poluição semântica de sentidos".

Mas como organizar essas premissas ao longo do argumento, buscando revelar o conceito sob sua melhor perspectiva? A tentativa de responder a essa pergunta

passa, primeiramente, pela relembração histórica de seu surgimento, visto aqui à exaustão. Ainda assim, recorda-se: o direito à moradia no Brasil foi estabelecido, no contexto de declarações internacionais – das quais o país é signatário –, de sua Constituição, da legislação infraconstitucional e de programas governamentais para sua concretização.

Em uma breve recapitulação, em linhas gerais, a adjetivação ao direito à moradia surge junto aos documentos elaborados pela ONU, especialmente com a publicação do Comentário Geral n. 4, elaborado pelo Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. Nele, foram definidos sete componentes básicos: segurança quanto ao direito de propriedade, disponibilidade de serviços, equipamentos e infraestrutura, disponibilidade a preços acessíveis, habitabilidade, acessibilidade a todos os grupos sociais, localização e adequação cultural. Em que pese esses componentes descritos no Comentário Geral n. 4 terem sido copiados de Documentos Internacionais anteriores, este autor não conseguiu localizar a origem adequada do conceito. Sob essa justificativa, foi elaborada a planilha comparativa entre o Comentário Geral n. 4 e a Declaração de Vancouver/HABITAT I, pois conforme documentos referenciados, a origem real do conceito descrito no Comentário Geral n. 4 é na Declaração de Vancouver, mesmo que, não seja tão precisa tal delimitação conceitual.

Relembrando esses critérios, não é irracional concluir que os programas dos planos anteriormente analisados, em muitos aspectos, buscaram atender a essas diretrizes. Positivamente, inclusive, parecem ter avançado em um ponto – considerado necessário e típico de nossa condição periférica em relação ao capitalismo global: a necessidade habitacional. Assim, a "adequação" foi, majoritariamente, precedida pela necessidade decorrente dos déficits habitacionais observados no Brasil, principalmente a partir de seu tardio processo de industrialização.

Na legislação brasileira, a expressão "moradia adequada" aparece somente na Lei 11.124/2005, que cria o Sistema Nacional de Habitação. O documento, no entanto, não explicita o conceito que a define porque trata-se basicamente de uma política voltada para o financiamento habitacional. Ou seja, embora faça menção à dignidade como um adjetivo indispensável da moradia, seu escopo se concentrava

na necessidade habitacional. Criticamente, esse sempre foi o mote da política brasileira, aliás.

A questão, portanto, permanece em aberto: como, então, eliminar a confusão semântica em torno da expressão?

Pelo que foi discutido até o momento, um conceito de "moradia digna", por princípio e em sua melhor interpretação, só pode ser compreendido apropriando-se das discussões mais atuais. Haveria, assim, a construção de uma nova categoria interpretativa.

Sem dúvida, essa perspectiva, contudo, não afasta o modelo de *checklist*. Ao contrário, guiaria a interpretação por meio de valores mínimos – portanto, amplamente aceitos – sobre "dignidade". Afinal, um significado que dissipe a ambiguidade em torno do conceito não pode refletir uma perspectiva individualizada de dignidade, ou ainda estagnar-se no tempo, como um conceito estático. Ao contrário. Deve estabelecer os mínimos valorativos expressos pelas construções humanistas do Ocidente, sobretudo, aquelas do final do período pós-Segunda Guerra Mundial.

"Moradia digna", portanto, deve ser aquela capaz não apenas de fornecer abrigo e segurança em seus mais variados níveis – possuindo, dessa forma, os predicados de sua "adequação". "Moradia digna" é aquela, em última análise, capaz de oferecer o mínimo para a reprodução e realização da vida pessoal e social dos indivíduos, inseridos em uma determinada comunidade. Como direito, portanto, deve ser efetivado por meio de políticas públicas.

Como, entretanto, guiar a construção dessas políticas públicas?

O argumento da tese conclui que um conceito de moradia digna vai além de um simples espaço físico adequado, que atenda aos ditames urbanísticos e promova um ambiente seguro, saudável e planejado. Ela – a construção – deve ser destinada à habitação, seja permanente ou temporária, de indivíduos ou grupos, respeitando a diversidade de arranjos familiares, e contribuir para o desenvolvimento pessoal e

familiar, proporcionando, ainda, um ambiente que incentive o crescimento e o bem-estar. Além disso, a moradia digna precisa ser financeiramente acessível, sem comprometer outras necessidades básicas.

Mais que isso, uma moradia digna também deve ser adequadamente estruturada para oferecer segurança e privacidade aos seus moradores, garantindo proteção contra violência, invasões e intempéries. O acesso a serviços essenciais, como água, eletricidade, saneamento básico e internet, é fundamental, assim como a garantia de um ambiente saudável, com controle de poluição e áreas verdes. A proximidade de transportes públicos eficientes, a acessibilidade para pessoas com deficiência e a disponibilidade de espaços públicos e áreas de lazer também são cruciais para uma vida digna. Além disso, o respeito às práticas culturais e sociais dos moradores, oferecendo um espaço que reflita suas identidades, é um componente importante da moradia digna.

Todos esses elementos podem ser sintetizados no seguinte modelo de *checklist*:

Índice de Desenvolvimento da Moradia Digna - IDMD

1. Espaço Físico Adequado

- [] A moradia obedece aos ditames urbanísticos locais? (existe apenas a construção 0, tem habite-se 7, tem o habite-se registrado na matrícula do imóvel 10)
- [] O espaço é seguro e bem planejado? (não construído em morros, encostas, zonas de risco) (0 a 10 pela análise visual dos riscos) (0 a 10)
- [] A estrutura física é sólida e resistente? (Material de construção permanente) (0 a 10 pela qualidade do material) (0 a 10)

2. Destinada à Habitação

- [] A moradia é destinada ao uso habitacional? (permanente, provisório ou coletivo) (0 a 10)
- [] O espaço atende às necessidades do número de pessoas que residem nele? (até duas pessoas por cômodo) (0 a 10)

3. Acessibilidade Financeira

- [] A moradia é financeiramente acessível aos moradores? (valor do imóvel e acesso aos cidadãos)

- [] O custo da moradia permite que os moradores atendam outras necessidades básicas sem dificuldades financeiras? (as despesas com aluguel são inferiores a 30% a renda familiar)

4. Desenvolvimento Pessoal e Familiar

- [] A moradia oferece um ambiente propício ao desenvolvimento pessoal e familiar? (0 a 10)

- [] Há espaço adequado para atividades familiares e pessoais, como estudo e lazer? (0 a 10)

5. Estruturação Adequada

- Segurança e Privacidade

- [] A moradia é segura contra invasões e intempéries? (0 a 10)

- [] A privacidade dos moradores é garantida? (0 a 10)

- Acesso a Serviços Essenciais

- [] Há fornecimento adequado de água potável? (0 a 10)

- [] A eletricidade é estável e acessível? (0 a 10)

- [] Existe acesso à internet e outros serviços essenciais? (0 a 10)

- Saneamento Básico

- [] A moradia possui sistema de esgoto tratado? (0 a 10)

- [] O gerenciamento de resíduos é adequado? (0 a 10)

