

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA  
FACULDADE DE DIREITO PROFESSOR JACY DE ASSIS  
GRADUAÇÃO EM DIREITO

MARIA CLARA SILVEIRA MACHADO DE CAMPOS

**CRÍTICA AO MODELO BRASILEIRO DE ACESSO À MORADIA:  
UMA ANÁLISE DA LOCAÇÃO SOCIAL NA NOVA GERAÇÃO DE POLÍTICAS DE  
HABITAÇÃO IMPLEMENTADA EM PORTUGAL**

UBERLÂNDIA

2022

MARIA CLARA SILVEIRA MACHADO DE CAMPOS

**CRÍTICA AO MODELO BRASILEIRO DE ACESSO À MORADIA:  
UMA ANÁLISE DA LOCAÇÃO SOCIAL NA NOVA GERAÇÃO DE POLÍTICAS DE  
HABITAÇÃO IMPLEMENTADA EM PORTUGAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Carlos Goiabeira Rosa

UBERLÂNDIA

2022

**CRÍTICA AO MODELO BRASILEIRO DE ACESSO À MORADIA:  
UMA ANÁLISE DA LOCAÇÃO SOCIAL NA NOVA GERAÇÃO DE POLÍTICAS DE  
HABITAÇÃO IMPLEMENTADA EM PORTUGAL**

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia pela banca examinadora formada por:

Uberlândia, 18 de janeiro de 2023.

---

Prof. Dr. Luiz Carlos Goiabeira Rosa (orientador)

---

Prof. Dr. Raoni Macedo Bielschowsky (avaliador)

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a todos que me permitiram e me proporcionaram as possibilidades de chegar até aqui. Serei eternamente grata aos meus pais, irmãos, avós e a toda a minha família que nunca faltou com amor e apoio.

Agradeço também aos mestres, professores e professoras, que me guiaram pela seara acadêmica, sempre atentos e pacientes, contribuindo para a construção do meu pensamento crítico e para a minha formação intelectual.

Sou o que sou – e quem sou – pela presença e pela ajuda de vocês!

## RESUMO

O presente trabalho analisa criticamente a (in)efetividade do direito à moradia no Brasil e da legislação que o fundamenta, buscando, ao fim, propor soluções para sua ampliação. Diante do déficit habitacional insuperável e dos crescentes processos de segregação socioterritorial, nota-se que as políticas habitacionais que orientam o Estado brasileiro não se ajustam ao interesse social. Na verdade, na arena da habitação, existem muitos agentes dotados de poder político e econômico disputando as diretrizes que irão dominá-la. Deste cenário emerge a necessidade de se refletir sobre novas formas de promoção do acesso à moradia aos pobres urbanos, visando a supremacia do direito à moradia em detrimento do direito à propriedade privada. Mais, é preciso pensar um projeto que relacione a política habitacional à política urbana e fundiária, de forma que se garanta uma moradia adequada segundo os critérios de habitabilidade e de acesso a serviços e oportunidades da vida na cidade. Serão propostos, assim, projetos que não necessariamente passem pela aquisição de um título de propriedade via financiamento, mas que assegurem a posse dos indivíduos sobre o imóvel que habitam. Nesse sentido, enfatiza-se programas estatais de locação social e de concessão de habitações sem contrapartida financeira. Como sustentação da tese que se lança, far-se-á uma análise do modelo de política pública habitacional predominante no Brasil frente às premissas e legislações da Nova Geração de Políticas Habitacionais, projeto recém adotado em Portugal.

**Palavras-chave:** Direito à moradia. Habitação. Locação social. Direito urbanístico. Direito à cidade. Segurança da Posse.

## ABSTRACT

The present work critically analyzes the (in)effectiveness of the right to housing in Brazil and the legislation that underlies it, seeking, in the end, to propose solutions for its expansion. Faced with the insurmountable housing deficit and the growing processes of socio-territorial segregation, it is noted that the housing policies that guide the Brazilian State do not adjust to the social interest. In fact, in the housing arena, there are many agents with political and economic power disputing the guidelines that will dominate it. From this scenario emerges the need to reflect on new ways of promoting access to housing for the urban poor, aiming at the supremacy of the right to housing to the detriment of the right to private property. Moreover, it is necessary to think of a project that relates housing policy to urban and land policy, so as to guarantee adequate housing according to the criteria of habitability and access to services and opportunities of life in the city. Therefore, projects will be proposed that do not necessarily involve the acquisition of a property title via financing, but that ensure individuals' tenure of the property they inhabit. In this sense, emphasis is placed on state programs for social leasing and housing concession without financial compensation. In support of the thesis that is being launched, an analysis will be made of the model of public housing policy prevailing in Brazil in view of the premises and legislation of the New Generation of Housing Policies, a project recently adopted in Portugal.

**Keywords:** Right to housing. Housing. Social lease. Urban law. Right to the city. Security of Tenure.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>2. PARA UMA CRÍTICA DO DIREITO .....</b>	<b>11</b>
<b>3. DAS QUESTÕES QUE FUNDAMENTAM O CONCEITO DE HABITAÇÃO.....</b>	<b>15</b>
3.1. Do direito à cidade.....	16
3.2. Do direito à moradia .....	17
3.3. Do direito à propriedade privada frente ao cumprimento da sua função social.....	20
3.4. O papel do direito urbanístico.....	23
3.5. Enquadramento legal do direito à moradia .....	24
<b>4. OS MODELOS PORTUGUÊS E BRASILEIRO DE ACESSO À HABITAÇÃO .....</b>	<b>28</b>
4.1. Crítica ao foco das diretrizes habitacionais nacionais: o Programa Minha Casa Minha Vida .....	29
4.2. Diretrizes para uma política habitacional nacional mais adequada, inclusiva e com instrumentos jurídicos diversificados .....	33
4.3. Nova Lei de Bases da Habitação (Lei nº 83/2019): uma análise da orientação da Nova Geração de Políticas Habitacionais portuguesas.....	39
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>46</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>48</b>

## INTRODUÇÃO

A habitação é um campo disputado por diferentes agentes munidos de força política e econômica. Nesse contexto, os movimentos sociais que reivindicam uma reforma urbana e o acesso à moradia adequada se defrontam com interesses terminantemente antagônicos, suscitando fortes tensões que o Estado Constitucional de Direito brasileiro parece não conseguir solucionar.

Assim como alimentar-se, habitar é uma necessidade humana básica, um dos pilares da subsistência do homem, e, no entanto, o Estado brasileiro sustenta números alarmantes em termos de déficit habitacional. A habitação é um direito reconhecido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)<sup>1</sup>, sendo considerada essencial para o bem-estar e a qualidade de vida dos cidadãos. Importa ressaltar que à moradia é conferida uma qualidade, não se trata de qualquer tipo de habitação, mas de uma habitação adequada e com condições satisfatórias, isto é, com infraestrutura domiciliar e acesso à cidade e suas prerrogativas, ao lazer, ao transporte público e às instituições sociais primárias (VILLAR, 2015, p. 46).

Constatados os entraves e as possibilidades do direito como arena de transformações sociais, passa-se a um diagnóstico da realidade habitacional brasileira, enfatizando a sua principal política habitacional, o Programa Minha Casa Minha Vida. Será verificado, contudo, que, apesar de um sólido arcabouço legal e da existência de importantes programas que pretendem a plena efetivação do direito à moradia, o déficit habitacional no país não foi resolvido, tendo inclusive se agravado, nos últimos anos, em razão da pandemia da Covid-19<sup>2</sup>. Diante de uma análise mais profunda deste quadro, atentando-se aos números que refletem a quantidade de moradias inadequadas, de pessoas desabrigadas e, ainda, de imóveis vazios ou subutilizados no país, restará o seguinte questionamento: o que separa os brasileiros destituídos de habitação da quantidade exorbitante de imóveis vazios?

---

<sup>1</sup> Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. OECD Better Life Index. Quesitos. Disponível em: <<https://www.oecdbetterlifeindex.org/pt/quesitos/housing-pt/#:~:text=A%20moradia%20tamb%C3%A9m%20%C3%A9%20o%20acess%C3%ADvel,com%20a%20m%C3%A9dia%20da%20OCDE.>> Acesso em: 08 de dez.2022.

<sup>2</sup> GAMEIRO, Nathália. População em situação de rua aumentou durante a pandemia. **Fiocruz Brasília**, Brasília, 08 de jun. 2021. Disponível em: <<https://www.fiocruzbrasil.org.br/populacao-em-situacao-de-rua-aumentou-durante-a-pandemia/#:~:text=Os%20dados%20apresentados%20pelo%20psic%C3%B3logo,um%20emprego%20sairia%20das%20ruas.>>. Acesso em: 08 de dez. 2022.

A esse respeito, a presente investigação tem como objeto de estudo o direito à moradia no contexto jurídico - e também político - brasileiro. Adotar-se-á o método dedutivo, onde se partirá de uma análise dos instrumentos normativos existentes no ordenamento nacional e internacional que pretendem garantir a habitação como um direito social e universal, pelo que será possível observar que o direito à moradia como tal encontra-se bem articulado juridicamente. Sendo assim, e uma vez que a efetividade do direito à habitação caminha de maneira contrária ao seu enquadramento jurídico, torna-se necessária a análise, ainda que breve, dos limites do próprio direito como instrumento de concretização dos direitos humanos e fundamentais diante de forças político-econômicas que conservam interesses contrários.

Outrossim, ainda quanto ao método dedutivo buscar-se-á chegar na premissa específica, onde o trabalho tentará oferecer medidas de acesso à habitação distintas daquilo que se faz amiúde, no Brasil, em termos de políticas públicas habitacionais, no intuito de conferir maior efetividade ao direito à moradia. Para tanto, serão trabalhados alguns institutos defendidos na esfera normativa internacional, com particular ênfase à Lei nº 83/2019 (Lei de Bases da Habitação) sancionada em Portugal, que integra a Nova Geração de Políticas de Habitação do país, e uma de suas expressões, o Programa de Arrendamentos Acessíveis (Decreto-Lei 68/2019). Brasil e Portugal têm se direcionado a políticas públicas habitacionais com fins e fundamentos distintos. Tais respostas à demanda por habitação serão analisadas a fim de que se encontre uma via de desenvolvimento mais promissora para a efetivação do direito à moradia. Com isso, a pesquisa buscará oferecer uma resposta, ou melhor, uma possibilidade à realidade habitacional brasileira na tentativa de se pensar um programa mais holístico capaz de intervir positivamente no déficit habitacional do país.

Neste contexto, a pesquisa irá apontar também que a mercantilização do direito à habitação tem acarretado um expansionismo urbano problemático marcado pela periferização, desigualdade socioterritorial e despovoamento dos centros urbanos, fenômenos estes que devem ser compreendidos como violações de direitos humanos dentro do enquadramento legal proposto. Assim se faz necessária uma intervenção ou alguma outra resposta com foco nas relações de posse e propriedade, fazendo uma melhor gestão da matéria para o fim de se criarem mais oportunidades de habitação condigna e maior acessibilidade à imóveis em regiões centrais por famílias de baixa renda.

Dessa forma, pretende-se contribuir para a discussão em torno dos obstáculos ao acesso à habitação, os quais se arrastam no tempo e na história brasileiros. Espera-se desvelar algumas questões mais profundas que tornam o Estado e o próprio direito inertes diante da

tragédia social provocada pela inefetividade do direito à moradia, além de oferecer uma nova perspectiva a respeito dos rumos jurídicos e políticos que devem ser tomados nesta seara. A pretensão é conferir maior efetividade ao direito à moradia adequada, contribuindo também para o abrandamento dos problemas da cidade, como o avanço da gentrificação. Importante salientar, contudo, que não se tenciona esgotar o tema face à extensão de seu conteúdo.

A conclusão da presente pesquisa deverá propor, portanto, novas estratégias a serem aplicadas no ordenamento brasileiro e concretizadas pelas políticas públicas do Estado com o fim de promover maior acesso à habitação aos brasileiros e brasileiras que se encontram, no estado atual das coisas, em insegurança habitacional. Daí a escolha pela abordagem sob a ótica do direito comparado, a qual permite superar respostas jurídicas, institucionais e políticas engessadas a partir das distintas experiências em análise. Será, portanto, uma pesquisa exploratória e comparativa, fazendo uso dos quadros normativos, regulatórios e, também, principiológicos do Brasil, de Portugal e, ainda, da esfera internacional.

## 2 PARA UMA CRÍTICA DO DIREITO

A análise crítica deve elucidar o que um direito promete e o que ele nega. E tudo o que ele nega só se explicita quando se dá a devida atenção à totalidade da sociedade que produziu o direito e, especificamente, à “coerência orgânica do direito”. (MENEZES, 2017, p. 14).

Em primeiro lugar, a realidade é complexa. Nada existe sem que esteja inserido em uma totalidade que possui seus movimentos internos, movimentos estes que se arranjam em um processo constante de luta, dialético. Nesse sentido, um momento - ou melhor dizendo, um objeto - não pode ser estudado como se desvinculado fosse de um universo de determinantes, visíveis e invisíveis. Portanto, um pensamento científico - mais ainda - um pensamento crítico não pode ocorrer sem se considerar referida complexidade, fazendo aparecer também aquilo que subjaz o objeto, de forma que se possa produzir os detalhes, quantos forem possíveis, de sua realidade. Este deveria ser o fundamento e o método de toda e qualquer teoria científica (MIAILLE, 2005, p. 21 e 22). A compreensão da realidade social nesses termos permite não só revelar todos os seus pormenores como também refletir sobre um caminho verdadeiramente emancipatório. (MIAILLE, 2005, p. 23).

O direito, pois, não é estático e não pode ser reduzido ao momento em que se encontra positivado. Deve ser tomado, em verdade, como um momento ou uma fase de um processo contínuo que se prolonga no tempo e que encontra suas bases na materialidade da sociedade que o produziu<sup>3</sup>. Somente a partir de uma análise que insere e relaciona o direito às condições que permitiram sua existência é que se pode extrair a sua racionalidade concreta (MIAILLE, 2005, p. 23).

Logo, partindo da premissa de que para entender o direito - e mais especificamente o direito brasileiro - é preciso compreendê-lo dentro do seio social que o forjou, é impossível ignorar o fato de que sua dinâmica obedecerá ao sociometabolismo do capital, da mesma forma que a sociedade que o envolve. Nesse sentido, operar pelo direito termina por ser uma atividade limitada às tensões do corpo social capitalista, as quais se revelam como de difícil transposição, uma vez que a sociedade está dividida em classes que seguem lógicas diametralmente opostas.

---

<sup>3</sup> Em K. MARX, **Contribuição à Crítica da Economia Política**, 2008, p. 47, lê-se: “A totalidade dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência. O modo de produção da vida material condiciona o processo de vida social, política e intelectual. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser; ao contrário, é o seu ser social que determina sua consciência”.

