

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

VINÍCIUS RIBEIRO CAZELLI

**O DIREITO À MORADIA: REINTERPRETANDO O CONCEITO DE MORADIA
DIGNA**

VITÓRIA
2023

VINÍCIUS RIBEIRO CAZELLI

**O DIREITO À MORADIA: REINTERPRETANDO O CONCEITO DE MORADIA
DIGNA**

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

Orientador: Profa. Dra. Elda Coelho de Azevedo Bussinguer.

VITÓRIA

2023

VINÍCIUS RIBEIRO CAZELLI

**O DIREITO À MORADIA: REINTERPRETANDO O CONCEITO DE MORADIA
DIGNA**

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

Orientador: Profa. Dra Elda Coelho de Azevedo Bussinguer

Aprovada em: 08/12/2023.

COMISSÃO EXAMINADORA:

Profa. Dra. Elda Coelho de A. Bussinguer
Orientador(a).
Faculdade de Direito de Vitória

Profa. Dra. Gilsilene Passon P.
Francischetto
Faculdade de Direito de Vitória

Prof. Dr. Américo Bedê Freire Júnior
Faculdade de Direito de Vitória

Profa. Dra. Thami Covatti Piaia
Universidade Regional do Alto Uruguai e
das Missões

Prof. Dr. Cristhian Magnus De Marco
Universidade do Oeste de Santa Catarina

À minha esposa Valesca, pela
cumplicidade, parceria e compreensão.
Sem ela nenhuma conquista faz sentido.
Aos nossos filhos, Matheus e Manuela,
razão de nossas vidas.
Aos meus pais, Miralva e Valmir, por me
apoiarem em todos os meus projetos.
Amo vocês!

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora, Professora Elda Coelho de Azevedo Bussinguer, pela disponibilidade e parceria. Pessoa de um astral contagiante, com a qual tive a grata satisfação de conviver nesse período do doutorado. Com coração que não cabe no peito, consegue agregar todos os seus alunos.

Aos professores da FDV, que engrandecem a instituição. Agradeço a todos, na pessoa do Professor André Felipe, *in memoriam*, pelo aprendizado a mim proporcionado, pelo incentivo à pesquisa e pela abertura de horizontes. Certo é que, após os nossos encontros, meu olhar sobre os direitos fundamentais e as causas sociais se transformou.

Aos amigos, graduandos, mestrandos e doutorandos do BIOGEPE – Grupo de pesquisa sobre políticas públicas, direito à saúde e bioética, do qual participei ao longo desse doutorado. Além do afeto que tenho por todos, posso dizer que os debates que tivemos, além de terem norteado muitas das idéias expostas nesta pesquisa, me proporcionaram crescimento como pessoa e como profissional.

RESUMO

O presente trabalho trata da interpretação e concretização do Direito à moradia no Brasil, seja como forma de defender a população vulnerável que dele necessita, seja como forma de auxiliar o Poder Público na formulação de políticas públicas habitacionais adequadas e abrangentes, especialmente diante da necessária interligação dos direitos à moradia e à saúde e da importância da análise conjunta de tais direitos. Para abordagem dos temas, serviu-se da pesquisa do tipo qualitativa e de natureza descritiva bem como de uma abordagem dialética, como meio para se proceder à análise, de forma crítica, da utilização do aparelho estatal, para manutenção da ideologia da classe dominante, bem como para proporcionar uma interpretação jurídica do Direito à moradia que se apresente como adequada, garanta a dignidade do cidadão e auxilie na compreensão dos problemas enfrentados pela população brasileira para a concretização desse direito fundamental social. Considerou-se, ainda, a moradia como determinante social da saúde, diante da sua importância no combate dos problemas vivenciados pela população brasileira e mundial relacionados ao coronavírus. Foi feita, também, uma pesquisa documental para análise da questão habitacional no Município de Marataízes/ES, a fim de auxiliar na compreensão dos problemas relacionados à regularização fundiária do município e sua importância para a saúde e vida digna da população. Por fim, verificou-se que o direito à moradia digna encontra respaldo tanto no ordenamento jurídico interno quanto no âmbito internacional, entretanto, carece de uma interpretação que lhe amplie a efetividade e transforme a realidade vivenciada pela população. Para que isso ocorra, os caminhos foram apresentados ao longo da pesquisa e nas considerações finais, como forma de auxiliar o gestor público na implementação das mudanças que se fazem necessárias para a garantia desse direito fundamental social.

Palavras chave: Direito à moradia digna; dignidade da pessoa humana; direito à saúde; políticas habitacionais; regularização fundiária urbana.

ABSTRACT

The present work deals with the interpretation and implementation of the Right to Housing in Brazil, either as a way of defending the vulnerable population that needs it, or as a way of assisting the Public Power in the formulation of adequate and comprehensive public housing policies, especially in view of the necessary interconnection of the rights to housing and health and the importance of joint analysis of such rights. To approach the themes, qualitative and quantitative research of a descriptive nature was used, as well as a dialectical approach, as a means to proceed with the analysis, in a critical way, of the use of the state apparatus, for the maintenance of the ideology of the class dominant, as well as to provide a legal interpretation of the Right to Housing that presents itself as adequate, guarantees the dignity of the citizen and helps in the understanding of the problems faced by the Brazilian population for the realization of this fundamental social right. Housing was also considered as a social determinant of health, given its importance in combating the problems experienced by the Brazilian and world population related to the coronavirus. Documentary research was also carried out to analyze the housing issue in the Municipality of Marataízes/ES, in order to assist in understanding the problems related to land regularization in the municipality and its importance for the health and dignified life of the population. Finally, it was found that the right to decent housing finds support both in the domestic legal system and in the international sphere, however, it lacks an interpretation that expands its effectiveness and transforms the reality experienced by the population. For this to happen, the paths were presented throughout the research and in the final considerations, to assist the public manager in the implementation of the changes that are necessary to guarantee this fundamental social right.