- Qualidade do Ambiente

- [] O ambiente interno é saudável (boa ventilação, ausência de mofo, etc.)? (0 a 10)

- [] Há áreas verdes próximas que contribuem para a qualidade de vida? (0 a 10)

- Transporte

- [] A moradia está próxima a sistemas de transporte público eficientes? (0 a 10)

- Mobilidade e Design Inclusivo

- [] A moradia é acessível para pessoas com deficiência? (0 a 10)

- [] O design permite a mobilidade interna e externa? (0 a 10)

- Acesso a Espaços Públicos e Áreas de Lazer

- [] Existem parques, praças ou áreas de lazer próximas? (0 a 10)

- Adequação Cultural

- A moradia respeita e reflete as práticas culturais dos moradores? (0 a 10)

6. Gestão Democrática

- Os moradores têm participação ativa nas decisões sobre a moradia? (0 a 10)
- As políticas habitacionais locais são transparentes e democráticas? (0 a 10)

7. Conexão com o Ambiente

- A moradia está bem integrada ao ambiente natural e construído ao redor? (0 a 10)
- Respeita e minimiza impactos no ecossistema local? (0 a 10)

8. Sustentabilidade

- A construção utiliza recursos de forma eficiente e sustentável? (0 a 10)
- A moradia minimiza o impacto ambiental? (0 a 10)

9. Resiliência

- A moradia é capaz de resistir a desastres naturais e mudanças climáticas? (0 a 10)
- Existe plano de adaptação para possíveis adversidades futuras? (0 a 10)

10. Integração à Comunidade

- A moradia promove a coesão social e a convivência harmoniosa com os vizinhos? (0 a 10)
- Há participação ativa em atividades comunitárias? (0 a 10)

11. Uso Responsável dos Recursos

- Os recursos naturais e energéticos são usados de forma responsável? (0 a 10)
- A moradia promove a economia de água e energia? (0 a 10)

12. Adaptabilidade Tecnológica

- A moradia está preparada para evoluções tecnológicas futuras? (0 a 10)
- É flexível e pode se adaptar a novas necessidades? (0 a 10)

13. Função Social da Propriedade

- [] A moradia contribui para a função social da propriedade? (0 a 10)
- [] Promove o bem comum e a justiça social na comunidade? (0 a 10)

Por essa razão, entende-se que a gestão da moradia e de suas políticas, por fim, deve ser democrática, com participação ativa da comunidade. A conexão com o ambiente, a sustentabilidade na construção e manutenção, a resiliência a desastres e mudanças climáticas, e a integração à comunidade são outros aspectos importantes. A moradia digna também deve promover o uso responsável dos recursos naturais e energéticos, ser adaptável às evoluções tecnológicas – justamente para não “congelar” as políticas públicas no tempo – e contribuir para a efetivação da função social da propriedade, promovendo o bem comum e a justiça social.

Em suma, o modelo proposto para a moradia digna não é rígido, podendo ser adaptado para valorações diferentes em cada região, respeitando peculiaridades geopolíticas. Permite, assim, interpretações flexíveis e adaptáveis, ao mesmo tempo em que estabelece as condições essenciais para sua garantia. Nesse sentido, sugere-se a padronização dos termos utilizados. Afinal – e por fim –, o direito à moradia digna é mais do que o direito a um abrigo: trata-se de um direito fundamental que possibilita o desenvolvimento pleno do indivíduo e da sociedade.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes; LANFREDI, Eduarda Schilling. O direito à moradia digna: de direito fundamental à transformação em ativo financeiro. **R. Bras. de Dir. Urbanístico – RBDU**, Belo Horizonte, ano 7, n. 12, p. 85-104, jan./jun. 2021. Disponível em: https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/alfonsin_rbdu12/203. Acesso em: 29 ago. 2024.

AGACHE, A.H.D. **Cidade do Rio de Janeiro**. Remodelação, extensão e embelezamento. Paris: Foyer Brésilien, 1930

AVELÃS NUNES. António José. **As voltas que o mundo dá...** Reflexões a propósito das aventuras e desventuras do estado social. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

AVELÃS NUNES, José António. **Do Estado liberal à revolução keynesiana**. 2011. Disponível em: <http://www.odiarior.info/b2-img/avelasnunes.pdf>. Acesso em: 02 jul. 2024.

AVELÃS NUNES, António. A Europa'Neoliberal e a Crise Atual do Capitalismo. **Prim@ Facie-Direito, História e Política**, v. 11, n. 21, p. 143-182, 2013. Disponível em: <file:///C:/Users/Win7/Arquivos%20e%20pastas%20do%20PC/Downloads/17438-31268-2-PB.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2024.

AZEVEDO, Sérgio. ARAUJO, Maria. Bernadette. Questões metodológicas sobre o “déficit habitacional”: o perigo de abordagens corporativas. **Cadernos MetrÓpole**, 17 p 241-255. 1º sem. 2007. Disponível em: https://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5&q=Quest%C3%B5es+metodol%C3%B3gicas+sobre+o+%E2%80%9D%C3%A9ficit+habitacional%E2%80%9D%3A+o+perigo+de+abordagens+corporativas&btnG=. Acesso em: 12 jul. 2024.

BALBIM, Renato Nunes. **Do Casa Verde e Amarela ao Banco Nacional da Habilitação, passando pelo Minha Casa Minha Vida**: Uma avaliação da velha nova política de desenvolvimento urbano. Texto para Discussão, 2022. Disponível em: <https://www.econstor.eu/handle/10419/265270>. Acesso em: 30.jun.2024.

BARRETO, Chiara Laboissière Paes. **As Origens Históricas do Conceito de Desenvolvimento Sustentável segundo as Conferências da ONU para o Meio Ambiente**. Dissertação (Mestrado em História) Pontifícia Universidade Católica de Goiás – PUC Goiás, Goiânia, 2017, 79f. Disponível em: <https://tede2.pucgoias.edu.br/bitstream/tede/3667/2/CHIARA%20LABOISSI%c3%88RE%20PAES%20BARRETO.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2024.

BARROSO, Luís Roberto; BARCELLOS, Ana Paula de. O começo da história. A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. In: BARROSO, Luís Roberto (Org.). **A nova interpretação constitucional**: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BARROSO, Luís Roberto. A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: natureza jurídica, conteúdos mínimos e critérios de aplicação. Versão provisória para debate público. **Mimeografado**, p. 04, 2010.

BASSUL, José Roberto. **A constitucionalização da questão urbana**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iv-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.estado-e-economia-em-vinte-anos-de-mudancas/politica-urbana-agricola-e-fundiaria-a-constitucionalizacao-da-questao-urbana>>. Acesso em: 11 dez.2023.

BASSUL, José Roberto. **Reforma urbana e Estatuto da Cidade**. *EURE (Santiago)*. 2002. Vol. 28(84):133-144. DOI: <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612002008400008>.

BERCOVICI, Gilberto. A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. **Revista de informação legislativa**, v. 36, n. 142, p. 35-51, 1999.

BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**. Grupo Almedina (Portugal), 2022.

BIELEFELDT, Heiner. **Filosofia dos direitos humanos**: fundamentos de um ethos de liberdade universal. Ed. Unisinos, 2000.