Demandas sociais por distribuição interferem de maneira rigorosa no processo acumulatório burguês, o qual carece do despojamento dos trabalhadores de seus meios de subsistência para que o sistema econômico vigente se reproduza<sup>4</sup>.

Neste contexto, o direito, então figurado como produto da superestrutura social que está colocada, se apresenta mormente como um instrumento de controle e supressão dos movimentos sociais e de suas reivindicações. Quanto mais avessas à dinâmica posta forem as reivindicações, maior será também a barreira a ser transposta para alcançá-las por meio de ferramentas legais. Por outro lado, as pequenas conquistas que de fato são permitidas e asseguradas pelo direito sofrem quando traduzidas ao discurso jurídico e quando deslocadas a uma arena institucional sistematicamente controlada por uma embaraçosa teia burocrática. (MENEZES, 2017, p. 70 e 231).

Admitindo, portanto, a necessidade de furtar a classe trabalhadora, não apenas de seus meios de produção, mas também de seus meios de subsistência, é possível concluir que a inefetividade dos direitos humanos e fundamentais é um fenômeno natural à ordem capitalista. Nesse sentido, as reivindicações sociais são absorvidas pelo direito que, por sua vez, expressa o despojamento de classe em inefetividade jurídica. Ou seja, a eficácia plena dos direitos já assegurados só seria possível em uma fórmula econômica que superasse a inevitabilidade do despojamento do trabalhador, sendo assim, quando o próprio sistema vigente e o direito que dele emerge fossem suplantados.

Entretanto, considerando que a superestrutura também retorna influenciando a base material que a ergue, é possível que o direito se expresse de maneiras contraditórias e inovadoras em relação à materialidade que o produziu. Tal reflexo pode ser provocado por uma

---

<sup>4</sup> Com o fim de demonstrar a relação contraditória entre classes em que se consolida a ordem sociometabólica do capital e, dessa forma, evidenciar o papel do direito, cabe colacionar a descrição marxista MARX, Karl, **O Capital: Crítica da Economia Política**, 2013, p. 515. a respeito desta dinâmica: “(...) é preciso que duas espécies bem diferentes de possuidores de mercadorias se defrontem e estabeleçam contato; de um lado, possuidores de dinheiro, meios de produção e meios de subsistência, que buscam valorizar a quantia de valor de que dispõem por meio da compra de força de trabalho alheia; de outro, trabalhadores livres, vendedores da própria força de trabalho e, por conseguinte, vendedores de trabalho. Trabalhadores livres no duplo sentido de que nem integram diretamente os meios de produção, como os escravos, servos etc., nem lhes pertencem os meios de produção, como no caso, por exemplo, do camponês que trabalha por sua própria conta etc., mas estão, antes, livres e desvinculados desses meios de produção. Com essa polarização do mercado estão dadas as condições fundamentais da produção capitalista. A relação capitalista pressupõe a separação entre os trabalhadores e a propriedade das condições da realização do trabalho. Tão logo a produção capitalista esteja de pé, ela não apenas conserva essa separação, mas a reproduz em escala cada vez maior. O processo que cria a relação capitalista não pode ser senão o processo de separação entre o trabalhador e a propriedade das condições de realização de seu trabalho, processo que, por um lado, transforma em capital os meios sociais de subsistência e de produção e, por outro, converte os produtores diretos em trabalhadores assalariados.”

pressão política proveniente de movimentos sociais que forcem suficientemente os limites jurídicos, extrapolando assim suas próprias amarras. (MENEZES, 2017, p. 15).

Portanto, ainda que o direito apresente limitações em si mesmo e acomode a busca por uma transformação verdadeiramente radical, é este o instrumento que está posto como meio de legitimação das causas sociais perante o Estado de Constitucional de Direito e a sociedade civil. Não há, pois, sentido em negligenciar o seu papel na luta pelos direitos fundamentais, com particular ênfase ao direito à habitação. É preciso, no entanto, entender os seus limites e como forçá-los para além da arena jurídica.

Os movimentos sociais, em seu discurso e reivindicações, irão necessariamente se defrontar com o direito, correndo o risco de uma cooptação jurídica de suas demandas a fim de dar-lhes o condão da segurança jurídica, que não garante, no entanto, a sua efetividade concreta. Não obstante, como avalia Rafael Lessa V. de Sá Menezes (2017, p. 12), “o capitalismo se adapta a muitas demandas das classes trabalhadoras e já estamos a meio caminho andado quando a demanda aparece formulada como um “direito””, isto significa dizer que, conquistas parciais, por meio da institucionalização dos avanços das lutas, consolida pontos de partida mais adiantes de onde o debate social emergirá.

O mesmo autor esclarece:

Claramente, esta linha de argumentação coloca sempre como horizonte a superação do sistema sociometabólico do capital e pouco ou nada acrescenta à questão sobre o que fazer enquanto este for o sistema sociometabólico realmente existente. Que fazer quando as necessidades sociais são balizadas por este sistema? Neste sentido, um desafio para a reflexão crítica é encontrar o elo, se algum, entre a perspectiva de longo alcance (a revolução social) e a de alcance mais restrito (a luta por direitos ou a luta política). (MENEZES, 2017, p. 11).

A crítica que se faz ao direito enquanto instrumento emancipatório busca extrair a sua racionalidade a fim de explicar os seus limites e a sua manifesta ineficácia quando da efetivação dos direitos humanos e fundamentais. A partir daí é possível entender aquilo que é realizável pelo direito brasileiro tal como ele existe e aquilo que é negado, sendo viável tão somente em um direito evanescente, que supere a sua lógica atual. Neste viés, a pressão por mudanças que sejam contraditórias à sua forma de existir devem ser tomadas pelas lutas sociais, trazendo à tona o verdadeiro espírito de transformações sociais profundas e radicais e visando um horizonte que rompa com a lógica limitadora do sistema atual.

Há, no entanto, um caráter mais imediato que pode ser suprido por meio do direito, apesar de sua força desmoralizante ao acomodar e institucionalizar as reivindicações mais

radicais. Ainda que o fim último não caiba neste direito, deve-se buscar suprir o quanto for possível das demandas mais urgentes. Os direitos humanos e fundamentais, ainda que categorias limitadas, que não conseguem suprir de maneira plena as necessidades sociais, colocam a disputa em um patamar mais acima para que seja discutida. Nas palavras de David Harvey (2015, p. 244-245), avançar alguns passos em relação ao direito à moradia pode ser o início de um processo revolucionário maior:

Se os participantes da Comuna de Paris reivindicavam seu direito a uma cidade que haviam ajudado coletivamente a produzir, então por que a expressão ‘o direito à cidade’ não poderia se tornar uma palavra de ordem paramobilizar a luta anticapitalista? Como de início observei, o direito à cidade é um significante vazio repleto de possibilidades imanentes, mas não transcendentais. Isso não significa que seja irrelevante ou politicamente impotente. Tudo depende de quem conferirá ao significante um significado imaneente revolucionário, em oposição ao significado reformista [...] Da mesma forma que Marx descreveu as restrições à jornada de trabalho como um primeiro passo de uma trajetória revolucionária, reivindicar o direito de todos a viver em uma casa e um ambiente decentes pode ser visto como um primeiro passo de um movimento revolucionário mais abrangente. (HARVEY, 2015, p. 244, 245).

Considerando esta crítica, passa-se ao conteúdo de fato da pesquisa, o qual visa, neste viés, a análise de institutos jurídicos capazes de orientar a política habitacional brasileira em um sentido de forçar os limites do próprio direito que se coloca, no Brasil, hoje, no tocante à questão da moradia. Alternativas que podem, ao menos, aprimorar a efetivação do direito à habitação, como um objetivo imediato, e, no longo prazo, atingir estruturas da ordem sociometabólica do capital, com o intuito de, realmente, pensar em uma ciência jurídica vanguardista. O sentido do presente trabalho, portanto, busca obrigar o Estado e a sociedade como um todo vinculando-os juridicamente à necessidade elementar de *habitar*.

### 3 DAS QUESTÕES QUE FUNDAMENTAM O CONCEITO DE HABITAÇÃO

Entender a história dos direitos fundamentais significa entender ao mesmo tempo a história e a função do Estado Constitucional, que tem como premissa exatamente a proteção da dignidade da pessoa humana (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2018, p. 323). O autor Ingo Wolfgang Sarlet divide a história dos direitos fundamentais em dois momentos, uma “pré-história”, a qual consiste na noção superficial de direitos naturais inatos do homem<sup>5</sup>, e o momento em que são reconhecidos os direitos fundamentais na esfera do direito positivo. No caso, importará apenas a história mais recente deste objeto que abrangerá a sua evolução e as chamadas dimensões de direitos fundamentais.

Os direitos de primeira dimensão emergem da ideologia liberal-burguesa do final do século XVIII e começo do século XIX, como desdobramento de um ideário individualista. São direitos que protegem o indivíduo face ao Estado, exigindo tão somente a sua não intervenção na esfera das liberdades individuais, com ênfase nos direitos à vida, à liberdade, à igualdade e à propriedade (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2018, p. 332). Incluem-se ainda neste rol os direitos políticos e algumas garantias processuais. Nesse sentido, são conhecidos como direitos de resistência, oposição (BONAVIDES, 1999, p. 517) ou ainda de caráter negativo.

Direitos de segunda dimensão envolvem os chamados direitos sociais, econômicos e culturais. O Estado passa a reconhecer como direito as reivindicações sociais que se desdobram diante da expansão do modo de produção capitalista e das consequências que carrega. Enquanto o Estado liberal se responsabilizava tão somente pela liberdade, o Estado social se subsume à tarefa de conceder alguns meios de subsistência ao indivíduo no intuito de promover os valores de igualdade. Ao longo da história, a habitação é refletida, portanto, no direito à moradia como um direito social que deve ser prestado, regulado e protegido pelo Estado. (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2018, p. 332, 333).

Já os direitos humanos de terceira dimensão, tomam como eixo orientador o valor da solidariedade e envolvem os direitos difusos que pertencem à coletividade e não de maneira individualizada. Enfatiza-se, o direito ao desenvolvimento, o direito à autodeterminação dos

---

<sup>5</sup> “Embora os direitos fundamentais não tenham surgido no mundo antigo, é correto afirmar que a antiguidade foi o berço de algumas ideias essenciais para o reconhecimento dos direitos humanos (aqui compreendidos como direitos inerentes à condição humana) e posteriormente dos direitos fundamentais. De modo especial, os valores da dignidade da pessoa humana, da liberdade e da igualdade dos homens encontram suas raízes na filosofia clássica, especialmente no pensamento greco-romano e na tradição judaico-cristã.” (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2018, p. 324).

povos, o direito ao meio ambiente e o direito à paz. (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2018, p. 333-335).

Nesta toada, a habitação e o direito à moradia são realizações que dependem de uma atividade prestacional por parte do Estado, sendo compreendidos, para fins de classificação, como direitos de segunda dimensão. No entanto, a efetivação do direito à moradia não se dá de maneira independente, é uma garantia que se relaciona - sendo complementado por ou confrontando -, demais direitos que atingem outras esferas da dignidade da pessoa humana. Assim, sua leitura não pode ser feita sem a compreensão do nexos que estabelece com o direito mais amplo à cidade (de 3ª dimensão) e o direito à propriedade (de 1ª dimensão). Passa-se, pois, à análise dos demais elementos implicados para que se atinja uma percepção totalizante deste direito.

### 3.1 Do direito à cidade

A cidade possui uma importância fundamental na reprodução e no desenvolvimento da vida humana, o que se presume que ocorra com qualidade. A moradia não deve ser observada de forma isolada resumida tão somente ao local habitado pelo indivíduo - como será aprofundado adiante -, é também um conceito intrinsecamente ligado à sua posição na cidade e ao lugar que nela ocupa, uma vez que possui o condão de conferir acesso às oportunidades oferecidas pela vida urbana, sejam elas culturais, econômicas, educacionais e/ou de bem-estar. Esta dinâmica revela que, ao contrário do que se acredita, a cidade não é um reflexo da desigualdade socioeconômica *per se*, na realidade, a organização urbana pode tanto produzir como também reduzir as disparidades sociais.<sup>6</sup>

Contudo, historicamente o desafio tem sido fornecer moradia à população mais pobre, especialmente uma moradia adequada com acesso à vida urbana. Isto porque, está mais do que evidente que o modelo de gestão urbanística que ordena os interesses da cidade foi capturado pelos desígnios do mercado por rentabilidade e não se submete à necessidade dos cidadãos.<sup>7</sup> A

---

<sup>6</sup> Raquel Rolnik em entrevista para a Gama Revista. NEIVA, Leonardo. Raquel Rolnik: “O espaço urbano não é inerte, ele produz desigualdades”. **Gama Revista**. São Paulo, 5 de mai. 2022. Disponível em: <<https://gamarevista.uol.com.br/formato/conversas/raquel-rolnik-o-espaco-urbano-nao-e-inerte-ele-produz-desigualdade/#:~:text=Conversas,Raquel%20Rolnik%3A%20O%20espa%C3%A7o%20urbano%20n%C3%A3o,%C3%A9%20inerte%2C%20ele%20produz%20desigualdade&text=Que%20S%C3%A3o%20Paulo%20%C3%A9%20uma,criar%20e%20reproduzir%20essa%20desigualdade>>. Acesso em: 10 de dez. 2022.

<sup>7</sup> Relatório Temático sobre direito à moradia adequada, A/67/286, <http://direitoamoradia.org/wpcontent/uploads/2012/09/A-67-286.pdf>, parágrafo 68.

lógica por detrás da destinação dos espaços, do seu uso e da sua apropriação - como será ocupado e vivido - subordina-se à rentabilidade do capital investido naquele lugar. O resultado é a menor importância conferida aos espaços que não geram lucratividade, e que, no entanto, são absolutamente necessários a uma vivência urbana de qualidade, sendo, no fim, preteridos à ocasião mais rentável.

Entretanto, encarar a cidade, e com ela a moradia, como mercados é profundamente contraditório à noção de cidade como reprodução da vida. A financeirização do espaço e sua utilização exclusiva como elemento do circuito financeiro elimina a ideia de que o espaço urbano deve se voltar ao uso, aos desejos de estar e viver e ao desenvolvimento do indivíduo e da sociedade. Este modelo distancia os pobres urbanos dos espaços organizados, ou mesmo os expropria de uma habitação, ficando relegados a espaços irregulares, de “não-cidade”.