Keywords: Right to decent housing; human dignity; right to health; housing policies; urban land regularization.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Perímetro urbano do município de Marataízes.....	165
Figura 2 – Bairro do Pontal	166
Figura 3 - Bairro da Barra do Itapemirim.....	167
Figura 4 - Bairro Filemon Tenório.....	168
Figura 5 - Bairro Areias Negras.....	169
Figura 6 - Bairro Candinha.....	170
Figura 7 – Bairro Monte Carlos.....	17
Figura 8 – Bairro Wanda Maria.....	172
Figura 9 – Bairro Cidade Nova.....	173
Figura 10 – Bairro Acapulco.....	174
Figura 11 – Bairro Jardim Balneário Elza.....	175
Figura 12 – Bairro Praia das Arraias.....	16
Figura 13 – Bairro Santa Rita.....	177
Figura 14 – Bairro Baixa dos Ubás.....	178
Figura 15 – Bairro Ilmenita.....	179
Figura 16 – Bairro Miramar.....	180
Figura 17 – Bairro Centro.....	181
Figura 18 – Bairro de Lurdes.....	182
Figura 19 – Bairro Atlântico.....	183
Figura 20 – Bairro de Fátima.....	184
Figura 21 – Bairro Esplanada Mário Cassoti.....	185
Figura 22 – Bairro Village (Condomínio Fechado)	186
Figura 23 – Bairro Belvedere.....	187
Figura 24 – Bairro Santa Tereza.....	188
Figura 25 – Bairro Elza.....	189
Figura 26 – Bairro Esplanada II.....	190
Figura 27 – Bairro Alvorada.....	191
Figura 28 – Bairro Portal Verde.....	192
Figura 29 – Bairro Baixa Bonita.....	193
Figura 30 – Bairro Portal Marataízes.....	194
Figura 31 – Bairro Belo Horizonte.....	195

Figura 32 – Bairro Esplanada.....	196
Figura 33 – Bairro Novo Horizonte.....	197
Figura 34 – Bairro Nossa Senhora Aparecida.....	198
Figura 35 – Bairro Jacarandá.....	199
Figura 36 – Bairro Capinzal.....	200
Figura 37 – Bairro Brejo dos Patos.....	201
Figura 38 – Bairro Fazenda Canaã.....	202
Figura 39 – Bairro Canaã.....	203
Figura 40 – Bairro São João do Jaboti.....	204
Figura 41 – Bairro Jaboti.....	205
Figura 42 – Bairro Jerusalém.....	206
Figura 43 – Bairro Curvina.....	207
Figura 44 - Bairro Caculucagem/Canudos/Alto Boa Vista.....	208
Figura 45 - Bairro Imburi.....	209
Figura 46 - Bairro Boa Vista do Sul.....	210
Figura 47 – Bairro Marobá.....	211
Figura 48 - Bairro Balneário São João.....	212
Figura 49 – Bairro Timbó I, II e III.....	213
Figura 50 – Bairro Praia dos Cações.....	214
Figura 51 – Bairro Lagoa do Siri.....	215
Figura 52 – Bairro Lagoa Dantas.....	216
Figura 53 – Bairro Sol Nascente.....	217
Figura 54 – Bairro Lagoa Funda.....	218
Figura 55 – Bairro Arpege.....	219
Figura 56 – Bairro Joá.....	220
Figura 57 – Bairro Pedrolândia.....	221

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1 A FUNDAMENTALIDADE DO DIREITO À MORADIA.....	21
1.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....	21
1.2 PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL DO DIREITO À MORADIA.....	29
1.3 POR UM CONCEITO AMPLIADO DE MORADIA.....	41
1.4 REQUISITOS PARA CARACTERIZAÇÃO DA MORADIA ADEQUADA.....	45
1.5 DIREITO À MORADIA E O PRINCÍPIO DA DIGNIDADE HUMANA.....	52
1.6 PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL.....	58
2 CONDIÇÕES HABITACIONAIS NO BRASIL E OS OBSTÁCULOS À EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA.....	62
2.1 O DÉFICIT HABITACIONAL BRASILEIRO.....	62
2.2 OS CUSTOS DOS DIREITOS SOCIAIS.....	76
2.3 TEORIA DA RESERVA DO POSSÍVEL E O MÍNIMO EXISTENCIAL...	82
3 FORMAS DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA.....	89
3.1 POLÍTICAS HABITACIONAIS.....	89
3.2 JUDICIALIZAÇÃO DO DIREITO À MORADIA.....	117
3.3 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA.....	123
3.4 USUCAPIÃO E SUA CONTRIBUIÇÃO NA LEGALIZAÇÃO DAS CIDADES.....	131
4 A INTERCONEXÃO ENTRE O DIREITO À MORADIA E O DIREITO À SAÚDE.....	139
4.1 DIREITO À MORADIA COMO DETERMINANTE SOCIAL DO DIREITO À SAÚDE.....	139
4.2 REFLEXOS DOS PROBLEMAS HABITACIONAIS NO COMBATE AO CORONAVÍRUS.....	146

5	UMA ANÁLISE DA QUESTÃO HABITACIONAL NO MUNICÍPIO DE MARATAÍZES/ES.....	158
5.1	O MUNICÍPIO DE MARATAÍZES E SEU PLANO DIRETOR URBANO.....	158
5.2	REGULARIDADE DOS BAIROS E DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS NO MUNICÍPIO.....	158
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	225
	REFERÊNCIAS.....	229
	ANEXOS.....	242

INTRODUÇÃO

No início do ano de 2020 a população mundial foi surpreendida com uma pandemia de proporções globais. Muitos perderam a vida e outros tantos perderam amigos ou entes queridos. Não há aquele que não tenha sido atingido de forma direta ou indireta pela pandemia do Coronavírus.

A fim de combater a doença, os governos instituíram diversas medidas restritivas de circulação, uso de máscaras, proibição de aglomerações, fechamento de estabelecimentos comerciais, entre outras ações pontuais. Tais medidas descortinaram ainda mais a situação de vulnerabilidade vivenciada por grande parte da população brasileira.

Revelou-se o abismo existente entre as classes sociais, e essa desigualdade inviabilizou, em grande medida, a padronização de ações sanitárias. Não se apresentou como possível cumprir a recomendação de ficar em casa e evitar aglomerações para aqueles que sequer têm uma moradia ou, quando têm, esta não goza da salubridade necessária ou da quantidade recomendada de pessoas por residência.

Pode-se afirmar que a expansão da pandemia de covid-19 pelas favelas, periferias e interiores do Brasil, país com dimensões continentais, escancarou ainda mais a perversa desigualdade social e econômica entre as classes sociais, naturalizada e aceita por grande parte da sociedade e das instituições do Estado (Rocha, 2020, p. 3).

Quem não tem acesso a condições dignas de moradia e vida e aos mínimos Direitos Fundamentais, ou está sem trabalho e renda, nunca esteve tão vulnerável, pois, nos bairros de periferia e favelas das regiões metropolitanas, onde tais pessoas vivem, é comum famílias aglomeradas em poucos cômodos, e “ficar em casa” significa também compartilhar os espaços externos com parentes e vizinhos, o que representa uma barreira às recomendações de higiene básica, distanciamento físico e permanência em casa (Rocha, 2020, p. 3).