BOLETIM DO MINISTÉRIO DO TRABALHO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO (BMTCI), **Carteiras Hypothecarias e Predial do Instituto Nacional de Previdência**. n.º 30. Fev. 1937.

BOLZAN DE MORAIS, Jose Luis. **As crises do Estado e da Constituição e a transformação espaço-temporal dos direitos humanos**. Livraria do Advogado Editora, 2021.

BOLZAN DE MORAIS, Jose Luis; MOREIRA, Nelson Camatta. Constitucionalismo, Estado de direito e a invisibilidade social que "teima" em continuar. **Revista De Direitos e Garantias Fundamentais**, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.18759/rdgf.v20i3.1798>. Acesso em: 30 jul. 2024.

BONDUKI, Nabil. A Reforma Urbana no Processo de Participação Popular na Constituinte. In: **Constituição 20 Anos**: Estado, Democracia e Participação Popular: caderno de textos. Brasília: Edições Câmara, 2009.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**. Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

BOTAS, Nilce Cristina Aravecchia; KOURY, Ana Paula. A cidade industrial brasileira e a política habitacional na era Vargas (1930-1954). **URBANA**: Revista Eletrônica do

Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade, v. 6, n. 1, p. 144-165, 2014, p. 144. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/urbana/article/view/8635296>. Acesso em: 12 jul. 2024.

BRASIL. **Presidente Lula sanciona o novo Minha Casa, Minha Vida.** Regras incluem ampliação do acesso de faixas de renda, redução de taxas e aumento do subsídio para aquisição dos imóveis, entre outras melhorias. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/07/presidente-lula-sanciona-o-novo-minha-casa-minha-vida>. Acesso em: 22.06.2024.

BRASIL. **Constituição Política do Imperio do Brazil.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 14 mai.2024.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 21 ago. 2023.

BRASIL. **Constituição Federal.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 mai.2024.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 10 mai.2024.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil.** Acesso em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Disponível em: 10 mai.2024.

BRASIL. **Lei nº 16 de 30 de novembro de 1945.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCT/LCT016.htm. Acesso em: 20 mai.2024.

BRASIL. **Lei Constitucional n. 5, de 1942.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lct/lct005.htm#:~:text=Desde%20que%20se%20torne%20necess%C3%A1rio,dele%20o%20estado%20de%20guerra. Acesso em: 10 mai.2024.

BRASIL. **Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850 - a Lei de Terras.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm#:~:text=L0601%2D1850&text=LEI%20No%20601%2C%20DE,sem%20preenchimento%20das%20condi%C3%A7%C3%B5es%20legais. Acesso em: 02 set. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 10.358, de 1942.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D10358.htm#art2. Acesso em: 10 mai.2024.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em 05 mai..2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 12 mai.2024.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm. Acesso em: 05 mai.2024.

BRASIL. **Resolução n. 369, do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA.** Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=104080>. Acesso em: 19 jun.2024.

BRASIL. **Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992.** Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 05 mai.2024.

BRASIL. **Exposição de Motivos - MP 459, de 24 de março de 2009.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Exm/EMI-33-MF-MJ-MP-MMA-Mcidades-09-Mpv-459.htm Acesso em: 02 jul.2024.

BRASIL. **Exposição de Motivos - MP 996, de 25 de agosto de 2020.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2020/medidaprovisoria-996-25-agosto-2020-790570-exposicaodemotivos-161456-pe.html> Acesso em: 02 jul.2024.

BRASIL. **Lei n. 11.481 de 31 de maio de 2007.** Dá nova redação a dispositivos das Leis nos 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, 9.514, de 20 de novembro de 1997, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dos Decretos-Leis nos 9.760, de 5 de setembro de 1946; e dá outras providências..Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20072010/2007/Lei/L11481.htm. Acesso em: 11 jun.2024.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001** - Regulamenta os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 12 ago. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.785 de 29 de janeiro de 1999** - altera o Decreto-Lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979

(parcelamento do solo urbano). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 23 ago. 2024.

BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979 - dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 12 ago. 2024.

BRASIL. Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964 - dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4591.htm. Acesso em: 15 ago. 2024.

BRASIL. Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 - dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015original.htm. Acesso em: 11 ago. 2024.

BRASIL. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 - Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm. Acesso em: 12 ago. 2024.

BRASIL. Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 - Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm. Acesso em: 12 ago. 2024.

BRASIL. Decreto-Lei nº 311, de 2 de março de 1938 - Dispõe sobre a divisão territorial do país e dá outras providências Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del0311.htm. Acesso em: 24 ago. 2024.

BRASIL. Decreto-Lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937 - Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del058.htm. Acesso em: 02 set. 2024.

BRASIL. Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916 - Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCivil_03/////LEIS/L3071.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%203.071%2C%20DE%201%C2%BA%20DE%20JANEIRO%20DE%201916.&text=C%C3%B3digo%20Civil%20dos%20Estados%20Unidos%20do%20Brasil.&text=Art%20os%20princ%C3%ADpios%20e%20conven%C3%A7%C3%B5es%20internacionais. Acesso em: 02 set. 2024.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 26, de 14 de fevereiro de 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm. Acesso em: 10. Jun. 2024.

BRASIL. Lei n. 11.977, de 07 de julho de 2000. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de

1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 11 jun.2024.

BRASIL. Anexo I da lei nº 8.173, de 30 de janeiro de 1991 - Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quinquênio 1991/1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8173.htm. Acesso em 10 ago. 2024.

BRASIL. Anexo da lei nº 9.276, de 9 de maio de 1996 - Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 1996/1999 e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9276.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.276%2C%20DE%209%20DE%20MAIO%20DE%201996.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Plano%20Plurianual,Art. Acesso em: 10 ago. 2024.

BRASIL. Anexo i da lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2000/2003. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=9989&ano=2000&ato=609lzaq1kMNpWT4ff>. Acesso em: 10 ago. 2024.

BRASIL. Anexo i da lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2004/2007. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=10933&ano=2004&ato=2e2QzY61UeRpWT258>. Acesso em: 10 ago. 2024.

BRASIL. Anexo i da lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008.- Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11653.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2011.653%2C%20DE%207%20DE%20ABRIL%20DE%202008.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Plano%20Plurianual%20para%20o%20per%C3%ADodo%202008%2F2011.&text=Art.,165%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal. Acesso em: 10 ago. 2024.

BRASIL. Anexo i da lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2012 a 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12593.htm. Acesso em: 10 ago. 2024.

BRASIL. Anexo da lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016 - Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2016/lei-13249-13-janeiro-2016-782255-norma-pl.html>. Acesso em: 10 ago. 2024.

BRASIL. Anexo da lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019 – Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13971.htm. Acesso em: 10 ago. 2024.

BRASIL. Anexo da lei nº 14.802, de 10 de janeiro de 2024 - Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2024 a 2027. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14802.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2014.802%2C%20DE%2010%20DE%20JANEIRO%20DE%202024&text=Institui%20o%20Plano%20Plurianual%20da,per%C3%ADodo%20de%202024%20a%202027.&text=Art.,165%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o. Acesso em: 10 ago. 2024.

BRASIL. MP 459, de 25 de março de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/mpv/459.htm Acesso em: 02 jul.2024.