Esta relação entre áreas legais e ilegais no contexto urbano dividem os espaços centrais e elitizados daqueles periféricos e marginalizados. Isto se deve a uma instrumentalização deturpada dos instrumentos urbanísticos disponíveis ao Poder Público. Os contornos urbanos convergem para aquilo que se chama de uma cidade-mercadoria, em que se predomina uma gestão empresarial da cidade, assentada sobre a superioridade do direito à propriedade e em detrimento do acesso à moradia. Resumidamente, ainda que presentes as normas de proteção do direito à cidade, a realidade da cidade contemporânea brasileira é de um espaço que reproduz, de maneira desenfreada, as desigualdades socioterritoriais.<sup>8</sup>

### 3.2 Do direito à moradia

Enquanto a humanidade se organizava predominantemente no espaço rural, as moradias eram produzidas pelos próprios indivíduos em terras públicas ou particulares, conforme suas condições econômicas. O problema habitacional, como uma questão colocada à civilização, emerge acompanhando o processo de urbanização das cidades. Não existia, antes disso, a compreensão do direito à moradia como um direito especial e inerente à dignidade da pessoa humana. (SILVA, 2010, p. 375).

A partir deste marco civilizatório e da evolução dos direitos humanos, o direito à

---

<sup>8</sup> Karina Macedo Fernandes em entrevista ao Instituto Humanitas Unisinos. SANTOS, João Vitor. “O capital financeiro é determinante na formação do déficit habitacional”. Entrevista especial com Karina Macedo Fernandes. **Instituto Humanitas Unisinos**. Rio Grande do Sul, 4 de jul. 2019. Disponível em: <<https://www.ihu.unisinos.br/categorias/159-entrevistas/590575-o-capital-financeiro-e-determinante-na-formacao-do-deficit-habitacional-entrevista-especial-com-karina-macedo-fernandes>>. Acesso em: 11 de dez. 2022.

moradia passa a se inserir no contexto dos direitos sociais devendo ser compreendido em uma relação articulada com o direito à cidade, com a regulação urbanística, a segurança, habitabilidade e questões culturais. Igualmente, deve ser ponderado diante do direito à propriedade privada e, por consequência, da função social da propriedade. (MENEZES, 2017, p. 50).

É um conceito indeterminado, uma vez que não se encerra em uma noção simplista. Em primeiro lugar, significa “não ser privado arbitrariamente de uma habitação e de conseguir uma”, ao mesmo tempo, também significa o direito de se obter uma habitação, ou seja, exige-se uma prestação concreta por parte do Estado para a sua efetivação, o que se dá mediante políticas públicas habitacionais. (SILVA, 2010, p. 375). José Afonso da Silva também enfatiza que “morar” significa ocupar uma edificação para nela residir com habitualidade, isto é, com ânimo de permanecer. (2010, p. 239). Daí é possível extrair que o direito à moradia não estabelece conexão direta e necessária com a aquisição de propriedade privada.

Ainda, referido direito não diz respeito a qualquer tipo de habitação, mas a uma *moradia adequada*, havendo, pois, um caráter qualitativo. Em que pese a sua previsão no art. 6º da CF/88, a melhor definição do direito à moradia adequada pode ser encontrada no Comentário Geral n.º 4, do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, pelo que define e disserta sobre os elementos considerados essenciais à adequabilidade de uma moradia. Assim está disposto:

“a. Segurança legal de posse. A posse toma uma variedade de formas, incluindo locação (pública e privada) acomodação, habitação cooperativa, arrendamento, uso pelo próprio proprietário, habitação de emergência e assentamentos informais, incluindo ocupação de terreno ou propriedade. Independentemente do tipo de posse, todas as pessoas deveriam possuir um grau de sua segurança, o qual garanta proteção legal contra despejos forçados, pressões incômodas e outras ameaças. Estados-partes deveriam, conseqüentemente, tomar medidas imediatas com o objetivo de conferir segurança jurídica de posse sobre pessoas e domicílios em que falta proteção, em consulta real com pessoas e grupos afetados.

b. Disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura. Uma casa adequada deve conter certas facilidades essenciais para saúde, segurança, conforto e nutrição. Todos os beneficiários do direito à habitação adequada deveriam ter acesso sustentável a recursos naturais e comuns, água apropriada para beber, energia para cozinhar, aquecimento e iluminação, facilidades sanitárias, meios de armazenagem de comida, depósito dos resíduos e de lixo, drenagem do ambiente e serviços de emergência.

c. Custo acessível. Os custos financeiros de um domicílio associados à habitação deveriam ser a um nível tal que a obtenção e satisfação de outras necessidades básicas não sejam ameaçadas ou comprometidas. Passos deveriam ser tomados pelos Estados-partes para assegurar que a porcentagem

dos custos relacionados à habitação seja, em geral, mensurados de acordo com os níveis de renda. Estados-partes deveriam estabelecer subsídios habitacionais para aqueles incapazes de arcar com os custos da habitação, tão como formas e níveis de financiamento habitacional que adequadamente refletem necessidades de habitação. De acordo com o princípio dos custos acessíveis, os possuidores deveriam ser protegidos por meios apropriados contra níveis de aluguel ou aumentos de aluguel não razoáveis. Em sociedades em que materiais naturais constituem as principais fontes de materiais para construção, passos deveriam ser tomados pelos Estados-partes para assegurar a disponibilidade desses materiais.

d. Habitabilidade. A habitação adequada deve ser habitável, em termos de prover os habitantes com espaço adequado e protegê-los do frio, umidade, calor, chuva, vento ou outras ameaças à saúde, riscos estruturais e riscos de doença. A segurança física dos ocupantes deve ser garantida. O Comitê estimula os Estados-partes a, de modo abrangente, aplicar os Princípios de Saúde na Habitação, preparado pela OMS, que vê a habitação como o fator ambiental mais frequentemente associado a condições para doenças em análises epidemiológicas, isto é, condições de habitação e de vida inadequadas e deficientes são invariavelmente associadas com as mais altas taxas de mortalidade e morbidade.

e. Acessibilidade. Habitações adequadas devem ser acessíveis àqueles com titularidade a elas. A grupos desfavorecidos deve ser concedido acesso total e sustentável para recursos de habitação adequada. Assim, a grupos desfavorecidos como idosos, crianças, deficientes físicos, os doenteterminais, os portadores de HIV, pessoas com problemas crônicos de saúde, os doentes mentais, vítimas de desastres naturais, pessoas vivendo em áreas propensas a desastres, e outros deveriam ser assegurados um patamar de consideração prioritária na esfera habitacional. Leis e políticas habitacionais deveriam levar em conta as necessidades especiais de habitação desses grupos. Internamente, muitos Estados-partes, aumentando o acesso a terra àqueles que não a possuem ou a segmentos empobrecidos da sociedade, deveriam constituir uma meta central de políticas. Obrigações governamentais precisam ser desenvolvidas, objetivando substanciar o direito de todos a um lugar seguro para viver com paz e dignidade, incluindo o acesso para o terreno como um direito reconhecido.

f. Localização. A habitação adequada deve estar em uma localização que permita acesso a opções de trabalho, serviços de saúde, escolas, creches e outras facilidades sociais. Isso é válido para grandes cidades, como também para as áreas rurais, em que os custos para chegar ao local de trabalho podem gerar gastos excessivos sobre o orçamento dos lares pobres. Similarmente, habitações não deveriam ser construídas em locais poluídos nem nas proximidades de fontes de poluição que ameacem o direito à saúde dos habitantes.

g. Adequação cultural. A maneira como a habitação é construída, os materiais de construção usados e as políticas em que se baseiam devem possibilitar apropriadamente a expressão da identidade e diversidade cultural da habitação. Atividades tomadas a fim do desenvolvimento ou modernização na esfera habitacional deveriam assegurar que as dimensões culturais da habitação não fossem sacrificadas, e que, entre outras, facilidades tecnológicas modernas sejam também asseguradas.”

Lê-se, portanto, que à moradia são atribuídas especificações para que seja enquadrada como uma habitação condigna, sendo elas a disponibilidade de serviços, o seu custo, sua habitabilidade, sua acessibilidade, sua localização e sua adequação cultural. Importa ressaltar, ainda, que o primeiro tópico prioriza o instituto da segurança legal da posse, o que pode ocorrer por meio de formas jurídicas e sociais distintas, como a habitação cooperativa, o arrendamento e até os assentamentos informais, melhor dizendo, a propriedade privada é apenas uma das figuras existentes de efetivação do acesso à moradia.

### **3.3 Do direito à propriedade privada frente ao cumprimento da sua função social**

Na historiografia brasileira, é possível notar que a Lei de Terras (Lei nº 601/1850) e a Lei Eusébio de Queirós (Lei nº 581/1850) – uma das primeiras, e mais importantes, medidas de repressão à escravização dos povos negros, o que culminaria, mais tarde, na abolição da escravidão – não datam do mesmo ano de maneira acidental. (MENEZES, 2017, p. 92). Nas palavras de Martins, “num regime de terras livres, o trabalho tinha que ser cativo, num regime de trabalho livre, a terra tinha que ser cativa” (MARTINS, 1980, p. 32).

Nesse sentido, o instituto da propriedade privada no Brasil, devidamente regulamentado pela Lei de Terras, teve um papel decisivo na organização do Estado e do capitalismo brasileiros, sendo usado para produzir um certo regime fundiário assentado na concentração de terras e, por consequência, na exclusão socioterritorial de certos grupos, que proporcionaria as condições necessárias ao desenvolvimento do sistema capitalista nacional. Esta lógica permeia ainda hoje a efetivação do direito à propriedade privada, no país, e a direção central das políticas habitacionais brasileiras. (MENEZES, 2017, p. 94)

Passando à análise jurídica *lato sensu*, o conceito e a natureza do direito de propriedade foram remodelados desde a sua compreensão inaugural constante na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, em que era definido como uma relação de caráter absoluto entre ‘pessoa’ e ‘coisa’. Referida concepção foi superada no decorrer da história jurídica até atingir o delineado atual que engloba a necessidade de cumprimento da função social da propriedade. Pela leitura do art. 1.228 do Código Civil brasileiro<sup>9</sup>, o qual define o direito do proprietário, depreende-se, ainda, que não se concebe o direito de propriedade como natural ou inerente ao indivíduo, mas, na verdade, como uma faculdade atribuída ao indivíduo relativa a

---

<sup>9</sup> Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

um bem *atual*.

Implica dizer, que o direito à propriedade sobre um bem não é a faculdade que todo indivíduo tem de ser titular deste direito, mas sim a faculdade potencial de dispor, usar e gozar de um bem que só é caracterizado como propriedade enquanto o é atribuído a alguém. (SILVA, 2010, p. 70-71).

Muitos civilistas brasileiros compreendem o direito à propriedade privada como direito real fundamental, subordinando a sua concepção ao conjunto de regras do direito civil. Assim, recorrem aos valores constitucionais somente enquanto conferem proteção a este direito, sendo a função social invocada como uma mera “exceção limitativa” com o único fim de que o exercício da propriedade privada não prejudique a coletividade. É uma percepção que não adere às transformações jurídicas ocasionadas pela leitura constitucionalista dos direitos fundamentais. (SILVA, 2010, p. 71).

Assim, e considerando o dispositivo em que verdadeiramente se assenta a fundamentação do direito à propriedade privada – qual seja, a Constituição Federal –, percebe-se que este direito é na verdade condicionado ao cumprimento da sua função social. No art. 5º, os incisos XXII e XXIII<sup>10</sup> preveem a proteção da propriedade privada e a exigência da função social, enquanto no inciso XIV do mesmo dispositivo<sup>11</sup> lê-se a consequência do seu descumprimento – a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública, melhor definida nos arts. 182, §§ e 184<sup>12</sup>, do mesmo dispositivo. Isto significa, segundo José Afonsoda Silva (2010, p. 72), que

(..) o direito civil não disciplina a propriedade, mas tão-somente regula as relações civis a ela pertinentes. Assim, só valem no âmbito das relações civis as disposições do Código Civil que estabelecem as faculdades de *usar, gozar e dispor de bens* (art 1.228), a plenitude da propriedade (art. 1.231), o caráter exclusivo e ilimitado da propriedade (art. 1.231) etc.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) XXII - é garantido o direito de propriedade; XXIII - a propriedade atenderá a sua função social.

<sup>11</sup> Art. 5º (...): XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição.

<sup>12</sup> 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. Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

<sup>13</sup> Art. 1.231. A propriedade presume-se plena e exclusiva, até prova em contrário.

Ainda nesta linha, Leon Duguit desenvolveu a noção a respeito da função social da propriedade que contrapõe a concepção moderna do direito à propriedade como mero direito subjetivo (individualista). Na visão do autor, a função social extrapola os poderes do proprietário sobre sua propriedade privada, devendo ser adequada a interesses que se sobressaem aos seus (RODRIGUES, 2003, p. 78), isto é, a terra deve ser compreendida como um bem de produção, revertendo assim os benefícios de seu uso à coletividade, e não apenas como objeto de apropriação absoluta (COUTINHO, 2011, p. 18-19).

Por esse ângulo, a função social modifica a natureza da propriedade. Não a suprime, mas estabelece qualificantes claras para seu modo de aquisição, uso e gozo. (FIORELLA D'ANGELO, 1986, p. 56, citado por SILVA, 2010, p. 74). Quando a CF/88 adota, portanto, a máxima de que “a propriedade atenderá a sua função social”, não se trata de uma mera limitação, obrigação ou ônus que se coloca sobre a propriedade, mas sim de uma transformação que a condiciona a um interesse estranho ao de seu proprietário. (SILVA, 2010, p.74)

Observe-se a norma constitucional que define os critérios a serem supridos por uma propriedade para que se considere cumprida a sua função social. Nestes termos, dispõe o art. 186, da CF/88,

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

A Constituição Federal regulou apenas a função social da propriedade rural, ficando a cargo do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01) apresentar as exigências referentes à propriedade urbana. Assim está previsto em seu art. 39,

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

Referido artigo aponta para as diretrizes contidas no art. 2º do mesmo dispositivo que, por sua vez, orienta que a política urbana ordene o pleno desenvolvimento das funções sociais

tanto da cidade quanto da propriedade urbana em si.<sup>14</sup> Sendo assim, há uma determinação normativa no sentido de implementar uma política urbana que esteja atenta ao cumprimento da função social das propriedades, sob pena de estabelecer o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano subutilizado. No caso de descumprimento dos prazos previstos, para tanto, o Estatuto da Cidade ainda permite que o Município proceda à aplicação de um imposto progressivo por cinco anos consecutivos. Assim prevê,

Art. 5º Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

Art. 7º Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

Logo, a função social existe como condicionante à realização da propriedade de forma que, averiguado o seu descumprimento, a Administração Pública deve proceder às possibilidades de regularização desta omissão. Para que se possa falar em um desenvolvimento urbanístico das cidades com o fim de que se efetive o direito fundamental à moradia, é preciso que as políticas públicas apreciem as matérias e as normas jurídicas referentes ao cumprimento da função social da propriedade urbana, descartando a compreensão obsoleta de uma propriedade voltada tão somente ao indivíduo que a detém.