Não se trata, entretanto, de análise simples. A interpretação e a concretização do Direito à moradia no Brasil devem considerar a heterogeneidade de formações culturais característica da formação do povo brasileiro, bem como a desigualdade social que continua a existir, impondo, muitas vezes, a necessidade de uma postura proativa do ente público na defesa das minorias e no combate das discriminações de toda ordem, como forma de minimizar os problemas relacionados aos direitos sociais.

Com efeito, não se pode confundir o Direito à moradia, constitucionalmente previsto, com a “concessão de um teto”, ou, até mesmo, com o direito de propriedade, ou seja, importante se faz a distinção entre Direito à moradia e direito à casa própria. O que se quer garantir, na verdade, a partir do texto constitucional, é o direito a uma habitação digna para a família, sem, contudo, ser necessário o exercício do direito de propriedade sobre determinado imóvel, que, apesar de estar relacionado, não se apresenta como pressuposto. Assim, a garantia do Direito à moradia pressupõe a análise de outros elementos e direitos que, em conjunto, possam garantir a dignidade do cidadão.

Por tudo isso, justifica-se o estudo do Direito à moradia, seja como forma de defender a população vulnerável que dele necessita, seja como forma de auxiliar o Poder Público na formulação de políticas públicas habitacionais adequadas e abrangentes, com conceitos que correlacionem tal direito não somente à concessão de um teto.

Não é demais frisar que o bem-estar do homem, sua saúde física e mental, está diretamente relacionado com o ambiente em que vive e as interações com o mundo. Condições de temperatura, poluição e outras condições ambientais são de suma importância para uma sadia qualidade de vida. O que se observa, pois, é a necessária interligação dos direitos à moradia e à saúde e a importância da análise conjunta de tais direitos, de forma que uma política pública adequada em uma área necessariamente considere a outra.

Nesse cenário, cumpre perquirir o papel da academia nesse processo, seja de forma a se obter a interpretação jurídica dos Direitos à moradia e à saúde que melhor

atendam aos interesses da população, seja para auxiliar o Poder Público na elaboração de políticas públicas que concedam a amplitude necessária a tais direitos sociais.

Desta forma, considerando que os conceitos de moradia utilizados pela doutrina e legislação não se fizeram empiricamente suficientes para atender as necessidades e demandas da população, o estudo realizado buscou resolver o seguinte problema de pesquisa: qual interpretação jurídica pode ser dada ao Direito à moradia para que este se apresente como adequado, garanta a dignidade do cidadão e auxilie na compreensão dos problemas enfrentados pela população brasileira relacionados à moradia?

Para tanto, foi feita uma análise conjunta do Direito à moradia com os demais direitos sociais, em especial o direito à saúde, pois, num contexto de pandemia, a ausência de uma noção mais global de moradia impacta diretamente na saúde da população.

Nessa linha, a fim de resolver o problema de pesquisa apresentado, buscou-se, como objetivos: conhecer as necessidades e demandas da população em relação ao Direito à moradia, verificar a eficácia das políticas públicas habitacionais até então implementadas pelo Estado brasileiro, analisar a relação existente entre o Direito à moradia e o Direito à saúde, compreender a realidade de um município capixaba no que diz respeito à regularidade das moradias e o acesso a serviços públicos, para, ao final, propor uma interpretação jurídica dos Direitos à moradia e à saúde que melhor atenda aos interesses da população.

Para elaboração deste estudo utilizou-se da concepção de método científico como reflexo das nossas necessidades e possibilidades materiais, ao mesmo tempo em que nelas interfere, nos termos apresentados por Pereira *et al.* (2018, p. 67) para quem “[...] é importante a realização de pesquisas como forma de se buscar respostas para problemas ou se conhecer e entender fenômenos que ocorrem nas diversas áreas do saber”. Desta forma, as diferentes concepções do conhecimento do homem e da natureza exigem diferentes métodos de pesquisa, de modo que as

diferenças metodológicas não ocorrem apenas temporalmente, mas num mesmo momento e numa mesma sociedade.

Para abordagem dos temas serviu-se da pesquisa do tipo quali-quantitativa e de natureza descritiva, como forma de possibilitar a este investigador o exercício da capacidade de desenvolver uma melhor compreensão acerca dos fenômenos sociais, especialmente sobre o comportamento humano e os fatos pelos quais ele se manifesta, além de propiciar o exercício de interpretações e emissão de opiniões acerca dos referidos fenômenos.

Nessa linha de pensamento, recorreu-se à abordagem dialética como meio para se proceder à análise de forma crítica da utilização do aparelho estatal para manutenção da ideologia da classe dominante, especialmente como forma de mitigação da participação popular na construção de uma sociedade democrática.

Além disso, a utilização do método dialético permitiu contrapor as diferentes noções quanto ao Direito à moradia, bem como as contradições existentes por ocasião de sua implementação, diante dos programas habitacionais desenvolvidos no âmbito nacional.

Buscou-se, por meio desse método, a compreensão dos elementos e ideologias que compõem a formulação das políticas públicas, em especial as habitacionais, e suas relações, ou inexistência delas, com as políticas públicas de saúde. Com isso, obter-se-á uma melhor interpretação das ações governamentais em análise, a fim de se indicar possíveis melhoras nas políticas públicas até então executadas.

Como forma de se cumprir um dos objetivos propostos, foi realizada, também, pesquisa documental junto ao Município de Marataízes/ES, primeiramente no cadastro imobiliário, no que diz respeito à quantidade de bairros existentes e, entre eles, quantos estão regularizados; após, junto à secretaria de obras, sobre o fornecimento de serviços de água, esgoto e coleta de lixo nesses bairros. Por fim, foram levantados dados junto às secretarias de saúde e assistência social sobre a disponibilização de unidades de atendimento à saúde para a população de cada um dos referidos bairros.

A cidade de Marataízes, localizada no sul do Estado do Espírito Santo, foi escolhida, enquanto recorte geográfico, por ser o âmbito de atuação profissional deste pesquisador, Oficial da única Serventia Extrajudicial de Registro de Imóveis do município, que, tendo assumido a função em Fevereiro de 2019, fez um levantamento de campo acerca do parcelamento irregular do solo e criação de loteamentos irregulares no município. O resultado do referido levantamento foi enviado através de ofício (ANEXO A) ao Ministério Público, instruído com fotos das placas, inclusive com telefones dos vendedores e delimitação das áreas parceladas de forma irregular, informando acerca da configuração do crime previsto na Lei de parcelamento do solo urbano, crime este de ação civil pública, com pena que pode chegar a 05 (cinco) anos de reclusão e multa de 10 (dez) a 100 (cem) vezes o salário-mínimo.