BRASIL. Decreto nº 12.128, de 1º de agosto de 2024 - Institui o Plano Nacional de Políticas para Povos Ciganos. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=12128&ano=2024&ato=65cETTU5ENZpWTee7>. Acesso em: 12 ago. 2024.

BRASIL. Lei nº 14.914, de 3 de julho de 2024 - Institui a Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=14914&ano=2024&ato=1e6gXTE5ENZpWTfb3>. Acesso em: 12. Ago. 2024.

BRASIL. Lei n. 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Disponível em: https://planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm. Acesso em: 12. Ago. 2024.

BRASIL. Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso) - Dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas idosas. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.741.htm#:~:text=LEI%20No%2010.741%2C%20DE%201%C2%BA%20DE%20OUTUBRO%20DE%202003.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Estatuto%20do%20Idoso%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs.&text=Art.,a%2060%20\(sessenta\)%20anos](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.741.htm#:~:text=LEI%20No%2010.741%2C%20DE%201%C2%BA%20DE%20OUTUBRO%20DE%202003.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Estatuto%20do%20Idoso%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs.&text=Art.,a%2060%20(sessenta)%20anos). Acesso em: 12. Ago. 2024.

BRASIL. MP 996, de 25 de agosto de 2020. Institui o Programa Casa Verde e Amarela. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv996.htm. Acesso em: 11 jun.2024.

BRASIL. Lei n. 14.118, de 12 de janeiro de 2021. Institui o Programa Casa Verde e Amarela; altera as Leis nos 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.100, de 5 de dezembro de 1990, 8.677, de 13 de julho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 11.977, de 7 de julho de 2009, 12.024, de 27 de agosto de 2009, 13.465, de 11 de julho de 2017, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e revoga a Lei nº 13.439, de 27 de abril de 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14118.htm. Acesso em: 11 jun.2024.

BRASIL. **Exposição de Motivos - MP 1162, de 14 de fevereiro de 2023.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2023/medidaprovisoria-1162-14-fevereiro-2023-793774-exposicaodemotivos-167298-pe.html> Acesso em: 02 jul.2024.

BRASIL. **Decreto n. 7.037, de 21 de dezembro de 2009.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7037.htm. Acesso em: 02 mai.24.

BRASIL. **Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/d50215.htm. Acesso em: 22 mai.2024.

BRASIL III **Relatório do Estado Brasileiro ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.** Brasil, 2019.

BRASIL. **Decreto-lei nº 271 de 28 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador, concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEL&numero=271&ano=1967&ato=c32k3aq50MZRVT9ac>. Acesso em: 11 jun.2024.

BRASIL. **Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992.** Pacto Internacional dos Direitos Cíveis e Políticos. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em: 02 mai.2024.

BRUM, Argemiro J. **O desenvolvimento econômico brasileiro.** 30ª ed. Petrópolis: Editora Vozes; Ijuí: Editora Unijuí, 2013.

BRUNO FILHO, Fernando Guilherme; DENALDI, Rosana. Parcelamento, edificação e utilização compulsórios: um instrumento (ainda) em construção. **PosFAUUSP**, n. 26, p. 34-49, 2009.

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

CANOTILHO, Joaquim José Gomes e LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). **Direito Ambiental Constitucional Brasileiro.** São Paulo: Saraiva, 2007.

CARBALLIDO, Manuel Gándara. Democracia, participación y movimientos sociales como constructores de derechos humanos. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, v. 24, n. 1, p. 11-32, 2023, p. 14. Disponível em: <https://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/2347>. Acesso em: 29. Jul. 2024.

CARDOSO, Adauto Lúcio. O déficit habitacional nas metrópoles brasileiras. **Revista Indicadores Econômicos.** FEE. Porto Alegre, v. 32, n. 1, p.91-116, maio 2004, p. 94. Disponível em: https://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5&q=O+d%2C3%A9ficit+habitacional+nas+metr%2C3%B3poles+brasileiras&btnG=. Acesso em 12. Jul. 2024.

CARDOSO, Luiz Reynaldo Azevedo. Evolução do déficit habitacional no Brasil pós-2000. **II Simpósio Nacional de Gestão e Engenharia Urbana** – Abordagem sistêmica, escalas e intersectorialidade: desafios e potenciais do desenvolvimento urbano sustentável. Disponível em: <https://www.proceedings.blucher.com.br/article-details/evolucao-do-deficit-habitacional-no-brasil-ps-2000-34001>. Acesso em: 24 jul. 2024.

CARVALHO, José Murilo. **Os bestializados**: o Rio de Janeiro e a República que não foi. Editora Companhia das Letras, 2019.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 3. ed. Rio de Janeiro, 2002.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 9. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

CAFRUNE, Marcelo Eibs. O direito à cidade no Brasil: construção teórica, reivindicação e exercício de direitos. **Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos**, v. 4, n. 1, p. 185-206, 2016. Disponível em: <https://www3.faac.unesp.br/ridh/index.php/ridh/article/view/325>. Acesso em: 04 jun..2024.

CEPÊDA, Vera Alves. Contexto político e crítica à democracia liberal: a proposta de representação classista na Constituinte de 1934. **Perspectivas**: Revista de Ciências Sociais, v. 35, 2009. Disponível: <https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/2293>. Acesso em: 02.05.2024.

CHAVES, Luiza Lydia Arruda da Silva Cabral. **Regularização fundiária e direito ao território**: Tradicionalidade da Comunidade Jatuarana como fundamento para a Concessão de Direito Real de Uso. Dissertação (Mestrado em Direito) Universidade Federal do Amazonas, Manaus-AM, 2023, 104f. Disponível em: https://tede.ufam.edu.br/bitstream/tede/9831/11/DISS_LuizaLydiaChaves_PPGDIR.pdf. Acesso em: 28 ago. 2024.

CHAVES, Valena Jacob; COIMBRA DA SILVA JUNIOR, Paulo Isan Coimbra. JUSTIÇA COMO EQUIDADE E A FUNDAMENTAÇÃO DE POLÍTICAS DISTRIBUTIVAS SOCIOCULTURAIS. **Revista de Estudos Jurídicos da UNESP**, Franca, v. 21, n. 34, 2020. DOI: 10.22171/rej.v21i34.3144. Disponível em: <https://periodicos.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/article/view/3144>. Acesso em: 11 jul. 2024.

CLEMENTE, A. S.; FREITAS, R. S. **Dimensão Humana do direito a moradia**. 2010.

COLET, Jussara; DA SILVA, Gilnei José (org.). **Direito Humano à Moradia Adequada**. Desvelando o Beira Trilho: Situação e Perspectivas. Relatório de Estudo de Caso. Passo Fundo: CDHPF/EdIFIBE, 2005.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **Estudo técnico**: Panorama Municipal da Regularização Fundiária Urbana – Implementação da Lei n. 13.465/2017. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/4966>. Acesso em: 10 jun.2024.

COMPARATO, Fábio Konder. Réquiem para uma Constituição. In: FIOCCA, Demian; GRAU, Eros Roberto. **Debates sobre a Constituição de 1988**. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

COSTA, Beatriz Souza; VENÂNCIO, Stephanie Rodrigues. A função social da cidade e o direito à moradia digna como pressupostos do desenvolvimento urbano sustentável. **Revista Direito Ambiental e sociedade**, v. 6, n. 2. 2016 (p. 106-136). Disponível em: <https://sou.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/3481/2611>. Acesso em: 30 ago. 2024.