### 3.4 O papel do direito urbanístico

A tese que se pretende defender, como citado reiteradamente, está pautada na efetivação do direito à moradia *adequada*. Indo adiante neste tema, no intuito de tecer uma fundamentação principiológica mais satisfatória, cabe adentrar e explicar o domínio do direito urbanístico. Trata-se, este campo, da ciência que reúne sistematicamente um conjunto de normas, as quais possuem como principal objeto a organização dos espaços habitáveis, assegurando ao homem melhores condições de vida em sua comunidade. (SILVA, 2010, p. 49). Logo, o direito urbanístico perpassa tanto pelo direito público, à medida em que demanda atuação direta do Poder Público, quanto pelo direito privado, porquanto se ocupa da regulação

---

<sup>14</sup> 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:

da propriedade privada. A sua função é, portanto, a de intervir no meio social e no âmbito privado por meio dos instrumentos do Poder Público no sentido de realizar a melhor – e mais justa - convivência humana nos espaços habitáveis, obedecendo ao interesse social e respeitando o princípio da legalidade. (SILVA, 2010, p. 36, 37).

Importa delimitar que a função urbanística raramente se realiza por atos ou instrumentos próprios do urbanismo. Em geral, é realizada por meio de procedimentos ou operações que produzem efeitos jurídicos ou por atos administrativos que irão ensejar efeitos urbanísticos (SILVA, 2010, p. 46). Sendo assim, é uma tarefa que se realiza muito no âmbito do direito e das políticas do Poder Público. Além disso, o direito urbanístico como matéria se relaciona com várias outras searas jurídicas. Encontra seu fundamento no direito constitucional, assim como as demais legislações brasileiras; do direito administrativo extrai as ferramentas para sua execução; com o direito econômico partilha de técnicas semelhantes e do mesmo fundamento constitucional, que se assenta na possibilidade de intervir na propriedade privada por meio das prerrogativas do Poder Público; o direito civil regula importantes relações jurídicas referentes à propriedade privada; além do direito tributário que oferece os mecanismos próprios de tributação do campo urbanístico. (SILVA, 2010, p. 47, 48). Estas são, portanto, as bases do direito urbanístico como ramo de pesquisa e, também, como sistema de normas que estão à serviço do Poder Público para intervir na realidade assegurando os interesses da coletividade e efetivando direitos relativos à moradia e à vida urbana.

### **3.5 Enquadramento legal do direito à moradia**

Face à questão que se coloca, é necessário expor formalmente o enquadramento legal do direito à moradia, seus marcos mais significativos e sua evolução no tempo histórico, confrontando a sua robusta regulação jurídica com os limites da sua realização concreta. Em que pese a sua inefetividade, o direito à moradia é amplamente enunciado em textos normativos nacionais e internacionais, o que de fato representa, na arena jurídica, um avanço regulatório. A Declaração Universal de Direitos Humanos, de 1948, em seu art. 25, item 01 prevê:

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).

Menção semelhante se verifica no item 01 do art. 11 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, suscitando, contudo, a necessidade de que a moradia seja “adequada”: “1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas(...)”. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1966). Ainda, a questão da habitação aparece em outros tratados específicos emergindo de convenções que debatiam problemas raciais, de gênero e das crianças.<sup>15</sup>

No Brasil, o direito à moradia recebeu maior atenção legislativa somente na primeira década do século XXI, momento em que foi incluído expressamente no rol de direitos fundamentais sociais, constantes no art. 6º<sup>16</sup>, da Constituição Federal, pela edição da Emenda Constitucional nº 26, no ano 2000. Não obstante, existia a compreensão de que o direito à moradia deveria decorrer do princípio da dignidade da pessoa humana, bem como da ideia de se construir uma sociedade justa, livre e igualitária<sup>17</sup>. Outros dispositivos constitucionais também mencionavam referido direito ao orientar o Estado para a promoção de programas habitacionais. Nesse sentido, cabe colacionar o art. 23, inciso IX o qual define como competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a necessidade de “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”.

Ainda a respeito dos diplomas internacionais, cabe ao menos citar a Agenda 21 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992, que disserta, em seu Capítulo 7, item 06, a respeito da promoção do desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos e, também, o Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (Habitat) que, em seu art. 61, enfatiza, dentre outras coisas, a garantia e a proteção da habitação a todos, sem qualquer discriminação, assegurando a posse e o acesso à habitação por meio da adoção de políticas de moradia acessível e da oferta de serviços aos desabrigados. Evidencia, ademais, a necessidade de uma política urbana que garanta mobilidade urbana e acesso aos serviços e ao lazer.

---

<sup>15</sup> Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, de 1965, art. V; Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, art. 14, 2, h); Convenção sobre os Direitos da Criança, de 1989, art. 27, item 03.

<sup>16</sup> Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

<sup>17</sup> Vide art. 3º, inciso I, da CF/88: Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

Outros importantes documentos são os relatórios temáticos elaborados pela Relatoria Especial para o Direito à Moradia Adequada, ligada ao Conselho de Direitos Humanos, com particular ênfase àqueles elaborados pela arquiteta brasileira e professora da Faculdade de Arquitetura da Universidade de São Paulo, Raquel Rolnik, nos seus tempos como relatora da Organização das Nações Unidas (ONU). Em um destes textos, a autora busca identificar o problema da insegurança habitacional de caráter global oferecendo soluções práticas para efetivar o direito à moradia, propostas as quais, inclusive, serão abordadas por este trabalho como uma possível resposta à problemática levantada. (ROLNIK, 2012).

Já no que se refere aos diplomas nacionais infraconstitucionais, em 2001 aprova-se o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01), dispositivo que absorveu os ideais habitacionais que efervesciam no Brasil, partindo da premissa de que a noção jurídica de propriedade privada moderna, como mero objeto absoluto de apropriação, devia ser superada. Portanto, pelo menos *a priori*, o Estatuto da Cidade como instrumento jurídico e urbanístico carrega a ideia da construção de uma política habitacional associada ao direito à cidade, por meio do exercício de uma cidadania participativa e democrática. (COUTINHO, 2011, p. 18-19). De seu art. 2º, §§, extrai-se suas diretrizes voltadas à efetivação da função social dos terrenos e da propriedade privada urbanos e à ideia de um direito à moradia global que atenda as necessidades sociais por infraestrutura urbana, lazer, acesso ao trabalho e à cidade. Reforça ainda uma gestão democrática e participativa na execução e no acompanhamento de projetos que objetivem o desenvolvimento urbano. Mais adiante, no art. 40, o Plano Diretor municipal é definido como instrumento básico de planejamento e realização do desenvolvimento urbano, o qual deve ser redigido com participação pública e estar de acordo com as premissas do Estatuto da Cidade. Finalmente, no art. 39, já citado anteriormente, o Estatuto da Cidade define em que sentido se dá o cumprimento da função social da propriedade urbana.

Há, também no Estatuto da Cidade a consagração da limitação do direito privado de propriedade, uma vez que estabelece o potencial construtivo dos terrenos, bem como submete áreas subutilizadas, em locais com infraestrutura ou vazias, ao pagamento de um imposto progressivo no tempo<sup>18</sup>. Adota nesse sentido uma postura de enfrentamento à expansão urbana

---

<sup>18</sup> **Do IPTU progressivo no tempo** Art. 7º Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos. § 1º O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o caput do art. 5º desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento. § 2º Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota

desorganizada ao controlar os preços do mercado imobiliário e consequentemente a especulação dos imóveis. Entretanto, o que se observa na prática se afasta muito das disposições do Estatuto, a instrumentalização do direito urbanístico segue a lógica da financeirização das cidades, tornando o direito à moradia como uma garantia de menor importância. (FERNANDES, 2019).

Portanto, apesar da extensa regulação do direito à moradia, existe um entrave que coloca a garantia plena do direito à habitação no Brasil como um horizonte distante e com tendências a piorar. Como discorrido no segundo tópico deste trabalho, defende-se que uma das razões para tanto está na essência do próprio direito como uma ciência que se assenta na lógica subjacente do Estado que, por sua vez, move-se segundo a reprodução capitalista do espaço. No entanto, há também um paradigma no direcionamento das políticas públicas habitacionais colocadas em funcionamento no país, arena em que pode ser possível, por meio da instituição legal de novas orientações governamentais, conquistar-se uma maior efetividade do direito à moradia digna. É o que será trabalhado adiante.

---

máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa prevista no art. 8º, § 3º. É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo.

#### 4 OS MODELOS PORTUGUÊS E BRASILEIRO DE ACESSO À HABITAÇÃO

O conceito de Déficit Habitacional engloba os indicadores que pretendem averiguar a falta de habitações e/ou a existência de habitações inadequadas, isto é, carentes de algum item ou serviço mínimo que deveria ser fornecido. Assim, é possível estimar a quantidade de moradias incapazes de atender o acesso à plenitude dos serviços habitacionais básicos. Estes dados avaliam domicílios improvisados, rústicos, que possuem ônus excessivo com aluguel, dentre outros indicadores. Portanto, quantificam os domicílios em situação precária e as famílias vítimas de insegurança habitacional. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021)

De acordo com o número indicado pela Fundação João Pinheiro (FJP), órgão responsável pelo cálculo do déficit habitacional brasileiro, em sua pesquisa mais recente (2016-2019), o Brasil possui aproximadamente 5,87 milhões de moradias nestas condições, ou seja, residências que não correspondem aos padrões de adequabilidade da habitação. O volumoso déficit habitacional brasileiro tem muitas razões. Além dos fatores macro e mais óbvios, como o êxodo rural, as desigualdades socioeconômicas e a especulação imobiliária, a FJP identifica que, desse número total, cerca de 3,03 milhões (51,7%) das moradias que compõem o déficit habitacional brasileiro correspondem a habitações que geram ônus excessivos aos seus moradores, colocando a renda familiar em risco. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021).

O custo da habitação é um indicador econômico que se considera na avaliação de muitos países, sendo quase consensual que um valor aceitável de gastos com moradia deve comprometer até, no máximo, 30% da renda da família. É um indicador baseado no custo de habitar, sem necessária relação com o direito à propriedade, considerando, pois, o valor de uso da habitação. É interessante notar que, apesar da queda de outros indicadores do déficit habitacional, como a coabitação e a precariedade das moradias, a insegurança habitacional pelo ônus excessivo tem crescido constantemente, com mais ênfase durante o período de maior produção habitacional pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Isto porque, o programa em si gera uma movimentação socioeconômica nas regiões em que se instala aumentando os valores de mercado, problema que poderia ser evitado por meio de uma política habitacional distinta. (RIBEIRO, 2022, p. 346, 348)

Ao mesmo tempo, o número de pessoas totalmente desabrigadas, no Brasil, atinge por volta de 213.371 (mil) pessoas, dado que possivelmente seja subnotificado.<sup>19</sup> Um último dado

---

<sup>19</sup> Dados noticiados em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2022/10/13/ao-menos-38-mil-novas-pessoas-comecaram-a-viver-nas-ruas-desde-o-inicio-da-pandemia-no-brasil.ghtml>>. **(Ao menos 38 mil novas pessoas começaram a viver nas ruas desde o início da pandemia no Brasil).**

relevante para o presente trabalho refere-se à quantidade absoluta de imóveis vazios no Brasil. Há, no país, um número próximo de 6,097 milhões (ODILLA, et al., 2018) de imóveis abandonados ou subutilizados, valor que, como se vê, supera o déficit habitacional brasileiro. É importante esclarecer que há uma falsa simetria na simplicidade aparente desta relação, não basta inserir as pessoas sem casas em casas sem pessoas. Apesar dos valores muito próximos, uma parcela destes imóveis vazias está comprometida, não sendo possível utilizá-la para programas de habitação social - por se localizarem em zonas sem infraestrutura ou regiões totalmente abandonadas, dentre outras questões.

A questão é que, independente disso, a quantidade de imóveis totalmente parados no país é muito expressiva, pelo que, ao menos uma parte, poderia ser destinada a novas lógicas habitacionais que amenizariam o déficit habitacional brasileiro. Como isso ocorreria é algo que será discutido com maiores detalhes adiante.

#### **4.1 Crítica ao foco das diretrizes habitacionais nacionais: o Programa Minha Casa Minha Vida**

A questão da habitação urbana é comumente tratada por meio de políticas públicas promovidas pelo Estado. Como bem caracteriza Menezes (2017, p. 81), “as políticas públicas podem ser definidas como o conjunto de decisões, normas e ações governamentais que visam a organizar a alocação de recursos estatais. Como tais, se amparam nos sistemas jurídico e político”. Como já apontado na crítica que se vem construindo neste trabalho, assim como o Estado e o próprio direito, e apesar do mote que carregam, as políticas públicas habitacionais mais amplas, que estão colocadas atualmente, induzem a uma forma de organizar e produzir moradia que opera, em grande medida, segundo o sociometabolismo do capital. Como será evidenciado adiante, a repercussão do modelo do PMCMV<sup>20</sup> resulta em processos de manutenção da pobreza e da exclusão socioterritorial dos indivíduos mais vulneráveis, ao passo que satisfazem os interessados no crédito e nos ativos imobiliários.

A ideologia por detrás do PMCMV é bastante conhecida: abrigar a população de baixa renda atravessando o “sonho da casa própria”, ou seja, da aquisição de uma propriedade privada. A habitação no mais notório programa habitacional brasileiro tem o caráter de mercadoria, uma

---

<sup>20</sup> A análise recairá sobre o Programa Minha Casa Minha Vida ainda que tenha sido substituído em 2020, sob a Administração de Bolsonaro, pelo Programa Casa Verde e Amarela, haja vista a diferença de tempo de implementação dos programas e do anúncio feito pelo presidente eleito sobre a retomada do PMCMV no próximo ano. <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2022/10/5046070-lula-volta-a-prometer-retomada-do-programa-minha-casa-minha-vida.html>

vez que toda uma nação foi induzida a crer no nexos forjado de que a única forma segura de habitar é por meio da aquisição do título de sua moradia.

Historicamente, houve projetos anteriores ao PMCMV que buscavam a introdução de um modelo de planejamento urbanístico-habitacional, considerando a necessária correlação entre política habitacional e política urbana e fundiária, isto é, a impossibilidade de se dissociar uma proposta de construção de moradias de uma proposta para as cidades. Nesta confluência de atores, ainda antes de o Partido dos Trabalhadores assumir a presidência do Brasil, o Instituto Cidadania, por um pedido de Lula, estruturou nesta linha o “Projeto Moradia”, propondo também a criação de um Ministério das Cidades e da Habitação (MENEZES, 2017, p. 95, 96). Mais tarde, em 2007, e após a criação de uma série de órgãos que participariam do projeto nacional de acesso à moradia (Fundo Nacional de Habitação, Conselho Nacional das Cidades, dentre outros), foi formulado o Plano Nacional de Habitação, cuja função era a de criar uma estratégia habitacional de longo prazo.<sup>21</sup> Nesse sentido, se apoiava em quatro eixos, modelo de financiamento e subsídio; política urbana e fundiária; arranjos institucionais e cadeia produtiva da construção civil.<sup>22</sup>

O PMCMV, instituído pela Lei 11.977/2009 que originou da Medida Provisória 459/2009, surgiu como substituto do Plano Nacional de Habitação que sequer chegou a acontecer. A ideia de uma política urbana e fundiária associada ao plano habitacional e seus eixos - que buscavam um desenvolvimento organizado e a longo prazo - foram suprimidos pela ideia de produzir habitações em massa. O PMCMV, portanto, parte do projeto anunciado de buscar o acesso à moradia da população de baixa renda por meio da aquisição de um título de propriedade privada via financiamento imobiliário realizado por entidade financeira, interessando-se apenas pela quantidade de habitações e não nas suas condições urbanas (MARICATO, 2014, p. 63).