De forma frustrante, o trabalho realizado encontra-se parado na Polícia Civil, com determinação de abertura de inquérito há mais de 03 anos, não se tendo verificado nenhuma ação efetiva no combate às condutas mencionadas. Na verdade, os parcelamentos irregulares continuam e, com eles, o crescimento desordenado do município, com todos os problemas sociais que o acompanha, além da ocorrência diuturna do crime instantâneo e permanente previsto no Art. 50 da Lei nº 6766/79.

Mas essa constatação não serviu e não servirá de barreira ou obstáculo intransponível, mas de incentivo à luta no sentido de minimizar os problemas urbanísticos verificados no município de Marataízes/ES, motivando ainda mais este pesquisador ao aprofundamento teórico e prático da questão abordada, reforçando a importância das discussões e levantamentos feitos para análise na presente tese.

Por tudo isso, justifica-se o recorte do município de Marataízes/ES como objeto de pesquisa. Além de dar originalidade ao trabalho, através dos resultados obtidos, espera-se contribuir para o desenvolvimento socioeconômico da região, atendendo à pretensão deste pesquisador de atuar como agente de transformação social da realidade do município, não somente no combate aos loteamentos regulares, mas, também, na construção de uma cidade sustentável.

Como embasamento teórico para as discussões, após levantamento da produção científica especializada, algumas obras foram utilizadas no desenvolvimento da pesquisa, destacando-se, entre elas, a obra “Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria”, de Nabil Bonduki, que teve como objeto “[...] identificar as origens da transformação do problema habitacional numa questão social, ou seja, num setor de intervenção estatal [...]” (Bonduki, 2017, p. 21).

A referida obra tratou do surgimento da questão habitacional no Brasil, não somente em seu sentido corrente, como produção de residência pelo Estado para a população de baixa renda, como também sua caracterização como um problema de Estado, diante da falta de infraestrutura urbana gerada pelo loteamento privado, revelando uma preocupação em se criar um modo de vida mais socializado, na perspectiva da compreensão da habitação como um serviço público, não como um bem a ser apropriado individualmente (Bonduki, 2017). O autor traz dados que retratam a segregação social no espaço urbano ocorrida no final do século XIX, especialmente na cidade de São Paulo, que teve nesse período um crescimento exponencial.

Outra obra utilizada como embasamento teórico, foi “O Direito Achado na Rua: Introdução crítica ao Direito Urbanístico”, obra coletiva cujos autores procuraram entrelaçar as experiências das lutas sociais urbanas com a teoria, com o comprometimento com o fortalecimento do campo do Direito Crítico e da efetivação do direito à cidade, a partir das mais diversas óticas, sob a lente da justiça social.

Os textos capítulos da referida obra tiveram como ponto em comum o compromisso de priorizar os olhares sobre as desigualdades sociais, a partir das histórias de vida e perspectivas de grupos urbanos oprimidos e vulnerabilizados no processo de urbanização, o que vai contribuir para a análise, neste estudo, da moradia como um problema social que, inclusive, não se restringe aos tempos atuais.

Além de outros textos que compõem a obra supramencionada, um dos textos abordados, em específico, “Os conflitos urbanos no Recife: o caso Skylab”, foi escrito por Boaventura de Sousa Santos, no qual o autor analisa a ocupação

desordenada de Recife e os conflitos sociais lá ocorridos, como uma manifestação da vitimização das classes populares na luta pela urbanização, na resistência contra a expulsão dos terrenos ocupados e na busca pela legitimação da posse e da propriedade sobre esses espaços urbanos.

As ideias de Boaventura, na verdade, serviram de direcionamento para desenvolvimento da pesquisa, no sentido de se buscar demonstrar no processo de conquista do Direito à moradia uma constante luta das classes populares contra o Estado e a burguesia fundiária e imobiliária, diante dos interesses opostos e da captura da máquina estatal pela classe mais abastada, correlacionando o processo histórico de urbanização ao modo de produção capitalista.

Essa ótica do Direito à moradia, como um problema social que atrai a intervenção estatal na regulamentação e busca de uma cidade que não se apresente como palco de segregação social, permeia as discussões feitas neste estudo, como forma de se compreender o problema habitacional e de se analisar e ressignificar o conceito de moradia adequada, tanto para nortear as políticas públicas quanto para criar na população o esclarecimento necessário à luta por seus direitos.

Foram discutidas, também, as críticas feitas por Rafael Lessa Vieira de Sá Menezes, na obra “Crítica do direito à moradia e das políticas habitacionais”, na qual o autor traz a ideia de que, apesar das políticas habitacionais promoverem, de certo modo, a organização e produção de habitação, a satisfação das necessidades habitacionais da população vulnerável aparece apenas como ideologia, não se efetivando empiricamente (Menezes, 2021, p. 79).

O referido autor, ao analisar a implantação do programa Minha Casa Minha Vida, identificou um descompasso entre esse e o Plano Nacional de Habitação. Para Menezes, o PMCMV, apesar de ter como justificativa o combate ao déficit habitacional, teve como principal resultado a expansão da indústria de construção civil. Diante do desequilíbrio conceitual e teórico entre os referidos programas, o que se observou foram distorções entre a intenção original do Plano Nacional de Habitação e as diretrizes de execução aprovadas através do Programa Minha Casa

Minha Vida (Menezes, 2021, p. 100). Esses apontamentos, com análise crítica dos referidos programas, foram feitos no decorrer desta pesquisa.

Além das obras acima mencionadas e de outras obras fruto da pesquisa bibliográfica, foram utilizados os estudos realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, que, através da síntese dos indicadores sociais, promove a análise dos níveis de qualidade de vida e bem-estar das pessoas, famílias e grupos populacionais, auxiliando na efetivação de direitos humanos e sociais e no acesso a diferentes serviços, bens e oportunidades, por meio de indicadores que visam a contemplar a heterogeneidade da sociedade brasileira sob a perspectiva das desigualdades sociais (IBGE, 2021a).

O referido instituto realizou a pesquisa intitulada Indicadores Sociais de Moradia no Contexto da Pré-Pandemia de COVID-19, “com vistas a aprofundar a análise das condições de vida da população brasileira, com foco nas características dos domicílios, a partir de quatro dimensões fundamentais – Abastecimento de água; Adensamento domiciliar; Existência de banheiro e Rendimento domiciliar”, com a finalidade de “subsidiar governos e a sociedade civil com informações estruturais sobre as condições de vida da população” (IBGE, 2021a, p. 4-5), que servirá de fundamento científico para a abordagem desta pesquisa.