COSTA, Emilia Viotti da. **Da Monarquia à República**: momentos decisivos. 5 ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987.

CUNHA, Guilherme Antônio Correa. Déficit habitacional: o tamanho da desigualdade social no Brasil. **Boletim Economia Empírica** 1 (1), 2020. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/bee/article/view/4014>. Acesso em 20 jul. 2024.

DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípio**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Constituição dos Estados Unidos da América**. Disponível em: <https://www.senate.gov/about/origins-foundations/senate-and-constitution/constitution.htm>. Acesso em: 08 mai.2024.

FERNANDES, Edésio. Política urbana na Constituição Federal de 1988 e além: implementando a agenda da reforma urbana no Brasil. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental**, Belo Horizonte, v. 7, n. 42, nov. 2008. p. 4. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/29598>. Acesso em: 11 dez.2023.

FERREIRA, João Sette Whitaker. Minha casa, minha vida: notas sobre a responsabilidade coletiva de um desastre urbano. **Anais ENANPUR**, v. 16, n. 1, 2015. Disponível em: <https://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/2371/2350>. Acesso em: 12 jun.2024.

FOLHA DE S. PAULO. **Um bilhão de pessoas vivem em favelas e moradias precárias no mundo com 8 bilhões**. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2022/11/no-mundo-de-8-bilhoes-de-habitantes-1-bilhao-vive-em-favelas-e-moradias-precarias.shtml>. Acesso em: 03 mai. 2024.

FIGUEIREDO, Vanessa Aguiar. Perspectivas do direito à moradia e sustentabilidade: ponderação entre direito à moradia digna e meio ambiente. **RELACult – Revista Latino-Americana de Estudos em Cultura e Sociedade**, v. 04, ed. especial, nov., artigo nº 959. E-ISSN: 2525-7870. Disponível em:

<https://periodicos.claec.org/index.php/relacult/article/view/959/530>. Acesso em: 30 ago. 2024.

FRANCISCONI, J. G. (2013). **Seminário de Quitandinha e Q+50: resultado, avaliação e desafios atuais**. Arqtextos, 14(160.04). Disponível em: <https://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arqtextos/14.160/4880>. Acesso em: 13 dez. 2023.

FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio; PEQUENO, Luis Renato Bezerra. **Desafios para implementação de Zonas Especiais de interesse social em Fortaleza**. 2012. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/12304>. Acesso em: 10 jun.2024.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. Análise das Necessidades Habitacionais e suas Tendências para os Próximos Dez Anos. **Relatório Técnico Final - 2ª Versão**, 2018. Disponível em: < <https://www.abrainc.org.br/estudos/2018/10/17/abrainc-e-fgv-apresentam-estudo-da-analise-dasnecessidades-habitacionais-e-suas-tendencias-para-os-proximos-dez-anos/>>. Acesso em: 24 jul. 2024.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Quem somos**. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/a-fjp/>. Acesso em: 24 jul. 2024.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil**. Belo Horizonte: FJP, Centro de Estudos Políticos e Sociais, 1995.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2015**. Belo Horizonte: FJP, Centro de Estudos Políticos e Sociais. 2018. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=76871&codUsuario=0>>. Acesso em: 29 ago.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2022**. Belo Horizonte: FJP, 2023.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2015**. Belo Horizonte: FJP, Centro de Estudos Políticos e Sociais. 2018. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=76871&codUsuario=0>>. Acesso em: 29 ago. 2023, p. 20

GAEPP. **Agenda 2030 e a falsa possibilidade de uma igualdade mundial**. Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza – GAEPP, dezembro de 2018 - Universidade Federal do Maranhão. Disponível em http://www.gaepf.ufma.br/boletim/images/ano-7-numero-4/EM_FOCO.pdf. Acesso 06 jun.2024

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

GONÇALVES, Cláudia Maria da Costa. Pacto constitucional e welfare state: anotações de sociologia constitucional brasileira. **Revista de Políticas Públicas**, v.

10, n. 1, p. 91-107, 2006. Disponível em: https://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5&q=claudia+maria+da+costa+gon%C3%A7alves&btnG=. Acesso em: 10 jul. 2024.

GONÇALVES, Eloísa Dias. O Direito de Preempção Urbano como instrumento da política habitacional: estudo a partir da experiência francesa. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico| RBDU**, p. 163-179, 2016. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/456>. Acesso em: 12 jun.2024.

GONÇALVES, Rafael Soares. Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial. **Estudos Avançados**, v. 23, p. 237-250, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/qKrxnbhPc46GxzR9vvrCPxH/?lang=pt>. Acesso em: 17 jun.2024.

GONÇALVES, Rafael Soares. O déficit habitacional brasileiro: um mapeamento por unidades da federação e por níveis de renda domiciliar. **Texto para discussão nº 559**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro, abril de 1998.

GRAU, Eros Roberto. Aspectos jurídicos da noção de solo criado. In: **O solo criado: anais do seminário**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima, 1976

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010: aglomerados subnormais: primeiros resultados**. Rio de Janeiro, RJ, 2011. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/92/cd_2010_aglomerados_subnormais.pdf. Acesso em: 18.05.2024. Contudo, o termo *favela* voltou a ser utilizado na última pesquisa. O Brasil tem mais de 10 mil favelas e comunidades urbanas, em que vivem 16,6 milhões de pessoas (8% da população brasileira), segundo o Censo de 2022. Para mais, ver: IBGE. Censo demográfico 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/22827-censo-demografico-2022.html>. Acesso em: 18 mai.2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estatísticas do povoamento: evolução da população Brasileira**. Disponível em: <https://brasil500anos.ibge.gov.br/estatisticas-do-povoamento/evolucao-da-populacao-brasileira.html>. Acesso em : 12. Jul. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?edicao=37087&t=sobre>. Acesso em: 10 jul. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de Indicadores Sociais**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html>. Acesso em: 20 mai.2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Características gerais dos domicílios e dos moradores**. Coordenação de Pesquisas por Amostras

de Domicílios, 2022. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101707>. Acesso em: 12. Jul. 2024.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Monitoramento e avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2016. Disponível em: <https://ria.ufrn.br/handle/123456789/2883>. Acesso em: 30 ago. 2024.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. **O Estado de bem-estar social na idade da razão**. A reinvenção do Estado Social no mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

KOURY, Ana Paula; OLIVEIRA, Bruno Santana de. A democracia e a questão urbana na constituinte brasileira (1987-1988). **Urbe**. Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 13, e20200007. 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/Xq4nr3SCWmXY4KhmYNHJTJD/>. Acesso em: 11 dez.2003.

KOURY, Ana Paula. **A política urbana e a questão social**: Quitandinha: o que restou? Arquitextos, 2013.

LASSANCE, Antonio. **Análise ex ante de políticas públicas**: fundamentos teórico-conceituais e orientações metodológicas para a sua aplicação prática. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, Brasília: Rio de Janeiro, 2022. ISSN 1415-4765. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2817>. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11399/2/TD_2817_Analise_ExAnte.pdf. Acesso em: 29 ago. 2024.