As razões históricas da mudança abrupta de orientação do que viria a ser o programa nacional de habitação são muitas. O fato é que existia nesta guinada um interesse dos agentes que poderiam se envolver na produção de habitações, as empresas de construção civil, os interessados em investir capital excedente diante da crise econômica global de 2008 e as instituições financeiras que enxergavam ali um projeto massivo de financiamentos.<sup>23</sup> Nesse

---

<sup>21</sup> BRASIL, Plano Nacional de Habitação, 2009, p. 9.

<sup>22</sup> *Idem*.

<sup>23</sup> “Como logo se explicitaria, o programa tinha as finalidades macroeconômicas como as mais proeminentes, tendo sido lançado antes como resposta à crise econômica mundial que se iniciou em 2008 (BONDUKI, 2014, p. 118 apud MENEZES, 2017, p. 105), do que como mecanismo efetivo para a satisfação das necessidades habitacionais das classes trabalhadoras. Esta crise econômica mundial se desenvolvia numa ponta do capital financeiro

sentido, o programa abandonou o projeto de uma verdadeira estratégia de desenvolvimento urbano, habitacional e de incentivo às cidades, tornando-se um mero elemento de dinamização econômica em que há uma enorme transferência de subsídios públicos. Ainda, é um programa que serve em primeiro lugar aos interesses do mercado imobiliário e do capital, os quais passariam a incluir uma quantidade massiva de propriedades privadas que poderiam gerar juros ou mesmo serem oferecidas em garantia,

De pacote de salvamento de incorporadoras financeirizadas, o MCMV transformou-se na política habitacional do país, baseada no modelo único de promoção da casa própria, acessada via mercado e crédito hipotecário. Abortou-se, assim, a incipiente construção de uma política habitacional diversificada, aderente às especificidades locais e sob controle social, aposta dos movimentos sociais e dos militantes da reforma urbana no início do governo Lula. (ROLNIK, 2015, p. 309).

A forma como o programa se dá ainda resulta num fortalecimento do processo de especulação imobiliária (ROLNIK, 2011, p. 14), vez que concentra áreas mais pobres nas periferias e torna os centros urbanos mais requisitados<sup>24</sup>. As terras públicas destinadas ao programa eram as mais baratas possíveis, em vista do menor gasto para as construtoras<sup>25</sup>. Portanto, eram locais periféricos, sem infraestrutura básica de saneamento, saúde, educação e segurança, além de distantes dos centros urbanos que oferecem oportunidades econômicas e culturais. Pior, dentre as faixas socioeconômicas atendidas pelo PMCMV, os conjuntos habitacionais da faixa 1, destinada à população com menor poder aquisitivo, localizavam-se em áreas ainda mais distantes do que as outras faixas com rendas melhores, criando bairros

---

internacional que não atingia com vigor o Brasil. Aí, estavam dadas as condições para o investimento de excedentes de capital – a economia tinha estoque monetário suficiente e as empresas de construção civil estavam capitalizadas com um estoque de terras e com mão de obra farta. Assim, o programa anunciava destinar-se aos “trabalhadores de mais baixa renda”, mas seu desenho concreto passou longe de solucionar a questão habitacional para estes trabalhadores”. (MENEZES, 2017, p. 105).

<sup>24</sup> A situação narrada também dá ensejo à autoconstrução de moradias, ou seja, ao fenômeno dos assentamentos, outra questão que merece um trabalho específico para a sua abordagem. “Com isso, como já apontado, o programa levou à reprodução do padrão de expansão urbana brasileiro: os proprietários de terra (agora em grande medida incorporadoras e construtoras, como se verá adiante) deixam as terras mais próximas do centro ociosas, construindo nas periferias sem infraestrutura urbana; com o desenvolvimento da infraestrutura em direção a estas periferias, as terras intermediárias, que ficaram ociosas, serão valorizadas. Historicamente este modelo de expansão patrimonialista e especulativo incluía a autoconstrução de moradias pelos próprios trabalhadores nas regiões periféricas da cidade.” (MENEZES, 2017, p. 119).

<sup>25</sup> Sobre o interesse econômico em áreas piores e a necessidade de um empreendimento massivo, sem controle e planejamento urbanístico, lê-se em R. ROLNIK, Guerra dos Lugares, 2015, pp. 310-311, que a “construção de megaempreendimentos padronizados inseridos nas piores localizações da cidade, isto é, onde o solo urbano é mais barato” e “(...) a escala é uma condição para a lucratividade no contexto do programa: foi afirmado que, com taxas de retorno inferiores a 15%, só vale a pena construir empreendimentos de faixa 1 com mais de seiscentas unidades habitacionais. Embora apresentem impactos urbanísticos desastrosos, os grandes conjuntos possibilitam significativos ganhos de escala para as construtoras, ampliando sua margem de lucro”.

homogêneos. “Se o programa passou a atingir uma camada da população que historicamente não era atendida pelas iniciativas federais na área habitacional, não chegou a interferir no lugar tradicionalmente ocupado por ela nas cidades, reproduzindo o padrão periférico”. (ROLNIK, 2015, p.312)

Ainda, o PMCMV centralizou as decisões habitacionais no âmbito federal, diminuindo o papel dos Municípios no desenvolvimento da cidade, o que contraria totalmente a ideia já descrita do plano diretor das cidades de tutelar pelo seu próprio crescimento. O interesse pela autonomia dos Municípios e dos governos locais visa evitar que o governo federal e grandes empreiteiras decidam o local do programa, que, quase sempre, será em terrenos periféricos.

Em suma, é um programa ineficaz do ponto de vista da garantia de moradia adequada e do direito à cidade. Não é suficiente uma vez que não possui uma abrangência da totalidade dos problemas que envolvem a questão habitacional. A política habitacional brasileira tem sido encarada apenas como um produto, destino para um certo excedente de capital, capaz de ser vendido a juros e oferecido em garantia a instituições financeiras, em outros termos, moradias no Brasil, possuem o condão de serem apenas mercadorias. O que por sua vez não resolve a segregação urbana e as desigualdades socioterritoriais. Na verdade, pioram a gentrificação populacional, relegando a parcela mais pobre da sociedade a zonas sem infraestrutura, o que por sua vez provoca, ainda, um ônus relevante ao Estado pela necessidade de resolver os problemas sociais e de urbanizar devidamente as áreas. (ROLNIK, 2015, p. 314).

Portanto, é um programa que aprofunda a expansão periférica das cidades, dando continuidade aos padrões históricos de desigualdade socioterritoriais sem abordar a questão dos imóveis centrais ociosos. Menezes (2017, p. 111) aponta,

Se ao invés da regularização prevista no capítulo III da Lei 11.977/2011 se buscasse regularizar imóveis urbanos sem assentamento humano, ou seja, imóveis urbanos que não cumprem qualquer função social, nem mesmo a função elementar de servir de habitação (seja via domínio por proprietário ou por locação), poderia a política pública ter escancarado o problema central que impede o acesso à habitação pela população de baixa renda. Isto porque o maior empecilho para o acesso à moradia digna está longe de ser a titulação da terra urbana - o maior empecilho é, na verdade, o modo como o ordenamento jurídico sobre o assunto protege a propriedade em detrimento das necessidades básicas da população de baixa renda.

Nesse sentido, defende-se uma abordagem distinta ou, ao menos, complementar às políticas nacionais de habitação por meio de uma ideologia política e uma abordagem jurídica a serem implementadas mais ativamente e que não contradigam a racionalidade da legislação urbanística brasileira. Nas palavras de Maria Paula Dallari Bucci (2013, p. 13), “As estruturas

da desigualdade podem ser, se não modificadas, bastante perturbadas na sua inércia conservadora, mediante processos jurídicos institucionais bem articulados”. Menezes (2017, p. 98) oferece uma pista para o que seria um melhor tratamento das políticas habitacionais brasileiras:

Os instrumentos básicos que poderiam fazer trilhar este caminho seriam instrumentos de política urbana com vocação para reprimir o uso especulativo da terra urbana e o não cumprimento da função social da propriedade, cuja aplicação caberia em especial aos Municípios. Alguns destes instrumentos estão previstos no Estatuto da Cidade, mas têm aplicação praticamente residual, prevalecendo uma urbanização de “livre mercado”, sem planejamento estatal.

Em suma, há muito o que ser efetivado pelo Estado brasileiro e não é um problema essencialmente jurídico, da falta de leis, mas sim de efetivação política das noções jurídicas mais modernas que podem se contrapor às tendências especulativas do mercado. Como colocado, a questão habitacional deve ser enfrentada pelo Poder Público articulando a política habitacional nacional com uma política urbana e fundiária, de forma que, para além dos incentivos à aquisição da propriedade privada, haja também a obrigatoriedade do cumprimento da função social, e a sua repressão caso não havendo. A partir deste ponto, torna-se possível pensar em políticas públicas com orientações distintas do que se vem fazendo no Brasil e que instrumentalizem o direito brasileiro posto no tocante aos direitos à moradia e à cidade.

#### **4.2 Diretrizes para uma política habitacional nacional mais adequada, inclusiva e com instrumentos jurídicos diversificados**

Evidenciou-se, ao longo deste trabalho, que a mercantilização da moradia - isto é, a habitação submetida à lógica financeira - não conduziu a soluções adequáveis de moradia aos pobres urbanos. Pior, as políticas habitacionais obedientes ao sociometabolismo do capital ocasionaram o aumento dos trágicos processos urbanos de gentrificação e favelização acentuando as desigualdades socioterritoriais.

Ressalte-se que existem distintos modos de acesso à habitação – o apossamento, a locação ou a aquisição da propriedade e “o que determina a prevalência deste ou daquele modo de acesso à habitação é o nível de desenvolvimento do capitalismo e de abrangência das relações sociais baseadas na propriedade privada das coisas” (MENEZES, 2017, p. 168). Nesse sentido, o direito de habitar não se restringe necessariamente à garantia de aquisição de um bem imóvel, à ideia da “casa própria”, e assim não deve ser encarado: Raquel Rolnik, em seu relatório à

ONU, recomenda aos Estados uma fusão entre sistemas de posse, sem um direcionamento exclusivista na habitação como propriedade, incluindo, portanto, outros regimes de habitação. (ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 2012)

Vale dizer ainda que os modelos habitacionais de financiamento impactam a economia das famílias, não contemplando todo o espectro populacional atingido pelo déficit de moradias inadequadas. A necessidade de se dispensar um aporte inicial para ingressar no programa e, ainda, de contrair a obrigação de um longo financiamento afastam a parcela de menor renda – ou que não possuem nenhuma –, das possibilidades de acesso à moradia oferecidas pelo Estado brasileiro. Há ainda que se apontar os maiores custos envolvidos na transferência entre unidades próprias, via compra e venda, e unidades locadas. A quitação e transferência de IPTU, ITBI, custos cartoriais relativos a registro, averbação, são alguns impasses para quem pretende, ou necessita, vender o seu imóvel. O resultado é um maior grau de imobilidade residencial que amarram as famílias àquela residência adquirida via financiamento. (BLANCO et al., 2014, p. 40).

Diante disso, é preciso se pensar em parâmetros legais e institucionais que implementem políticas habitacionais distintas visando a proteção efetiva da posse sobre o bem. O presente trabalho, portanto, proporá que o Estado brasileiro se oriente no sentido de adotar políticas habitacionais diversificadas, multissetoriais e integradoras, considerando ainda a importância do reconhecimento do acesso à habitação via segurança da posse. O problema da habitação não deve buscar a efetivação do direito à moradia somente por meio da facilitação de aquisição de títulos de propriedade, é preciso incluir nas políticas públicas a existência de outras situações habitacionais.

É neste contexto que emerge a ideia por uma política de locação social como alternativa promissora para diversificar as formas de acesso à habitação. Trata-se de uma dinâmica em que o Estado promove a regularização, a reabilitação se necessária, e o reaproveitamento de imóveis já construídos ofertando-os na forma de unidades habitacionais com valores muito abaixo do mercado para pessoas de baixa renda. Como não há a exigência de um pagamento inicial e nem de se atrelar a um complexo processo de financiamento, ampliam-se as faixas de famílias que poderiam ser atendidas pelas políticas habitacionais brasileiras.<sup>26</sup> Além de ser um importante passo na busca por uma política habitacional holística,

---

<sup>26</sup> CHIESA, Mariana. A locação social como opção para reduzir o déficit habitacional. *Nexo Jornal*. 15 jun. 2021. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/ensaio/2021/A-loca%C3%A7%C3%A3o-social-como-op%C3%A7%C3%A3o-para-reduzir-o-deficit-habitacional>>. Acesso em: 18 dez. 2022.

que entenda a necessidade de se amenizar as segregações socioterritoriais, em prol do direito à cidade e à moradia digna, desenvolvendo um programa integrado à política urbana e fundiária.

Outrossim, mister se faz um breve comentário sobre a segurança da posse como princípio fundamental de orientação das políticas públicas habitacionais voltadas aos pobres urbanos.

A noção de segurança da posse decorre do próprio conceito de segurança jurídica, que pode tomar a forma de um valor, princípio ou norma fundamental a depender da ocasião, e que integra a estrutura orgânica de qualquer ordenamento jurídico. Trata-se de uma necessidade social de previsibilidade em torno das possíveis consequências jurídicas previstas naquele determinado sistema normativo, podendo ser maior ou menor a depender das relações de interesse entre os agentes de poder envolvidos. A segurança jurídica irá tutelar mais incisivamente aqueles direitos compreendidos como mais importantes dentro uma esfera social, recebendo, portanto, mais segurança institucional e uma maior previsibilidade de seus efeitos.

Nesta toada, pode se dizer que, no sistema normativo brasileiro, o direito à propriedade encontra mais respaldo jurídico e maior segurança institucional do que a posse, que é tida somente em seu caráter acessório, como se contrária fosse à propriedade em si em alguns casos.