Foi utilizada, também, como fonte, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual - PNADC/A, realizada pelo IBGE, na qual são pesquisados e disponibilizados dados referentes ao número médio de moradores por domicílio; domicílios por número de moradores; domicílios e Moradores, por principal fonte de abastecimento de água; domicílios com rede geral de distribuição de água como principal forma de abastecimento, por disponibilidade da rede geral; domicílios com água canalizada; domicílios com banheiro de uso exclusivo, com banheiro, sanitário ou buraco para dejeções; domicílios por destino do lixo; domicílios com energia elétrica disponível; domicílios por material predominante nas paredes, por material predominante na cobertura (telhado), por material predominante no piso; domicílios com banheiro, sanitário ou buraco para dejeções de uso exclusivo; domicílios com ligação à rede geral de distribuição de água, mas que possuem outra forma de abastecimento de água como principal, por disponibilidade da rede geral; e

domicílios cujos moradores tenham algum documento que comprove a sua propriedade.

Espera-se que a análise dos referidos dados permita uma melhor compreensão da atual situação do Direito à moradia no Brasil, da adequação das políticas públicas habitacionais existentes e do impacto que a insalubridade dos domicílios acarreta para o Direito à saúde.

Ainda como pesquisa bibliográfica, realizou-se um levantamento no banco de dados SciELO, buscando por artigos científicos publicados no período entre os anos de 2020 e 2023, nas revistas melhores qualificadas na Capes (Qualis A1) na área de avaliação “Direito”, segundo a Plataforma Sucupira, quadriênio 2017-2020, tendo como delimitação os artigos que incluíssem os índices “direito” e “moradia”, a fim de verificar a produção acadêmica na área de estudo.

Assim, a partir do método de pesquisa indicado e tendo como base as premissas teóricas apresentadas, no primeiro capítulo foram feitas considerações iniciais com relação ao conceito de moradia, sua caracterização como direito social fundamental que não se restringe aos tempos atuais, abordando sua proteção constitucional e legal, tanto no ordenamento jurídico interno quanto seu regramento no âmbito internacional. No mesmo capítulo, correlacionou-se o Direito à moradia com os princípios da dignidade da pessoa humana e da proibição do retrocesso social, indicando que as conquistas obtidas ao longo dos tempos relacionadas ao direito à moradia não podem ser suprimidas.

Na sequência, no segundo capítulo, foi feita uma análise das condições habitacionais no Brasil, abordando os elementos que caracterizam o déficit habitacional, com levantamento dos dados apresentados em pesquisas realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, nas quais foram identificados os problemas habitacionais existentes nas diferentes regiões do Estado brasileiro.

Ainda no segundo capítulo, foram abordados os obstáculos à efetivação do Direito à moradia, especialmente em relação aos custos dos direitos sociais, enquanto direitos prestacionais. Foi analisada a teoria da reserva do possível, argumento

muitas vezes utilizado pelo Estado para o descumprimento dos deveres inerentes à prestação de serviços públicos, e a ideia da obrigatoriedade de proteção do mínimo existencial, enquanto complexo de direitos sem os quais não se pode conceber uma vida digna.

Já o terceiro capítulo foi reservado para a análise das políticas habitacionais até então implementadas pelo Estado brasileiro, como forma de efetivação do Direito à moradia, além de outros instrumentos a serem utilizados para concretização desse direito, a exemplo dos institutos da regularização fundiária (suas espécies, características e profissionais envolvidos no processo) e da usucapião (tanto a judicial quanto a usucapião extrajudicial, que tramita nas serventias extrajudiciais), bem como apresentados os elementos que envolvem a questão da busca pelo Poder Judiciário para resolução dos problemas relativos ao Direito à moradia.

No quarto capítulo foram abordados o Direito à moradia adequada e o Direito à saúde, na perspectiva dos apontamentos feitos nos capítulos anteriores, apresentando-se o primeiro como determinante social do segundo, bem como que uma política pública que atenda aos interesses da população nessa área passa, necessariamente, pela análise conjunta e integrada dos referidos direitos. Foram analisados, também no quarto capítulo, os reflexos dos problemas habitacionais no combate ao coronavírus – pandemia que atingiu a população brasileira e mundial no início de 2020.

Por fim, no quinto capítulo, foi analisada a situação da regularização urbanística do município de Marataízes, localizado no sul do Estado do Espírito Santo, bem como a prestação de serviços públicos e atendimento das demandas da população, especialmente nos bairros considerados irregulares, junto ao cadastro imobiliário municipal e à Serventia Extrajudicial de Registro de Imóveis do município, indicando-se os problemas apresentados e sugerindo-se caminhos para as possíveis soluções.

1 A FUNDAMENTALIDADE DO DIREITO À MORADIA

Para análise do Direito à moradia enquanto Direito Fundamental, neste capítulo, foi feita uma abordagem inicial para caracterização da origem dos problemas habitacionais enquanto questão social, bem como delimitada a proteção constitucional e legal (tanto no âmbito interno quanto em documentos internacionais) desse direito. Pretendeu-se, também, proporcionar uma compreensão ampliada do conceito de moradia atrelado ao princípio da dignidade humana, com análise dos requisitos caracterizadores da moradia adequada.

1.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Uma primeira ponderação que deve ser feita quando se trata da questão habitacional é o de que não se refere a um problema com origem atual. Episódio que merece destaque, como um problema habitacional, diante da insuficiência de moradias existentes, remonta à época da chegada da família real ao Brasil, em 1808, na então cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro. A corte chegou ao Brasil com cerca de 10.000 a 15.000 pessoas, em uma cidade que contava com aproximadamente 60.000 habitantes. Para alojar essa quantidade de recém-chegados, a solução dada pelo Conde de Arcos - Vice-Rei, foi a requisição de moradias através do sistema chamado de “aposentadorias”, marcando tais residências com a sigla “PR”, iniciais de Príncipe Regente, interpretado pela população como “ponha-se na rua” (Oliveira, 2017, p. 71).