LAZZARINI, Sérgio G. **Capitalismo de laços**: os donos do Brasil e suas conexões. Elsevier, 2011.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2008.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **Políticas públicas no estado constitucional**. Editora Atlas SA, 2000.

LIMA, Márcia Rosa de. A Concessão de Direito Real de Uso como instrumento jurídico de defesa do patrimônio público e implementação da política local. **Interesse Público**, Belo Horizonte, v. 4, n. 15, jul. 2002. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/30909>>. Acesso em: 05 jun.2024.

LIMA NETO, V. C.; FURTADO, B. A., KRAUSE, C. **Estimativas do déficit habitacional brasileiro** (PNAD 2007-2012). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Brasília, IPEA, 2013.

LOUREIRO, Francisco. Usucapião Individual e Coletivo no Estatuto da Cidade. In: **Revista Trimestral de Direito Civil**, vol. 9, jan/mar 2002, p. 25-49.

LYNCH, Christian Edward Cyril; SOUZA, Cláudio Pereira. O constitucionalismo da inefetividade: a Constituição de 1891 no cativo do estado de sítio. **Revista**

Quaestio Iuris, v. 5, n. 2, p. 85-136, 2012. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/quaestioiuris/article/view/9874>. Acesso em: 09 mai.2024.

MACHADO, Juliana Pantoja; SERRA NETO, Prudêncio Hilário; MESQUITA, Valena Jacob Chaves. Produção e reprodução no capitalismo neoliberal: um modelo de exploração e expropriação a ser superado pelo princípio político do comum. **Direito Público**, [S. l.], v. 18, n. 97, 2021. DOI: 10.111117/rdp.v18i97.4952. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/4952>. Acesso em: 11 jul. 2024.

MAIA, Fernando Joaquim Ferreira; COSTA, Klivia Larissa Cardoso da. Direito e espaço no Programa Minha Casa Minha Vida em João Pessoa. **Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife**. Recife, 2021.

MATTOS, Fernando Augusto Mansor de. Elementos explicativos da expansão econômica virtuosa dos Anos Dourados (1945-1973). **Revista de Economia Política**, vol. 25, n. 1 (97), p. 28-49, janeiro-março/2005, p. 29. Disponível em: <http://www.rep.org.br/PDF/97-3.PDF>. Acesso em: 10 jun. 2024.

MARICATO, Ermínia. **Moradia Social e meio ambiente**. São Paulo: Universidade de São Paulo, n. 35, p. 54-69, 2001.

MARICATO, E. O Estatuto da Cidade Periférica. In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. (Org). **O Estatuto da Cidade comentado**. Brasília: Ministério das Cidades; São Paulo: Aliança das Cidades, 2010.

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

MARQUES, César. FREY, Henrique. As mudanças habitacionais em regiões metropolitanas brasileiras. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, mai/ago 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/QmD4JMLmmcqzhK57xRrZxZF/>. Acesso em: 12 jul. 2024.

MATTOS, Fernando Augusto Mansor de. Elementos explicativos da expansão econômica virtuosa dos Anos Dourados (1945-1973). **Revista de Economia Política**, vol. 25, n. 1 (97), p. 28-49, janeiro-março/2005, p. 29. Disponível em: <http://www.rep.org.br/PDF/97-3.PDF>. Acesso em: 04 jul. 2024.

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

MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo G. Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

MENEGHETTI, Rayssa Rodrigues; SILVA, Carla Ribeiro Volpini. Cultura cigana: a prática do nomadismo e a concretização do direito à moradia. **Revista Brasileira de Direitos e Garantias Fundamentais**, e-ISSN: 2526-0111, Salvador, v. 4, p. 169-184, jan./jun. 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/39923/2/Cultura%20cigana%20->

%20a%20pr%c3%a1tica%20do%20nomadismo%20....pdf. Acesso em: 29 ago. 2024.

MENEZES, Rafael Lessa V. de Sá. **Crítica de Direito à moradia e das políticas habitacionais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2017.

MICHILES, Carlos. *et al.* **Cidadão constituinte: a saga das emendas populares**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

MIRANDA, Jorge. A dignidade da pessoa humana e a unidade valorativa do Sistema de Direito Humanos. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro: MPRJ**, N. 52, ABR./JUN. 2014.

MONTEIRO, Adriana Roseno; VERAS, Antonio Tolrino de Rezende. A questão habitacional no Brasil. **Mercator**, Fortaleza, v. 16, e16015, 2017. DOI: <https://doi.org/10.4215/rm2017.e16015>. ISSN: 1984-2201. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/mercator/a/ZkVrVHZqbHWQwK6HRpGrcXN/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 30 ago. 2024.

MOTTA, Marta. **Nas Fronteiras do Poder: conflito e direito à terra no Brasil do século XIX**. Rio de Janeiro: Vício de Leitura: Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro, 1998.

MONTEIRO, Vitor de Andrade. **Direito à Moradia Adequada**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

MOVIMENTO NACIONAL DE REFORMA URBANA. **Proposta Popular de Emenda ao Projeto de Constituição de 1988**. Disponível em: <https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2015/07/proposta-popular-de-emenda-ao-projeto-de-constituic3a7c3a30-1988.pdf>. Acesso em: 10 mai.2024.

MUKAI, Toshio. Competências dos entes Federados na Constituição de 1988. **Revista de Direito Administrativo**, v. 184, p. 86-96, 1991. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/44314>. Acesso em: 02 jun.2024.

NASCIMENTO, Luiz Sales do; BARRETO, Carlos Gustavo Guimarães Albergaria. Direito à moradia e os benefícios de uma política de acolhimento permanente para as pessoas em situação de rua. **Revista do Departamento de Ciências Jurídicas e Sociais da Unijuí**, editora Unijuí, n. 55, jan./jun. 2021. ISSN 2176-6622.

NASCIMENTO, Mariana Chiesa Gouveia. **Regularização fundiária urbana de interesse social brasileiro**. Dissertação apresentada ao departamento de direito do Estado como exigência para obtenção do título de mestre. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo. 2013. <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-10012014-170104/pt-br.php>. Acesso em: 02 abr. 2024.

NOBRE, Marcos. **Imobilismo em movimento: da abertura democrática ao governo Dilma**. Editora Companhia das Letras, 2013.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. rev. ampl. e atual. – Salvador: Ed. JusPodivm, 2020.

NOZOE, Nelson Hideiki. Sesmarias e apossamento de terras no Brasil colônia. In: **Revista Economia**. v. 7, n. 3, set./dez. 2006.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Estatuto da cidade**; para compreender...- Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

OLIVEIRA, Jane Souto de (org.). **O traço da desigualdade social no Brasil**. Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE, Rio de Janeiro: IBGE, 1993. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv23926.pdf>. Acesso em: 05 jul. 2024.

OLIVEIRA, Juliana Andrea. FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha. Remoções forçadas no contexto da pandemia de COVID-19: entre o direito e o dever de moradia. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico** | RBDU, Belo Horizonte: Fórum, v. 7, n. 12, p. 181–194, 2021. DOI: 10.55663/rbdu.v7i12.307. Disponível em: http://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/oliver_rbdu12. Acesso em: 29 ago. 2024.