Indo adiante no conceito, a segurança da posse é parte integral e necessária do direito à moradia adequada. (ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 2012, p. 5, 6). Trata-se de um conjunto de relações e arranjos definidos por leis estatutárias, consuetudinárias ou mesmo de maneira informal, que vinculam os indivíduos à moradia e/ou à terra que ocupam, e que confere, em alguma medida, uma proteção legal sobre a posse contra assédios, remoções forçadas ou quaisquer ameaças ao seu direito de habitar. Ter um mínimo de segurança sobre a posse da moradia viabiliza uma vivência digna. Frente à - cada vez maior -, instabilidade habitacional, esta diretriz emerge como uma nova leitura sobre as relações jurídicas dos espaços visando uma maior proteção aos indivíduos mais vulneráveis nas áreas urbanas, pelo que deve orientar as políticas públicas do Estado.

É uma orientação que extrapola as noções mais tradicionais de propriedade privada, englobando distintas e legítimas formas de assegurar o direito à posse sobre a moradia e a terra aos que não possuem outra opção adequada de efetivar o seu direito à habitação. Nesse sentido, defende-se que legislações, políticas públicas e programas sejam implementados sob a ótica de priorizar, fortalecer e proteger arranjos de posse que não visem tão somente a aquisição convencional de um título de propriedade privada, dentre eles o direito de uso, a locação e os arranjos coletivos. (ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 2012, p. 7, 8).

Uma situação que esclarece um uso possível da segurança da posse nas políticas brasileiras e ao mesmo tempo quando confrontada com sua realidade material, revela a precariedade da posse no sistema normativo brasileiro, é o caso dos assentamentos informais. No país, é comum a existência de ocupações de forma mansa e pacífica em propriedade alheia exercida por indivíduos que não encontram outra possibilidade de habitar. Não raro, ainda que exerçam a posse há um considerável tempo, ou até mesmo após consumir a prescrição aquisitiva para usucapião, as decisões judiciais em ações possessórias são no sentido de reintegrar a terra ao proprietário e expulsar os moradores<sup>27</sup>. Mais ainda, caso se determine a desapropriação extraordinária do imóvel em razão de descumprimento de sua função social ou pelo tempo de exercício da posse por outra pessoa, o proprietário é indenizado previamente, conforme art. 5º, inciso XXIV, da CF/88.

A realidade do tratamento conferido à propriedade no Brasil revela a precariedade com que se trata a posse. Não é usual que se indenizem aqueles que foram removidos de seu local de habitação e nem há um tratamento atento por parte do Estado para as famílias desalojadas. Isto é, o direito de habitar é menos importante ao Estado brasileiro, não sendo ressarcido - como o direito à propriedade o é -, em caso de ameaça, perda ou lesão deste direito.

Nesse sentido, quando aqui se defende a proteção legal oferecida sob a ótica da segurança da posse, faz-se no sentido de desvincular a posse da ênfase que se dá à propriedade formal da terra, oferecendo garantias de que não ocorrerão remoções forçadas e arbitrárias ou, caso ocorra, que se defina uma justa e prévia indenização como forma de amparar os indivíduos despejados. (F. OBENG-ODOOM e F. STIWELL, 2013). Mais, as políticas habitacionais brasileiras devem formular novos arranjos, abandonando a orientação exclusivista à aquisição de propriedade privada, pensando em projetos sob a ótica de se garantir uma posse segura sobre o imóvel, como ocorre nos programas de locação social. Seguindo esse caminho, é possível um projeto habitacional que realoque os pobres urbanos para áreas mais centrais, onde há imóveis subutilizados por seus proprietários, de forma que se garanta não apenas o direito à moradia, mas também o direito à cidade. Nessa lógica,

Em alguns casos, a ênfase na titulação da terra e na redução de favelas levou a remoções dolorosas e errôneas. Levando estas questões em conta, a ortodoxia prevalente não deveria ser aceita acriticamente, para que não acenda o cinismo e fomente a discórdia social. Como a propriedade, a 'posse segura' precisa ser vista como um conceito multidimensional e deve ser viabilizada por meio de um conjunto amplo de iniciativas políticas estratégicas. (tradução

---

<sup>27</sup> A título de exemplo, o caso de Pinheirinho, em São José dos Campos. Ver mais em: <https://tj-sp.jusbrasil.com.br/noticias/2996114/reintegracao-de-posse-do-bairro-pinheirinho-em-sao-jose-dos-campos-e-cumprida>. **(Reintegração de posse do bairro Pinheirinho, em São José dos Campos, é cumprida).**

livre). (F. OBENG-ODOOM e F. STIWELL, 2013).

Indo além, Obeng-Odoom e Stiwell acreditam que a implementação mais efetiva da segurança da posse seria em um contexto de reforma agrária ou urbana, esquivando-se de uma relação direta com o sistema financeiro e sua vinculação à propriedade privada. Neste contexto, o direito poderia provocar uma verdadeira transformação na forma de compreender o direito à moradia.

Assim, no intuito de aperfeiçoar o direito à moradia, o Estado e os entes da Administração Pública envolvidos devem incluir em suas políticas públicas a lógica da segurança da posse, tanto quanto ou melhor, ultrapassando a importância que se confere à propriedade privada. O que se busca, portanto, é uma compreensão institucional e uma garantia jurídica para múltiplas formas de posse e, por consequência, possíveis repercussões normativas que amparem famílias desalojadas diante da supremacia que se atribui ao direito à propriedade.

Em vista disso, e na posição de princípio orientador das políticas públicas habitacionais, a segurança da posse seria uma proteção jurídica capaz de sanar o temor e as ameaças sofridas pela população de baixa renda, permitindo uma vivência com paz e dignidade aos moradores sem que tenham comprometida a sua qualidade de vida e as condições normais de seu cotidiano. É uma leitura fundamental em que deveriam se assentar os problemas da habitação, uma vez que muitos indivíduos sequer conseguem ingressar em programas de financiamento de uma propriedade a longo prazo, restando para si somente a possibilidade de apossamento. É essencial, pois, que os brasileiros e brasileiras, independentemente de possuírem o título de propriedade de suas habitações ou não, possam se apoiar em uma garantia jurídica de que sua posse não será ameaçada ou perturbada.

No Brasil, há projetos de locação social, voltados à segurança da posse, com contornos e formas de implementação particulares. Como instrumento de política habitacional, a locação social só será realmente desenvolvida em 2004 por meio da Política Nacional de Habitação (PNH) que tem como diretriz o incentivo de "programa e linha de financiamento destinado à produção de unidades habitacionais dirigidas à locação social" (BRASIL, 2004, p.42).

O governo da cidade de São Paulo, uma das áreas mais afetadas pelo déficit habitacional em razão do ônus excessivo dos aluguéis, chegou a implementar alguns programas nessas diretrizes. Em 2002, sob a gestão da prefeita Marta Suplicy, 853 unidades habitacionais foram produzidas em cinco empreendimentos: Parque do Gato, Olarias, Vila dos Idosos que foram totalmente construídos, e Asdrúbal do Nascimento e Senador Feijó provenientes da reforma de edifícios que já existiam. Quase uma década sem novos projetos nesse sentido, em

2014, na gestão do prefeito Fernando Haddad, houve um novo empreendimento, o Palacete dos Artistas, que abrigou 50 artistas, com renda entre 1 e 3 salários mínimos, acima de 60 anos (LIMA, 2011). Sobre os projetos, o ex-secretário municipal de Habitação da cidade de São Paulo, atual secretário de Desenvolvimento Urbano, e arquiteto, Fernando Chucre, afirmou em entrevista ao Jornal da Folha<sup>28</sup>:

Reabilitar edifícios é bem mais barato e rápido que produzir do zero. Desapropriar terrenos, encomendar projetos, tirar os licenciamentos, levar infraestrutura, creche, hospital, tudo isso demora. Há muitos edifícios deteriorados no centro porque os proprietários não têm recursos para reformar ou para pagar IPTU devido. Eles poderão entrar nesse pacote para locação social.

Vale mencionar uma das ferramentas mais importantes nos projetos desenvolvidos em São Paulo, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) (ROLNIK; SANTORO, 2014)<sup>29</sup>. São áreas focadas em alguns espaços e imóveis do centro da cidade onde se instrumentalizam certas diretrizes do Estatuto da Cidade relativas à função social da propriedade, tais como a aplicação de IPTU progressivo, usucapião especial de imóvel urbano, utilização compulsória do solo urbano não-edificado, dentre outros. (LIMA, 2011). No entanto, apesar da experiência positiva registrada na cidade de São Paulo e dos vários instrumentos fornecidos pelo Estatuto da Cidade à gestão habitacional brasileira, a aplicação do modelo de locação social é residual em relação aos programas de incentivo à aquisição da casa própria.

#### **4.3 Nova Lei de Bases da Habitação (Lei nº 83/2019): uma análise da orientação da Nova Geração de Políticas Habitacionais portuguesas**

Explicadas as diretrizes da segurança da posse e do programa de locação social, passa-se à análise concreta da instrumentalização jurídica destas diretrizes como uma política nacional

<sup>28</sup> A gestão João Doria (PSDB). Em vez da produção da "casa própria" em conjuntos habitacionais distantes, feitos em grande escala por empreiteiras, o plano é estimular a produção de unidades subsidiadas para aluguel em áreas centrais de São Paulo. Gestão Doria. **Jornal Folha de São Paulo**. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/07/1900863-com-programa-minha-casa-em-crise-gestao-doria-aposta-em-aluguel-social.shtml>>. Acesso em 18 de junho de 2018.

<sup>29</sup> “As ZEIS incluem, nos zoneamentos das cidades, terrenos e glebas destinadas à implantação de Habitação de Interesse Social, seja em áreas já ocupadas por assentamentos populares precários, informais ou marcados por alguma forma de irregularidade (“ZEIS de regularização”), seja em áreas vazias, de preferência inseridas em regiões dotadas de infraestrutura (“ZEIS de vazios”). Permite, portanto, o reconhecimento de áreas ocupadas através de processos não formais e sua regularização fundiária e urbanística, mas principalmente, pode ser utilizado como um instrumento de gestão do solo voltado para disponibilizar terrenos para a produção de novas unidades habitacionais de interesse social.” (ROLNIK; SANTORO, 2014).

de habitação voltada ao interesse social aplicada, no caso em Portugal. Desde 1976, a Constituição da República Portuguesa inclui em seu texto a consagração do direito à habitação de forma detalhada, asseverando alguns critérios de adequabilidade da moradia.<sup>30</sup> Em Portugal, há o consenso de que a habitação por muito tempo foi tratada como matéria de menor importância do ponto de vista orçamental e das estratégias das políticas públicas do Estado, possuindo uma legislação errática e sem uma Política Nacional de Habitação uniforme que permitiu que os programas estatais atuassem conforme interesses políticos e financeiros. (MENDES, 2020, p. 80).

Assim como no Brasil, as políticas habitacionais do Estado português eram concentradas no regime de aquisição da casa própria, com uma aplicação residual de outras formas de acesso à moradia como habitações sociais e públicas, além da presença de um mercado de aluguéis bastante oneroso: o país atravessou - e atravessa ainda - uma financeirização do mercado de habitações e um intenso processo de especulação imobiliária que provocaram os mesmos processos de acentuação das desigualdades socioterritoriais (MENDES, 2020, p. 81).

Com o tempo, o problema do acesso à habitação alargou-se e passou a afetar não somente as camadas mais vulneráveis, mas também as classes médias urbanas. Tal conjuntura provocou na sociedade portuguesa uma onda contra-hegemônica de contestações sociais que denunciavam a lógica da habitação como mercadoria, formando, assim, a configuração que se tem hoje da agenda política portuguesa no tocante à moradia (MENDES, 2020, p. 82).

Em 2017, o governo português lançou as diretrizes da Nova Geração de Políticas de Habitação (NGPH), uma iniciativa que representou um momento discursivo governamental em alguma medida inovador. A NGPH emerge em um contexto de pós-crise do sistema capitalista, em que Portugal sofreu com grandes pacotes de austeridade (MENDES, 2020, p. 92) o que contraditoriamente permitiu em sua superação um movimento distinto no próprio direito. Trata-

---

<sup>30</sup> Art. 65.º da CRP - (Habitação) 1. Todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar. 2. Para assegurar o direito à habitação, incumbe ao Estado: a) Programar e executar uma política de habitação inserida em planos de reordenamento geral do território e apoiada em planos de urbanização que garantam a existência de uma rede adequada de transportes e de equipamento social; b) Incentivar e apoiar as iniciativas das comunidades locais e das populações tendentes a resolver os respectivos problemas habitacionais e fomentar a autoconstrução e a criação de cooperativas de habitação; c) Estimular a construção privada, com subordinação aos interesses gerais. 3. O Estado adoptará uma política tendente a estabelecer um sistema de renda compatível com o rendimento familiar e de acesso à habitação própria. 4. O Estado e as autarquias locais exercerão efectivo controlo do parque imobiliário, procederão à necessária nacionalização ou municipalização dos solos urbanos e definirão o respectivo direito de utilização.

se a legislação de um pacote programático que reúne distintas situações e soluções à questão habitacional por meio de uma abordagem intersetorial, diversa e integradora: assume a visão de moradia no sentido de *habitat* e propõe um aumento relevante dos parques públicos habitacionais, além da guinada para que o processo de reabilitação urbana se torne a estratégia habitacional portuguesa predominante (MENDES, 2020, p. 79).

Observando suas disposições iniciais, a nova política reconhece distintas formas de habitação, e prevê nesse sentido programas, instrumentos e medidas que promovam não só a habitação pública, mas também incentivos financeiros e fiscais ao arrendamento e os projetos de reabilitação urbana. Assim está disposto:

“(...) dar resposta às famílias que vivem em situação de grave carência habitacional, garantindo que a gestão do parque habitacional público concorre para a existência de uma bolsa dinâmica de alojamentos capaz de dar resposta às necessidades mais graves e urgentes de uma forma célere, eficaz e justa; Garantir o acesso à habitação aos que não têm resposta por via do mercado, incentivando uma oferta alargada de habitação para arrendamento a preços acessíveis e a melhoria das oportunidades de escolha e das condições de mobilidade dentro e entre os diversos regimes e formas de ocupação dos alojamentos e ao longo do ciclo de vida das famílias” (NGPH, 2017, p. 4).

Resumidamente, a NGPH se assenta na compreensão de uma política urbana que requalifique a cidade existente por meio estratégias e intervenções multissetoriais programadas para facilitar o acesso a uma moradia adequada. Uma série de programas distintos e relevantes foram instituídos em sequência ao novo ideário de políticas habitacionais português, dentre os quais se confere particular ênfase ao Programa de Arrendamento Acessível (Decreto-Lei 68/2019).