Outros dois episódios podem ser mencionados como causadores de problemas habitacionais. O primeiro foi a Guerra de Canudos, que terminou em 1897. Com o término do conflito, os veteranos sem-terra foram alojados, com permissão do Ministério da Guerra, no morro da providência, no Rio de Janeiro, dando origem à primeira favela brasileira, na qual problemas habitacionais persistem até os dias atuais. O segundo, a Guerra do Paraguai, ocorrida entre os anos de 1864 a 1870. Para o conflito, que foi um dos maiores da América do Sul, o Estado brasileiro enviou escravos recrutados sob a promessa de alforria. Ao final da guerra, esses

escravos libertos se dirigiam aos centros urbanos e, sem um lugar para morar, se aglomeravam nas primeiras favelas (Oliveira, 2017, p. 71).

Apesar de marcantes, não se pode dizer que os fatos acima descritos estavam isolados na problemática da questão habitacional da época. A migração da população das áreas rurais para as urbanas, ocasionada pelo fim da escravidão, processo que ocorreu no final do século XIX, bem como a imigração da massa de trabalhadores europeus nesse período, podem ser apontados como fatores que contribuíram para a falta de moradias e o crescimento desordenado das cidades.

Outro fator importante para a análise da questão diz respeito à urbanização ocasionada pelo processo de industrialização, que também contribuiu para a migração da população rural para os núcleos urbanos, sem um planejamento adequado para expansão das cidades, compatível com esse crescimento demográfico.

Com isso foram surgindo as ocupações nos entornos dos núcleos urbanos, chamados de subúrbios, ocupados, em sua grande maioria, pela população economicamente vulnerável, formada por pessoas oriundas do campo. Para Lefebvre (1991, p. 24):

Os subúrbios, sem dúvida, foram criados sob a pressão das circunstâncias a fim de responder ao impulso cego (ainda que motivado e orientado) da industrialização, responder à chegada maciça dos camponeses levados para os centros urbanos pelo “êxodo rural”. Nem por isso o processo deixou de ser orientado por uma estratégia.

Essa recepção dos camponeses nos centros urbanos, longe de ter sido direcionado por uma política pública social que proporcionasse uma razoável condição de vida, permitiu uma maior especulação imobiliária e, com isso, um maior benefício para aqueles economicamente mais abastados.

Na verdade, conforme aponta Lefebvre (1991, p. 28), em um primeiro momento do processo de industrialização das cidades, já se pode perceber que ela é conduzida segundo uma estratégia de classe, se comportando como um poder *negativo* da

realidade urbana, pois o social urbano é negado diante do econômico industrial. Para o autor (Lefebvre, 1991, p. 24):

A construção a cargo do Estado não transforma as orientações e concepções adotadas pela economia de mercado. Como Engels previra, a questão da moradia, ainda que agravada, politicamente desempenha apenas um papel menor. Os grupos e partidos de esquerda contentam-se com reclamar “mais casas”. Por outro lado, não é um pensamento urbanístico que dirige as iniciativas dos órgãos públicos e semi-públicos, é simplesmente o projeto de fornecer moradias o mais rápido possível pelo menor custo possível.

Diante do problema posto - crescimento demográfico dos núcleos urbanos, pelos fatores antes mencionados, sem que esses estivessem preparados para a recepção dessa população -, alguns casos podem ser mencionados como exemplos. Um deles extraído da obra “Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria”, de Nabil Bonduki.

Analisando a cidade de São Paulo, por volta do ano de 1870, como sendo uma pequena cidade, que poderia ser percorrida a pé e seus habitantes buscavam água nos chafarizes públicos, Bonduki verificou que essa passou por problemas ao receber milhares de habitantes e se expandir em todas as direções, com loteamentos de chácaras e a abertura de novos bairros. Conforme expõe o autor (BONDUKI, 2017, p. 26):

Ao receber milhares de novos moradores, a cidade passou a exigir transportes rápidos, pois as distâncias passaram a ser medidas em quilômetros; os chafarizes deixaram de dar conta do consumo, aumentou o risco de contaminação da água e o esgoto que, sem destino certo, tornou-se o principal inimigo da saúde pública.

Daí já se pode perceber que a questão do desenvolvimento urbano ordenado não se trata somente de conceder moradias para alojamento da população que necessita de um teto. Desde aquela época já restava configurado um problema de saúde pública, diante da falta de um planejamento urbano para recepção da população que chegava à cidade de São Paulo. Nesse sentido, da necessária interligação da saúde pública com a salubridade das habitações, expôs Bonduki (2017, p. 28):

Frente à expansão da cidade, o poder público encontrou dificuldades – além de desinteresse, no caso dos bairros populares – para atender a tantas solicitações. Os problemas que mais preocupavam as autoridades eram os que agravavam as condições higiênicas das habitações, dado que no final

do século foram inúmeros os surtos epidêmicos que atingiram as cidades brasileiras.

Na verdade, a questão habitacional sequer era discutida, senão por ocasião da análise das medidas sanitárias a serem adotadas pelos técnicos preocupados com a saúde pública. Conforme expõe Bonduki (2017, 29), “[...] se as habitações populares não representassem perigo para as condições sanitárias da cidade, nada se saberia sobre elas”.

Além disso, questão que deve ser enfatizada é a de que os problemas habitacionais apontados não atingiram a população de forma igualitária, ao revés, serviram como fator de segregação social dos espaços urbanos, conforme relata Bonduki (2017, p. 28):

O problema da habitação popular no final do século XIX é concomitante aos primeiros indícios de segregação espacial. Se a expansão da cidade e a concentração de trabalhadores ocasionaram inúmeros problemas, a segregação social do espaço impedia que os diferentes estratos sociais sofressem da mesma maneira os efeitos da crise urbana, garantindo à elite áreas de uso exclusivo, livres da deterioração, além de uma apropriação diferenciada dos investimentos públicos.

Já naquela época, na cidade de São Paulo, impôs-se uma atuação estatal, mesmo em um cenário de estado liberal, pois, conforme anotou Bonduki (2017, p. 35), a “[...] produção capitalista de edifícios, o loteamento indiscriminado e a precariedade dos serviços de água e esgoto, a cargo de empresas privadas, entre outros, passaram a constituir séria ameaça à saúde pública”.

O Poder Público, então, implementou medidas de controle sanitário das habitações, editou leis e códigos de posturas, além de executar diretamente obras de saneamento e urbanização. Tais medidas foram adotadas sob uma concepção de que a origem das doenças estava na cidade e nas moradias. Assim, através da regulamentação do espaço urbano e do comportamento de seus moradores, essas doenças seriam extirpadas, servindo essas ações de importante instrumento de controle social e manutenção da ordem (Bonduki, 2017, p. 37).