OLIVEIRA SANTOS, Pedro Felipe. O futuro da jurisdição constitucional: as aspirações do constitucionalismo global no paradigma do engajamento comparativo. **Revista do Tribunal Regional Federal da Primeira Região**, Brasília, v. 30, p. 23-44, 2018. Disponível em: https://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5&q=dudh+%C3%A9+marco+para+constitucionalismo+mundial&btnG=. Acesso em: 10 mai.24.

OLIVIER, Carmen Lucia Pinheiro Alves; BARBOSA, Fernando Cordeiro; LOBO, Cláudia Simone. Moradia digna: o conflito entre Direito Constitucional e as políticas públicas de urbanização. **III Seminário Internacional de História e Direito – UFF**, Niterói/RJ, agosto de 2013, 20p. Disponível em: <https://defesacivil.uff.br/wp-content/uploads/sites/325/2020/10/2013-Moradia-digna.-Carmen-Lucia-Olivier-e-col.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination**. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-elimination-all-forms-racial>. Acesso em: 05 mai.2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR). **General Comment No. 4 - The right to adequate housing** (Art. 11 (1) of the Covenant). UN Doc. E/1992/23, 13 December. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/143656>. Acesso em: 02 mai.2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos**. Disponível em: <https://habitat.scarp.ubc.ca/>. Acesso em: 22 mai.2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração da Conferência da ONU no Ambiente Humano**. Disponível em: <https://ceteb.sp.gov.br/posgraduacao/wp-content/uploads/sites/33/2016/09/Declaração-de-Estocolmo-5-16-de-junho-de-1972-Declaração-da-Conferência-da-ONU-no-Ambiente-Humano.pdf>. Acesso em: 05.05.2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women**. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>. Acesso em: 27 jan.2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convention on the Rights of the Child**. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child>. Acesso em: 02 mai.2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - Agenda 21**. Disponível em: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf?_gl=1*_cfoesu*_ga*MTU0ODkxMzUzNS4xNzAyMjg3Mzg3*_ga_TK9BQL5X7Z*MTcwMzI0MTUxMi4xMi4wLjE3MDMyNDE1MTQuMC4wLjA. Acesso em: 22 mai.2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Conferência Mundial sobre Direitos Humanos em Viena na Áustria**. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1993%20Declaração%20e%20Programa%20de%20Acção%20adoptado%20pela%20Conferência%20Mundial%20de%20Viena%20sobre%20Direitos%20Humanos%20em%20junho%20de%201993.pdf>. p. 8. Acesso em: 10 mai.2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convention Relating to the Status of Refugees**. Disponível em: <https://www.unhcr.org/about-unhcr/who-we-are/1951-refugee-convention>. Acesso em: 04 mai.2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos**. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Económicos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>. Acesso em: 10 mai.2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Constituição da Organização Mundial de Saúde**. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20Direitos%20Civis%20e%20Políticos.pdf>. Acesso em 04 mai.2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR). **General Comment No. 4 - The right to adequate housing** (Art. 11 (1) of the Covenant). UN Doc. E/1992/23, 13 December. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/143656>. Acesso em: 02 mai.2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas**. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/doc/cartonu.htm>. Acesso em: 03 mai.2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Carta Internacional dos Direitos do Homem**. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/deconu/textos/onu1.htm>. Acesso em: 02 mai. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração de ONU no Ambiente Humano**. Estocolmo, 5-16 de julho de 1972. Disponível em: <https://cetesb.sp.gov.br/wp-content/uploads/sites/33/2016/09/Declaracao-de-Estocolmo-5-16-de-junho-de-1972-Declaracao-da-Conferencia-da-ONU-no-Ambiente-Humano.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Habitat III**. Disponível em: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf1>. Acesso em: 04 mai.2024

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. [s.l.], 15 set. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustentavel>. Acesso em: 11 mai.2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR)**, General Comment No. 7: The right to adequate housing (Art.11.1): forced evictions, 20 May 1997 **Comentário Geral n. 7**; constante no E/1998/22, anexo IV Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/47a70799d.html> HRI/GEN/1/Rev.7. Acesso em: 05 mai.2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **O direito à moradia adequada**. 2021. Disponível em: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_en.pdf. Acesso em 05 dez.2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Istanbul Declaration on Human Settlements**, paragraph 67. United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II), Istanbul, 3-14 June 1996. Disponível em: <https://www.un.org/ruleoflaw/wp-content/uploads/2015/10/istanbul-declaration.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2024.

OSÓRIO, Leticia; SAULE JUNIOR, Nelson. Direito à moradia no Brasil. **Relatório Nacional do Projeto de Relatores Nacionais do DhESC**. São Paulo, 2003. Disponível em: www.academia.edu. Acesso em: 10 jun.2024.

PAIVA, José Pedro. O Programa Minha Casa, Minha Vida, PMCMV, e suas implicações técnicas no Registro de Imóveis. **Boletim do IRIB em revista**. São Paulo: Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, ano 26, n. 339, 3 de jul. 2010.

PANSIERI, Flávio. Do Conteúdo à Fundamentalidade da Moradia. In: **Constituição e estado social**: os obstáculos à concretização da Constituição. Francisco José

Rodrigues de Oliveira Neto (org.) São Paulo: Revista dos Tribunais; Coimbra: Editora Coimbra, 2008.

PEREIRA, Daniel Queiroz. O usucapião especial urbano e a efetivação da função social da propriedade. **Revista de Direito da Cidade**, v. 3, n. 2, p. 245-274, 2011. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/9857>. Acesso em: 11 jun.2024.

PINHEIRO, Augusto Ivan de Freitas. **Políticas públicas urbanas na Prefeitura do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Urbanismo, n^a, v. 1101, 2008.

POMPEU, Gina Vidal Marcílio; MATOS, Liliane Gonçalves. Os custos do bem-estar social: como fechar a conta no ordenamento socioeconômico brasileiro? **Revista De Direitos E Garantias Fundamentais**, v. 21, n. 1, 2020, p. 62. Disponível em: <https://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/1675>. Acesso em: 30 jul. 2024.

PREFEITURA DE RECIFE. **ZEPH 10 Santo Antônio/ São José - ZEPH 14 Casa da Cultura / Estação Central Patrimônio Imaterial**. Diretoria de Preservação do Patrimônio Cultural – DPPC. Recife, outubro de 2020, 163f. Disponível em: https://conselhodacidade.recife.pe.gov.br/sites/default/files/2020-12/DIAGNOSTICO_IMATERIAL_ZEPHs_10_e_14.pdf. Acesso em: 27 ago. 2024.

RAMALHO, Ana Maria Filgueira; SILVA, Vera Lúcia de Orange Lins da Fonseca e. Conflitos fundiários urbanos: o dilema do direito à moradia em áreas de preservação ambiental. In: SAULE JÚNIOR, Nelson et al. (org). **Anais do V Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico**. Porto Alegre: Magister, 2009.

ROLNIK, Raquel. **Guia do Estatuto da Cidade**. Brasília, Câmara dos Deputados, 2001.

ROLNIK, Raquel et al. O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. **Cadernos Metrópole**, v. 17, n. 33, p. 127-154, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cm/a/q47HCnW58YPJHzyvhZSWPwB/?lang=pt>. Acesso em: 09 jun.2024.