Em conformidade às novas políticas habitacionais que emergiam em Portugal, aprovou-se, em 2019, a chamada Lei de Bases da Habitação (Lei nº 83/2019) que estabelece os fundamentos em que se assentarão os programas de acesso à moradia no país, bem como as incumbências do Estado na garantia efetiva deste direito.<sup>31</sup> Apresenta-se no art. 16 do dispositivo a estrutura da política nacional de habitação que se propõe ao Estado português, em que fica claro o comprometimento com um programa habitacional diversificado e em função do rendimento das famílias pensado também do ponto de vista da integração socioterritorial,

Artigo 16º

(...)

**5** - A política nacional de habitação implica:

<sup>31</sup> PORTUGAL. Lei de bases da habitação. Art. 1.º Objeto. A presente lei estabelece as bases do direito à habitação e as incumbências e tarefas fundamentais do Estado na efetiva garantia desse direito a todos os cidadãos, nos termos da Constituição.

- a) O levantamento periódico e a divulgação da situação existente no país em matéria de habitação, com identificação das principais carências quantitativas e qualitativas, desagregadas, se for o caso, em função do género e da idade, e eventuais falhas ou disfunções do mercado habitacional;
- b) A mobilização do património público para arrendamento;
- c) A manutenção e ocupação da habitação pública;
- d) A promoção da construção, reabilitação ou aquisição para habitação pública;
- e) A melhoria das condições de habitabilidade do parque habitacional;
- f) A regulação do mercado habitacional e a garantia de habitação acessível em função dos rendimentos das famílias;
- g) A inovação tecnológica e social no domínio da satisfação das necessidades habitacionais da população;
- h) A articulação com a política pública de solos, de ordenamento do território e do urbanismo e com a política de ambiente, no quadro das respetivas leis de bases;
- i) A integração do direito à habitação nas políticas sociais e nas estratégias nacionais com ele conexas, nomeadamente de combate à pobreza e à exclusão social, de erradicação da condição de pessoas em situação de sem abrigo ou outras direcionadas a grupos especialmente vulneráveis.

6 - O Estado promove a inclusão e a coesão social, nomeadamente através da mobilização de recursos públicos para habitação economicamente acessível em áreas centrais e consolidadas e do desenvolvimento de empreendimentos para pessoas com diversos tipos de rendimento.

7 - O Estado garante a existência de uma entidade pública promotora da política nacional de habitação, que a coordena, garante a articulação com as políticas regionais e locais de habitação e programas de apoio e financiamento e promove a gestão do património habitacional do Estado.

O art. 5º, da mesma Lei, enuncia uma das estratégias que, para a lógica do presente trabalho, será fundamental ao planeamento de uma nova política habitacional brasileira. A norma reforça o princípio da função social da propriedade, não tolerando habitações subtilizadas pelo prazo de 1 ano<sup>32</sup>, sob pena de se tornarem devolutas. Ainda, está previsto, aos proprietários que mantiverem seus imóveis habitacionais em desuso, uma sanção,

#### Artigo 5.º

##### Uso efetivo da habitação

1 - A habitação que se encontre, injustificada e continuamente, durante o prazo definido na lei, sem uso habitacional efetivo, por motivo imputável ao proprietário, é considerada devoluta.

2 - Os proprietários de habitações devolutas estão sujeitos às sanções previstas na lei através do recurso aos instrumentos adequados.

<sup>32</sup> “O critério para se considerar que um imóvel se encontra devoluto é a ausência, por um período superior a um ano, de contratos de fornecimento ou de consumos baixos de serviços de telecomunicações, água, luz e/ou gás.” Retirado de: <

3 - Não são consideradas devolutas as segundas habitações, as habitações de emigrantes e as habitações de pessoas deslocadas por razões profissionais ou de saúde.

Artigo 29.º

1 - A política fiscal, em matéria de habitação:

(...)

f) Penaliza as habitações devolutas, nos termos da lei.

Percebe-se, portanto, que a Lei de Bases de Habitação portuguesa busca afirmar um comprometimento com o direito à moradia, reconhecendo a sua prevalência sobre o direito à propriedade privada, nos casos de descumprimento de sua função social. Seguindo, no art. 28, a lei define que os imóveis considerados devolutos deverão ser utilizados em políticas públicas habitacionais. Significa isso que o Estado Português usará, além das terras públicas que já detém, um novo estoque de habitações que se forma por meio da instrumentalização da função social da propriedade. Nesse sentido, dispõe,

Artigo 28.º

Promoção do uso efetivo de habitações devolutas

1 - É dever do Estado, regiões autónomas e autarquias locais atualizar anualmente o inventário do respetivo património com aptidão para uso habitacional.

2 - O Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais têm o dever de promover o uso efetivo de habitações devolutas de propriedade pública e incentivar o uso efetivo de habitações devolutas de propriedade privada, em especial nas zonas de maior pressão urbanística.

Como se vê, a Lei de Bases da Habitação aprovada em Portugal é um importante marco regulatório dado que a direção do Estado português no trato de suas políticas habitacionais foi radicalmente transformada, asseverando uma atuação diversificada, assentada na reabilitação dos imóveis existentes e na requalificação das cidades, além de definir, de maneira expressa, uma supremacia do direito à moradia. Nesse sentido, foi criada uma gama de programas específicos, beneficiando grupos sociais distintos, na tentativa de implementar esta nova geração de políticas habitacionais.<sup>33</sup>

Bem assim, em tal contexto denota-se ainda o Programa de Arrendamentos Acessíveis como exemplo de política de locação social. Tal programa foi implementado em Portugal pelo

---

<sup>33</sup> Não sendo possível apresentar com detalhes cada uma das medidas instituídas pelo sistema normativo português, a pesquisa se debruçará sobre o programa que considera mais condizente à tese que se vem construindo, pautada em uma política que trate também - para além da moradia em si -, da questão urbana e fundiária. Ainda, como se verá, referido programa coloca em uso as diretrizes da Lei 83/2019 evidenciadas anteriormente, atingindo, dessa forma, um setor ainda muito encastelado no Brasil, o das propriedades privadas subutilizadas.

Decreto-Lei nº 68/2019, sendo definido com um programa de política habitacional que busca ofertar aluguéis a preços compatíveis com as rendas das famílias atendidas pelo programa. É uma forma, portanto, de contribuir e dar respostas às necessidades habitacionais das famílias de baixa renda que não conseguem acessar moradias via mercado imobiliário. (INSTITUTO DA HABITAÇÃO E DA REABILITAÇÃO URBANA, 2019).

O Programa oferta justamente os imóveis devolutos do Estado que, graças à nova Lei de Bases de Habitação, possui mais possibilidades fazendo uso também dos imóveis privados que são assim considerados em razão da sua subutilização. Estes imóveis, quando necessário, são reabilitados segundo critérios de habitabilidade, sendo oferecidos então em um mercado público de habitação, com aluguéis abaixo do valor de mercado. Insta salientar que a reabilitação é um dos eixos que orientam a Política Nacional de Habitação portuguesa.<sup>34</sup>

Nesse sentido, a legislação habitacional portuguesa, ainda que devagar, dá um passo adiante na seara habitacional ao demonstrar menor tolerância perante os imóveis privados vazios que abarrotam os centros de cidades com alta demanda por moradia. O Estado português adquire, assim, maior poder de oferecimento de habitações, além de operar coercitivamente impondo aos proprietários a obrigação de conferir uso aos seus imóveis. Ao mesmo tempo, o próprio mercado imobiliário termina por ser regulado graças à intervenção estatal e ao surgimento de novas ofertas. A recente lógica adotada pela Política Habitacional portuguesa apresenta caminhos interessantes a serem observados.

No Brasil, como narrado, programas habitacionais sob a ótica da locação social ocorreram de maneira muito pontual e utilizando apenas terrenos públicos, mesmo diante de um déficit habitacional que se aproxima muito do número de imóveis totais vazios. Embora não seja uma simetria direta e objetiva, há ainda um número expressivo de imóveis privados subutilizados, especialmente em grandes centros urbanos, que poderiam ser somados aos imóveis públicos de forma que se voltassem a projetos de habitação de interesse social. O Estado seria desonerado da necessidade de se construir os 6 milhões de imóveis acusados como inadequados pelo déficit habitacional do Brasil, além de incluir as famílias em regiões com infraestrutura prévia, mobilidade urbana e acesso a serviços. Articular uma política que se volte à reabilitação e disponibilização de imóveis vazios significa aproveitar uma estrutura urbana já existente, os gastos com a requalificação do imóvel urbano seriam drasticamente menores uma

---

<sup>34</sup> Art. 16.º da Lei 83/2019 (...) 2 - A reabilitação urbana integra a política nacional de habitação.

vez que não carecem da construção de redes de água, luz, transporte, Internet, saneamento básico, dentre outros serviços necessários a uma moradia digna. (RIBEIRO, 2022, p. 344).

Ainda sobre o modelo MCMV, importante ressaltar que o programa não contempla aqueles que sofrem de maneira mais agravada a exclusão habitacional: os desabrigados desprovidos de renda suficiente. As faixas atingidas pela possibilidade de financiamento de uma propriedade privada são as que recebem entre 1 e 3 salários mínimos, famílias que auferem entre 0 e 1 salário não podem acessar o programa. (MENEZES, 2017, p. 196). Por isso, ao se falar em concessão de habitações pelo Estado, sob a ótica da segurança da posse, do direito à cidade e do direito à moradia digna, não se pode ignorar a necessidade de programas que ofereçam lares aos grupos mais vulneráveis sem contrapartida alguma.

Ainda mais transformador, portanto, seria tratar o atendimento habitacional à população desabrigada e sem renda como um serviço público, assim como já se compreende a respeito da saúde e da educação, em função da necessidade e não da possibilidade de pagamento. A lógica financeirizada das políticas habitacionais não condiz com a importância deste direito. Importa mencionar, aqui, a conhecida experiência do *Housing First*<sup>35</sup> como um exemplo de oferecimento de moradias pelo Estado sem contrapartida. O modelo provou que o acesso à moradia como primeira necessidade a ser suprida, ao se articular também com a prestação de outros serviços básicos, contribuiu para que muitas pessoas hiper-vulneráveis superassem esta condição. Com o tempo, percebeu-se também que o *Housing First* incorria em menores gastos ao Poder Público a longo prazo (BRASIL, 2019, p. 25). Poderia ser esta uma segunda abordagem das políticas habitacionais brasileiras, voltar os imóveis abandonados públicos e privados, não apenas a um programa de locação acessível, mas também a um projeto que se destine àqueles sem capacidade econômica alguma.

Por isso, assim como ocorreu na legislação portuguesa, a proposta que se lança é a de

---

<sup>35</sup> Mais sobre o projeto: “O projeto *Housing First*, surgiu nos Estados Unidos da América há mais de 20 anos. É uma resposta criada, para integrar as pessoas em situação de sem-abrigo em habitações, acompanhadas por técnicos que os ensinam a gerir uma casa, tendo em vista a sua integração social. Este programa começou em Lisboa em 2009, através da AEIPS - Associação para o Estudo e Integração Psicossocial; (...) Os participantes deste projeto recebem uma casa, mas têm toda uma vida para organizar a seguir. Instituições como o GAT, neste caso, fazem esse caminho com eles. Há pessoas que têm necessidade de entrar num projeto de reabilitação ou de tratamento psicológico, ir a consultas regulares com um médico, inscrever-se no centro de emprego ou em algum tipo de formação profissional. “O projeto *Housing First* começa quase pelo fim. É cedida uma casa mobilada, assegurada alimentação, roupas, o que for preciso. Há que perceber se a pessoa pode trabalhar e integrá-la da melhor maneira possível na comunidade” conta Ricardo.” Ver em: <<https://www.lisboa.pt/actualidade/reportagens/housing-first-uma-casa-muito-desejada>>. No Brasil, existe apenas o projeto-piloto denominado Moradia Primeiro em Porto Alegre e Curitiba, sem grande aplicação no país. Ver em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/acoes-e-programas/moradia-primeiro>>.

se orientar as políticas habitacionais brasileiras a uma perspectiva menos agarrada à necessidade de aquisição de uma propriedade privada, introduzindo projetos de locação social que deem uso aos imóveis não usados da União, bem como aos imóveis privados subutilizados nos grandes centros urbanos. A partir daí, o governo gozaria de um estoque de habitações maior para o mercado de moradias sociais, investindo na reabilitação do imóvel, se necessário, e oferecendo-o a preços abaixo do mercado ou até sem contrapartida para que se contemple os mais pauperizados.

Como visto, a legislação brasileira já oferece as possibilidades da aplicação de imposto progressivo, da desapropriação extraordinária ou mesmo da utilização compulsória dos imóveis que se enquadrarem como abandonados ou subutilizados. No entanto, na realidade material, este direito tem violado a si mesmo pela falta de uso concreto dos institutos que regulam a cidade e a habitação. Voltam-se as políticas públicas tão somente à aquisição da “casa própria” ignorando outras possibilidades de morar, como as locações sociais ou gratuitas, via segurança da posse, que podem ser oferecidas pelo Estado.

Em suma, no Brasil, há poucas medidas que visem garantir a moradia pela posse, políticas que, de maneira geral, permitem ao morador localizar-se mais próximo de seu trabalho, dos centros urbanos e áreas com melhor infraestrutura, além de ser mais flexível e se ajustar melhor às suas necessidades no tempo. Ademais, uma política habitacional de interesse social evitaria fenômenos insustentáveis de desigualdade socioterritorial, periferização e de uma constante expansão das cidades, uma vez que poderia dar uso a imóveis centrais deteriorados e subutilizados. Ainda, é uma alternativa menos onerosa ao erário e pode oferecer soluções mais imediatas, contribuindo significativamente para a redução do déficit habitacional brasileiro.

## CONCLUSÃO

O presente trabalho demonstrou exaustivamente os “comos” e os “porquês” da inefetividade do direito à moradia, no Brasil, explicitando o imperioso descompasso entre a sua enunciação jurídica e a utilização política destes mesmos instrumentos fornecidos pelo direito urbanístico.

Apesar da compreensão inovadora do Estatuto da Cidade a respeito do que se considera como uma moradia adequada, da reivindicação que faz de uma gestão democrática e participativa nas questões da cidade e do enfoque no cumprimento da função social da propriedade urbana, tem sido um desafio para o Poder Público efetivar o direito à moradia. Isto porque, a lógica mercadológica é dominante no setor habitacional e submete, nesta toada, toda uma faixa social de indivíduos à ordem monetária brutal que eleva os preços da habitação e os segregam para áreas urbanas periféricas sem infraestrutura e acesso aos serviços públicos ofertados pelos centros urbanos. À maioria do povo brasileiro, resta uma vida precária, sem habitabilidade e salubridade, muitas vezes, no interior de uma moradia autoconstruída sem possuir sequer a segurança sobre a sua posse.