Nota-se que há mais de um século a questão sanitária das cidades e a precariedade das moradias, especialmente da população vulnerável economicamente, têm sido apontadas como causas de doenças e levado os governos a implementarem

medidas de controle social, não como forma de proteção dessa população que vive em situação precária, mas, sim, com a finalidade de evitar a propagação de epidemias, a exemplo da febre amarela, na década de 1890 e do cólera.

Conforme anotou Bonduki (2017, p. 40), “[...] a síndrome da epidemia trazia pânico à população urbana, justificando toda e qualquer medida que a Diretoria de Higiene e a polícia sanitária propusessem”. Com disso, “[...] a cidade ficou à mercê da ordem sanitária: a inviolabilidade do domicílio tornou-se letra morta, casas foram interditadas, demolidas ou queimadas”.

Embora pudessem ser apontados outros fatores, como a ausência de asseio e maus hábitos dos moradores, a falta de saneamento e drenagem era de fato a causa principal da disseminação de doenças infecciosas, ao lado do acúmulo de pessoas em moradias de área reduzida, que também contribuía com importante fator na propagação de doenças de aparelho respiratório, como a tuberculose (Bonduki, 2017, p. 43).

Nota-se, assim, que essas políticas “habitacionais”, implementadas no final do século XIX e início do século XX, foram marcadas por um autoritarismo sanitário que vislumbrava nas moradias insalubres os males causados na cidade, buscando, então, sua eliminação. Conforme ensina Bonduki (2017, p. 49-50):

O controle higiênico das habitações e a conseqüente vigilância de seus moradores por meio de visitas domiciliares, a legislação de combate aos seus cortiços e habitações coletivas, as desinfecções violentas e arbitrarias, os excessos e interdições dos prédios, tudo isso fazia parte desse autoritarismo sanitário, contraponto no plano urbano do autoritarismo patronal exercido nas unidades produtivas sem qualquer interferência do Estado.

Desta forma, pode-se dizer que essas intervenções marcadas pelo autoritarismo sanitário constituíram os primórdios da atuação estatal na questão da habitação. Nesse período, enquanto a questão social era tratada como caso de polícia, os problemas habitacionais foram enfrentados pelo poder público basicamente como uma questão de higiene (Bonduki, 2017, p. 51).

A pesquisa realizada por Bonduki analisou a cidade de São Paulo, mas a questão da luta por moradias e por condições mínimas de dignidade não está restrita àquela cidade. Outro exemplo de problema habitacional foi exposto por Boaventura de Sousa Santos, na obra coletiva “Direito Achado na Rua: Introdução crítica ao Direito Urbanístico”, na qual o autor analisa conflitos urbanos no Recife, especificamente o caso “Skylab”.

Recife, segundo dados do IBGE (2022), tem uma densidade demográfica de 7.039,64 hab/km², ficando na 12^a posição entre as cidades brasileiras com maior adensamento populacional por quilômetro quadrado. A ocupação desordenada da cidade e os conflitos urbanos vêm de longe, principalmente após a abolição da escravidão e a migração da população libertada para as cidades. Os escravos recém-libertados chegavam a Recife e construía as suas palafitas – os mocambos – sobre os manguezais, terrenos de propriedade da União e sujeitos à influência das marés. Apesar de indisponíveis, esses terrenos tinham seu domínio útil tradicionalmente cedido a particulares (Santos, 2019, p. 35).

Essa cessão do solo era feita através do instituto chamado de aforamento, mediante o pagamento de um foro anual. Ocorre que essa cessão não era feita como política urbanística de concessão de solo a quem dele necessitava. Na verdade, conforme afirma Santos (2019, p. 35):

A concessão e o registro dos títulos de posse teve sempre menos a ver com a posse efectivamente exercida do que com o prestígio social e a influência política sobre o governo estadual ou federal. Os foreiros e pseudo-foreiros de terras alagadas estimulavam as classes populares a ocuparem as áreas mediante o pagamento de arrendamento (também chamado “foro” ou “aluguel do chão”) a fim de serem elas a procederem ao aterro. Uma vez este feito e a terra, assim, valorizada, eram os ocupantes expulsos para o foreiro poder usufruir em pleno do incremento da renda fundiária.

Ao analisar os conflitos urbanos no Recife, através da realização de um inquérito socioeconômico, de entrevistas e levantamento de documentos produzidos pelo Estado e por diversas entidades, Santos pode constatar que eles constituía “[...] a manifestação eloqüente da vitimização das classes populares perante as novas formas de produção classista do solo urbano” (Santos, 2019, p. 37).

Sob a ótica dos moradores envolvidos no conflito urbano, há que salientar o papel político de suas ações, como resposta contrabalanceada ao cenário de autoritarismo direcionado, de repressão às classes populares. Para Santos (2019, p. 47):

[...] é importante reconhecer que a invasão de terras, se, por um lado, representa a agudização dos conflitos urbanos centrados no acesso ao uso do solo, constitui, por outro lado, uma resposta política das classes populares urbanas perante a transformação, controlada e sinuosa, que o Estado autoritário tem vindo a promover nos últimos anos na sua relação de repressão/legitimação com aquelas classes.

O que se pode extrair do até então exposto é que o problema habitacional é algo antigo, agravado com a abolição da escravatura e com o processo de industrialização, diante da falta de preparo das cidades para receber os escravos recém-libertos e a massa de trabalhadores para as indústrias. Além disso, a questão está diretamente relacionada à saúde pública, com o combate às doenças infectocontagiosas. Ademais, não atingem de forma igualitária a população, sendo mais prejudicada a parcela economicamente vulnerável.

Verifica-se, ainda, que, diante desse intenso processo de urbanização e da falta de respostas às necessidades habitacionais da população carente de recursos, essa camada social acabou por ocupar, de forma desenfreada, áreas que deveriam ser preservadas (morros, mananciais, mangues e encostas), ocasionando os efeitos até hoje sentidos, como enchentes, poluição, desbarrancamentos e ausência de áreas verdes nas cidades (Bonduki, 2017, p. 328).

Toda essa problemática está relacionada ao planejamento urbano e à chamada crise das cidades, a partir do crescimento das adversidades nos núcleos urbanos, em razão dos motivos já expostos, com a conseqüente piora das condições de vida da população. Conforme expõe Moreira (2019, p. 22):

No campo teórico, a concepção de *cidade* é construída considerando-a como uma realidade urbana composta de fatos, representações e imagens. No campo prático, a crise da cidade refere-se à fragmentação e deterioração do núcleo urbano como conseqüência da inexistência de planejamento urbano, crescimento populacional, a gentrificação¹, a especulação imobiliária, entre outros.