ROQUE, Tatiana. O combate às desigualdades exige um novo pacto capaz de atualizar os princípios que deram origem ao Estado de bem-estar social [Entrevista]. **Revista do Instituto Humanitas da Unisinos**. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/159-noticias/entrevistas/570811-o-combate-as-desigualdadesexige-um-novo-pacto-capaz-de-atualizar-os-principios-que-deram-origem-ao-estado-debem-estar-social-entrevista-especial-com-tatiana-roque>. Acesso em: 25 jun. 2024.

SACHS, Jeffrey D. **The age of sustainable development**. Tradução Jaime Araújo. New York: Columbia University Press, 2017.

SANTOS, Angela Penalva. Autonomia municipal no contexto federativo brasileiro. **Revista Paranaense de Desenvolvimento-RPD**, n. 120, p. 209-230, 2011. Disponível em: <https://ipardes.emnuvens.com.br/revistaparanaense/article/view/171>. Acesso em: 08 jun.2024.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Reinventar a democracia**: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. 1998.

SANTOS, Marília Lourido dos. **Interpretação constitucional no controle judicial das políticas públicas**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia na constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. **Revista Eletrônica da Reforma do Estado**, Salvador, edição 20, dez./jan./fev., 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 13 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental**: Estudos sobre a Constituição, os Direitos Fundamentais e a Proteção do Ambiente. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

SENADO FEDERAL. PE00063-6/1987. **Coleção Constituição 20 anos**. Brasília, 2008. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-258.pdf>. Acesso em: 10 mai.2024.

SENADO FEDERAL. **Estatuto da Cidade 10 anos**: avançar no planejamento e na gestão urbana. Brasília: Senado Federal, gabinete do Senador Inácio Arruda, 2011. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/385442/Cartilha%20Estatuto%20da%20Cidade%2010%20anos.pdf?sequence=1> Acesso em: 14 dez 2023.

SENADO FEDERAL. **Relatório da Delegação do Senado Federal destinada a participar da Conferência das Nações Unidas sobre assentamentos humanos (Habitat II) realizada em Istambul (Turquia)** – Período de 03 a 14 de junho de 1996. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4129750&ts=1594013016199&disposition=inline>. Acesso em: 01 mai.2024.

SERRAN, J. R. **O IAB e a Política Habitacional**. São Paulo: Schema Editora. 1976.

SILVA, Geraldo. As Olimpíadas e as remoções no Rio de Janeiro. Um pacote de imposições draconianas. Entrevista especial com Gerardo Silva. **Instituto Humanitas Unisinos**. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/543246-olimpiadas-a-nova-justificativa-para-as-remocoes-no-rio-de-janeiro-entrevista-especial-com-gerardo-silva>. Acesso em: 05 mai.2024.

SILVA, Roberta Soares da. **Enciclopédia Jurídica da PUCSP**, tomo XII: direitos humanos. coords. Wagner Balera e Carolina Alves de Souza Lima - São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2022. Disponível em: https://enciclopediajuridica.pucsp.br/pdfs/dignidade-humana_623a2da5778f4.pdf. Acesso em: 26 ago. 2024.

SILVESTRE, Gilberto Fachetti. A usucapião especial urbana individual e coletiva pela interservio possessionis da tença precária em posse ad usucapionem pro morada, pro labore e pro misero. **Revista de Direito da Cidade**, v. 13, p. 2030-2073, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdc/a/dtPkPWfrp3ntb9wWnVdwMdR/?format=html>. Acesso em: 10 jun..2024.

SPINK, Mary Jane Paris et al. O direito à moradia: reflexões sobre habitabilidade e dignidade. **Psicologia: ciência e profissão**, v. 40, p. e207501, 2020.

SORJ, Bernardo. **A nova sociedade brasileira**. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

SOUTO, Ricardo dos Santos. A dignidade da pessoa humana como um valor absoluto no Brasil. **Rev. Nufen: Phenom. Interd.**, Belém, 11(3), 168-184, set. – nov., 2019. Disponível em: <https://pepsic.bvsalud.org/pdf/rnufen/v11n3/a11.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2024.

SOUZA, Frank Pavan. **Regularização fundiária em áreas de preservação permanente**. Disponível em: <https://seminariodeintegracao.ucam-campos.br/wp-content/uploads/2015/11/xiv-seminario-integracao-2015-frank-pavan.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2024.

SOUZA, Jessé. **A ralé brasileira: quem é e como vive**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

SOUZA, Sergio Iglesias Nunes de. **Direito à moradia e de habitação**. Análise comparativa e seu aspecto teórico e prático com os direitos da personalidade. 3. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013

STRECK, Lenio Luiz. **Dicionário de Hermenêutica: 50 verbetes fundamentais da Teoria do Direito à luz da Crítica Hermenêutica do Direito**. Belo Horizonte: Letramento, 2020.

STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica jurídica e (m) crise**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

STRECK, Lenio Luiz. Jurisdição constitucional e hermenêutica: perspectivas e possibilidades de concretização dos direitos fundamentais-sociais no Brasil. **Novos estudos jurídicos**, v. 8, n. 2, p. 250-302, 2003, p. 259. Disponível em: <file:///C:/Users/Win7/Arquivos%20e%20pastas%20do%20PC/Downloads/336-556-1-PB.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2024.

STRECK, Lenio Luiz. **Precisamos falar sobre direito e moral**: os problemas da interpretação e da decisão judicial. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADPF nº 878**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15355042872&ext=.pdf>. Acesso em 10.06.2024.

SKOCPOL, Theda; PIERSON, Paul. Institucionalismo Histórico na Ciência Política Contemporânea. **Ciência Política**: Estado da Disciplina/WW Norton, 2002.

TOCQUEVILLE, Alexis. **La democracia en América**. Akal, 2007.

TOLEDO, Cláudia Mansani Queda de. MOKARZEL, Carolina Baracat. A relação entre o direito de propriedade e o direito à moradia na Constituição Federal de 1988. **Revista de Direito Urbanístico**. 2015. Disponível em: <<https://www.indexlaw.org/index.php/revistaDireitoUrbanistico/article/view/57>>. Acesso em: 10 abr. 2024.

ULTRAMARI, Clovis; REZENDE, Denis Alcides. Planejamento estratégico e Planos Diretores Municipais: referenciais e bases de aplicação. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 12, p. 717-739, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rac/a/jsGSFxfyC9tLzpCKfYHTPhF/>. Acesso em: 02 jun.2024.

VALLE, Cristiane Dalla. O direito à moradia adequada. **Revista Eletrônica de Direito Internacional**, 2018, Vol. 23. Disponível em: www.centrodireitointernacional.com.br/publicacoes/revista-eletronica/. Acesso em: 14 abr. 2024.

VICENTINO, Cláudio. A criação do Brasil capitalista. *In*: DEL PRIORI, Mary *et al.* (org.). **500 anos de Brasil**: histórias e reflexões. São Paulo: Scipione, 1999.

VILARDAGA, Vicente. **O discreto charme proletário da Vila Maria Zélia**. Complexo residencial servia para prestar assistência e vigiar trabalhadores. Folha de S. Paulo. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/blogs/andancas-na-metropole/2024/07/o-discreto-charme-proletario-da-vila-maria-zelia.shtml>. Acesso em: 15 jul. 2024.