O que se conclui é que a moradia não se encerra em uma luta por habitação: é, pois, uma plataforma de luta social e política que abrange pautas distintas, é também uma luta pela cidade, por infraestrutura, por acesso às oportunidades econômicas e culturais, ou seja, é um embate territorial. Disputam-se espaços que não representam nada mais do que a lógica do sistema em que se inserem e que reproduzem desigualdades na forma de segregações socioterritoriais, ocasionando fenômenos como a gentrificação e a favelização.

Sob a premissa deste trabalho e diante da tese que se adota, defende-se, pois, que o Estado e os entes da Administração Pública responsáveis pela efetivação do acesso à moradia adequada adotem políticas urbanas que viabilizem uma habitação segura, bem localizada e com infraestrutura aos pobres urbanos. Para tanto, a pesquisa se pautou no ordenamento português que estabeleceu uma nova política habitacional voltada a programas diversificados de acesso à moradia, enfatizando-se o Programa de Arrendamento Acessível (Decreto-Lei 68/2019), que segue o modelo do projeto de locação social, em associação à Lei de Bases de Habitação (Lei nº 83/2019).

Pela implementação das referidas normas, o Estado português buscou instrumentalizar a função social da propriedade, exigindo o seu cumprimento, sob pena, para o proprietário, de ter seu imóvel declarado devoluto. Posteriormente, por obrigação legal, o Estado deve dar uso

às habitações devolutas, públicas e privadas, destinando-as a políticas habitacionais, com ênfase ao modelo de locação social protagonizado pelo Programa de Arrendamento Acessível.

O Brasil carrega a possibilidade de uma alteração nas diretrizes de suas políticas habitacionais. Diante da quantidade de imóveis subutilizados e dos instrumentos oferecidos pelo Estatuto da Cidade, o país deveria inserir formas distintas de efetivar o acesso à moradia por meio de projetos que sintonizem a política habitacional a uma política urbana e fundiária. Assim, poderia ofertar locações sociais com preços abaixo do mercado, ou mesmo sem contrapartida alguma, fazendo uso dos imóveis da União, bem como daqueles imóveis privados que preenchem os requisitos para serem desapropriados ou considerados devolutos. Devem ser adotadas, também, medidas que garantam a segurança da posse àqueles que não podem ou não pretendem adquirir uma propriedade privada, uma vez que existem outras formas de habitar a serem tuteladas pelo Estado.

Finalmente, o território é uma arena de lutas entre agentes sociais e econômicos em que se assenta a propriedade, a administração pública e os projetos de efetivação do direito à moradia. É preciso reconhecer a luta pela moradia e pela cidade em todas as suas dimensões, sabendo que se trata de uma luta ampla e contra-hegemônica. A habitação, assim como já se compreende a respeito da saúde e da educação, deve ser tida como uma necessidade social básica e ser tratada pelo Poder Público como tal. Morar é uma atividade humana indispensável à sobrevivência do indivíduo, aceitar que suas regras se submetam a aspectos de ordem econômica e mercadológica é uma grave transgressão dos direitos humanos e fundamentais.

## REFERÊNCIAS

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Raquel Rolnik.** A/HRC/22/46. 2012. Disponível em: <[http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/wp-content/uploads/2013/02/A.HRC\\_.22.46\\_sp.pdf](http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/wp-content/uploads/2013/02/A.HRC_.22.46_sp.pdf)>. Acesso em: 01 dez. 2022.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais,** 1966. Disponível em: <[http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto\\_internacional.pdf](http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto_internacional.pdf)>. Acesso em: 28 nov. 2022.

BLANCO, A. G.; FRETES CIBILS, V.; MUÑOZ, A. F. **Procura-se casa para alugar: opções de política para a América Latina e Caribe.** Washington: BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2014. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/Procura-se-casa-para-alugar-Op%C3%A7%C3%B5es-de-pol%C3%ADtica-para-a-Am%C3%A9rica-Latina-e-Caribe.pdf>>. Acesso em: 18 de dez. 2022.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional.** 8ª. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

BONDUKI, Nabil. **Os pioneiros da habitação social: cem anos de política pública no Brasil.** São Paulo: UNESP, 2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 20 nov. 2022.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União.** Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm)>. Acesso em: 20 nov. 2022.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União.** Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm)>. Acesso em: 20 nov. 2022.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. 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. **Diário Oficial da União.** Brasília, DF, 7 jul. 2009. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm)>. Acesso em: 02 dez. 2022.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Como produzir moradia bem localizada com os recursos do programa Minha Casa Minha Vida?** Implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade. Brasília, 2010.

Brasil. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **É possível Housing First no Brasil?:** experiências de moradia para população em situação de rua na Europa e no Brasil. Brasília, 2019. Disponível em: <[https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/DHUM0117\\_21x26cm\\_WEB4Pg.Separadas.pdf](https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/DHUM0117_21x26cm_WEB4Pg.Separadas.pdf)>. Acesso em: 02 dez. 2022.

CHIESA, Mariana. A locação social como opção para reduzir o déficit habitacional. **Nexo Jornal**. 15 jun. 2021. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/ensaio/2021/A-loca%C3%A7%C3%A3o-social-como-op%C3%A7%C3%A3o-para-reduzir-o-deficit-habitacional>>. Acesso em: 18 dez. 2022.

COUTINHO, Ronaldo. **A Mitologia da Cidade Sustentável no Capitalismo**. 2011. Disponível em: <[https://issuu.com/odivalqueresmaneto/docs/a\\_mitologia\\_da\\_cidade\\_sustent\\_vel\\_no\\_capitalismo](https://issuu.com/odivalqueresmaneto/docs/a_mitologia_da_cidade_sustent_vel_no_capitalismo)>. Acesso em: 02 dez. 2022.

DALLARI BUCCI, Maria Paula. **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional e inadequação de moradias no Brasil: principais resultados para o período de 2016 a 2019**. Belo Horizonte, 2021. Disponível em: <[https://issuu.com/fundacaojoaopinheiro/docs/cartilha\\_dh\\_final](https://issuu.com/fundacaojoaopinheiro/docs/cartilha_dh_final)>. Acesso em: 02 dez. 2022.

GAMEIRO, Nathália. População em situação de rua aumentou durante a pandemia. **Fiocruz Brasília**, Brasília, 08 de jun. 2021. Disponível em: <<https://www.fiocruzbrasil.br/populacao-em-situacao-de-rua-aumentou-durante-a-pandemia/#:~:text=Os%20dados%20apresentados%20pelo%20psic%C3%B3logo,um%20em%20prego%20sairia%20das%20ruas.>>. Acesso em: 08 de dez. 2022.

HARVEY, David. **Cidades Rebeldes**. São Paulo: Martins Fontes, 2014. INSTITUTO DA HABITAÇÃO E DA REABILITAÇÃO URBANA. Arrendamento Acessível. **Portal da Habitação**. 2019. Disponível em: <<https://www.portaldahabitacao.pt/arrendamento-acessivel>>. Acesso em: 01 dez. 2022

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **As condições de acessibilidade urbana dos terrenos vazios da União nos centros urbanos**. Brasília, 2021.

JARAMILLO, S; IBÁÑEZ, M. **Elementos para orientar una política estatal sobre alquiler de vivienda urbana en Colombia**. Bogotá: Universidad de los Andes, 2002. Disponível em: <[https://economia.uniandes.edu.co/components/com\\_booklibrary/ebooks/D2002-14.PDF](https://economia.uniandes.edu.co/components/com_booklibrary/ebooks/D2002-14.PDF)>. Acesso em: 18 de dez. 2022.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 5ª ed. São Paulo. Centauro Editora, 2011.

LIMA, Thiago C. Habitar a São Paulo Contemporânea. **O Programa de Locação Social como Alternativa ao Morar na Capital Paulista**. Setembro de 2011, 100 f. (Trabalho de conclusão de curso de Graduação). Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo, 2011.

LOPES, Dulce Margarida de Jesus. **Habitação, regularização e reabilitação: tendências em Portugal e no Brasil**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, v. 115, p. 335 – 351, jan./dez. 2020. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/189368/174887>. Acesso em: 02 de fev. 2022.

LÜDER, Amanda. Ao menos 38 mil novas pessoas começaram a viver nas ruas desde o início da pandemia no Brasil. **GloboNews**, 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2022/10/13/ao-menos-38-mil-novas-pessoas-comecaram-a-viver-nas-ruas-desde-o-inicio-da-pandemia-no-brasil.ghtml>. Acesso em: 09 dez. 2022.

MARICATO, Erminia. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3ª Ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

MARTINS, José de Souza. **Expropriação e Violência (a questão política no campo)**. São Paulo: Hucitec, 1980.

MARX, Karl. **Contribuição à Crítica da Economia Política**. 2ª ed. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2008.

MARX, Karl, **O Capital: Crítica da Economia Política**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013.

MENDES, Luís. Nova geração de políticas de habitação em Portugal: contradições entre o discurso e as práticas no direito à habitação. **Finisterra**, Lisboa, LV (144), p. 77-104, 2020. Disponível em: <https://revistas.rcaap.pt/finisterra/article/view/19635/15476>. Acesso em: 11 dez. 2022

MENEZES, Rafael Lessa V. de Sá. **Crítica do direito à moradia e das políticas habitacionais**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2017.

M. MIAILLE, **Introdução Crítica ao Direito**, 2005, p. 21 e 22. 3ª ed. Lisboa: Editorial Estampa, 2005.

NEIVA, Leonardo. Raquel Rolnik: “O espaço urbano não é inerte, ele produz desigualdades”. **Gama Revista**. São Paulo, 5 de mai. 2022. Disponível em: <https://gamarevista.uol.com.br/formato/conversas/raquel-rolnik-o-espaco-urbano-nao-e-inerte-ele-produz-desigualdade/#:~:text=Conversas,Raquel%20Rolnik%3A%20'O%20espa%C3%A7o%20urbano%20n%C3%A3o,%C3%A9%20inerte%2C%20ele%20produz%20desigualdade'&text=Que%20S%C3%A3o%20Paulo%20%C3%A9%20uma,criar%20e%20reproduzir%20essa%20desigualdade>. Acesso em: 10 dedez. 2022.

OBENG-ODOOM, Franklin e STIWELL, Frank. **Security of tenure in international development discourse**. In International Development Planning Review, 35 (4) 2013.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Better life index**. Paris, 2017.

ODILLA, Fernanda; PASSARINHO, Nathalia e BARRUCHO, Luís. Brasil tem 6,9 milhões de famílias sem casa e 6 milhões de imóveis vazios, diz urbanista. **BBC News Brasil**. Londres, 2018. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-44028774#:~:text=O%20desabamento%20do%20edif%3%ADcio%20Wilton,pe%C3%A7as%20e%20busca%20de%20teto>>. Acesso em: 10 dez. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Agenda 21 da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**, 1992. Disponível em: <<https://www.conexaoambiental.pr.gov.br/Pagina/Agenda-21#:~:text=A%20Agenda%2021%20%C3%A9%20um,participativo%20visando%20o%20de%20senvolvimento%20sustent%C3%A1vel%20E%2080%9D>>. Acesso em: 02 dez. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **“Agenda Habitat” da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos**, 2009. Disponível em: <<http://www.emprende.org.br/pdf/Programas%20e%20Pol%3%ADticas%20Sociais/Agenda%20Habitat%20para%20Munic%3%ADpios.pdf>>. Original, disponível em: <[http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21\\_rev\\_1\\_Housing\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_en.pdf)>. Acesso em: 04 dez. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Comentário Geral nº 4 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Genebra, 1991. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/moradia/trabalhohabitacaoopronto.html>>. Original disponível em: <Disponível em: <<http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/469f4d91a9378221c12563ed0053547e>>. Acesso em 20 nov. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: <<https://www.unicef.org>>. Acesso em: 20 nov 2022.

PORTUGAL. Constituição (1976). **Constituição da República Portuguesa**. Lisboa: Assembleia Constituinte, 1976. Disponível em: <<https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-aprovacao-constituicao/1976-34520775>>. Acesso em: 01 dez. 2022

PORTUGAL. Lei nº 13, de 12 de fevereiro de 2019. Medidas destinadas a corrigir situações de desequilíbrio entre arrendatários e senhorios, a reforçar a segurança e a estabilidade do arrendamento urbano e a proteger arrendatários em situação de especial fragilidade. **Diário da República**: n.º 30/2019, Série I de 2019-02-12, p. 1173 – 1181. 2019.

PORTUGAL. Lei nº 83, de 3 de setembro de 2019. Institui a Lei de Bases da Habitação. **Diário da República** n.º 168/2019, Série I de 2019-09-03, p. 11 – 33. 2019.

PORTUGAL. **Para uma nova geração de políticas de habitação**. Portugal, 2017.

RIBEIRO, Edson Leite. O custo do direito e da função habitar dignamente no Brasil: contribuições alternativas à política de habitação social no Brasil. In. **Ensaios e discussões sobre o Déficit Habitacional no Brasil**, p. 343-369. Belo Horizonte: FJP, 2022. Disponível em:

<[https://drive.google.com/file/d/1stJWtC0dMFtK\\_Zz0G0zFBjDgw2WxjL\\_i/view?usp=share\\_link](https://drive.google.com/file/d/1stJWtC0dMFtK_Zz0G0zFBjDgw2WxjL_i/view?usp=share_link)>. Acesso em: 15 dez. 2022.

ROLNIK, Raquel. **Crescimento Econômico e Desenvolvimento Urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias?** In Novos Estudos CEBRAP, v. 89, pp. 89-109, 2011.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.

ROLNIK, Raquel. **Para Além da Lei: Legislação Urbanística e Cidadania (São Paulo 1886-1936)**. São Paulo, 2009. Disponível em: <<https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2009/08/paraalemdalei.pdf>>. Acesso em: 10 de dez. 2022.

R. ROLNIK; KLINK, Jeroen. **Crescimento Econômico e Desenvolvimento Urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias?**, 2011.

ROLNIK, Raquel; SANTORO, Paula Freire. **Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Cidades Brasileiras**. **Lincoln Institute of Land Policy**. 2014, Cambridge. Disponível em: <<https://www.lincolninst.edu/publications/working-papers/zonas-especiais-interesse-social-zeis-em-cidades-brasileiras>>. Acesso em: 18 de dez. 2022.

SANTOS, João Vitor. “O capital financeiro é determinante na formação do déficit habitacional”. Entrevista especial com Karina Macedo Fernandes. **Instituto Humanitas Unisinos**. Rio Grande do Sul, 4 de jul. 2019. Disponível em: <<https://www.ihu.unisinos.br/categorias/159-entrevistas/590575-o-capital-financeiro-e-determinante-na-formacao-do-deficit-habitacional-entrevista-especial-com-karina-macedo-fernandes>>. Acesso em: 11 de dez. 2022

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

VILLAR, Paola Mavropoulos Beekhuizen. **O direito fundamental à habitação e o direito do urbanismo: uma análise do direito português e do direito brasileiro**. 2015. Dissertação (Mestrado) – Curso de Ciências Jurídico-Políticas, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2015.