¹ Cabe aqui uma explicação para melhor compreensão do termo. Apesar das discussões acerca do seu significado, pode-se dizer que Gentrificação pode ser vista “[...] como uma das conseqüências

Outros fatores também podem ser relacionados à crise das cidades, como o desprezo pelo transporte coletivo e a explosão no consumo de carros e motocicletas, que causou o entupimento das cidades e comprometeu a saúde dos habitantes, seja em razão da poluição ou em função dos acidentes e congestionamentos (Rolnik, 2015, p. 272).

Esses resultados atraem a necessidade de uma mudança drástica de interpretação, na busca de uma cidade sustentável, pois, nos termos expostos por Bodnar (2015, p. 876) “[...] o direito a cidades sustentáveis preconiza a meta fundamental da República Brasileira para o desenvolvimento urbano: tornar as cidades brasileiras mais justas, humanas e sustentáveis”.

Por sua vez, para garantia da sustentabilidade das cidades, se fazem necessárias políticas públicas que compreendam “[...] a terra urbana, a moradia, o saneamento ambiental, a infraestrutura urbana, o transporte e os serviços públicos, o trabalho e o lazer” (Saule Júnior, 2019, p. 154), elementos sem os quais não se pode proporcionar uma condição digna de vida urbana.

Conforme aponta Moreira (2019, p. 117), a definição do Direito à moradia está, assim, relacionada à concepção de direito à cidade que “[...] não pode ser visto como um direito a ser individualmente considerado, senão como um direito social, comum a todo ser humano”. Nesse sentido, para o autor, “[...] todo o processo de transformação social traz à tona a força do exercício do poder coletivo, permitindo o alcance de melhoria das condições urbanísticas e, por consequência, da convivência entre os indivíduos” (Moreira, 2019, p. 117).

Há que se reconhecer que, no caso concreto, mesmo considerando o âmbito do chamado “mínimo existencial”, o modo através do qual o Estado assegurar o Direito à moradia não pode ser prévia e definitivamente estabelecido, diante do elenco de

mais drásticas da capitalização das cidades em detrimento dos mais pobres, com a negação de seus direitos mais básicos, como o de moradia, dada sua expulsão de territórios redesenvolvidos sem possibilidade de se beneficiar das intervenções físicas realizadas” (Ribeiro, 2018, p. 1352).

alternativas existentes, “[...] cuidando-se, em suma, de questão necessariamente aberta ao debate e carente de desenvolvimento” (Sarlet, 2010, p. 42).

Além disso, ganha força no ordenamento jurídico brasileiro a ideia de um Direito Urbanístico comprometido com o Estado Democrático de Direito, com as lutas sociais pelo Direito à moradia, no sentido exposto por Cafrune e Konzen (2019, p. 85), para os quais:

[...] o Direito Urbanístico passou a se constituir principalmente de estudos declaradamente comprometidos com a transformação dos espaços urbanos por meio de mecanismos democráticos e a partir das reivindicações de sujeitos coletivos, especialmente aqueles engajados nas lutas por moradia, saneamento básico, transporte, liberdade de manifestação e participação popular na gestão das cidades.

Nessa mesma linha de intelecção, Coelho e Melgaço (2019, p. 144) têm compreendido o direito urbanístico como uma área do conhecimento jurídico “[...] comprometida com um olhar para o espaço e sua produção que considera a efetivação da promessa constitucional de uma igualdade substantiva, na qual a propriedade e a cidade têm de cumprir uma função social”.

Esse tem sido o grande desafio do direito urbanístico: dar efetividade ao capítulo da política urbana na Constituição Federal, concretizando o princípio da função social da propriedade urbana, que, conforme afirma Cardoso (2019, p. 424), “[...] afirma-se tão menosprezado pelo Estado no Brasil que a desapropriação-sanção por seu descumprimento, previsto no artigo 182 de nossa Lei Maior, nunca foi aplicada”.

Sob essas premissas, inclusive como forma de se buscar uma produção científica comprometida com a diminuição das desigualdades sociais, nos tópicos seguintes foi feita a análise do Direito à moradia, seu regramento jurídico e a necessidade de ampliação do conceito de moradia digna.

1.2 PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL DO DIREITO À MORADIA

Nota-se que, desde a edição da Constituição Federal de 1988, o Direito a moradia recebeu atenção do constituinte, que, no Art. 7º, IV, da CF/88 considerou tal direito

como parâmetro para fixação do salário mínimo, juntamente com a alimentação, a educação, a saúde, o lazer, o vestuário, a higiene, o transporte e a previdência social.

Na mesma linha de reconhecimento, o Art. 23, IX, da Carta Magna impõe como competência comum a todos os entes federativos a promoção de programas de construção de moradias, que proporcionem uma melhoria das condições habitacionais da população.

Na verdade, a concepção fundamentada na proteção dos direitos humanos “[...] foi um dos temas centrais no pacto político que ocorreu na Constituinte pela qual todo cidadão deve ter direito a uma condição de vida urbana digna e justiça social” (Saule Júnior, 2019, p. 154).

Não obstante, foi somente com a emenda constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, após quase doze anos de vigência da Constituição Federal, que o Direito à moradia foi incluído na relação dos direitos fundamentais sociais previstos no Art. 6º, da Carta Magna. Nos termos dos apontamentos feitos por Monteiro (2019, p. 47):

A expressa inclusão do direito à moradia entre os direitos sociais constitucionalmente reconhecidos pela Constituição Brasileira, malgrado já pudesse ser observada a previsão constitucional de proteção desse direito em outros dispositivos, serve como um importante reforço no reconhecimento da sua importância na estrutura jurídica e social do Estado brasileiro, além de realçar a urgência com que o tema merece ser tratado.

Apesar da inclusão tardia do Direito à moradia no rol dos direitos sociais na Constituição Federal, não se pode dizer que seu enquadramento como direito fundamental somente ocorreu após a referida emenda constitucional. Deve ser levada em consideração que a previsão do Art. 5º, § 2º, da Carta Magna concede uma interpretação ampliada aos direitos fundamentais protegidos pelo ordenamento jurídico brasileiro, na medida em que o dispositivo constitucional traz que aos direitos e garantias expressos na Constituição devem ser acrescentados outros decorrentes tanto do regime e princípios por ela adotados quanto de tratados internacionais dos quais o Brasil seja signatário.

Nessa linha, importante reconhecer a previsão contida no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ratificado pelo Brasil através do Decreto Presidencial nº 591, de 06 de julho de 1992 (Brasil, 1992), que em seu Art. 11 menciona que:

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, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida (grifo nosso).

A partir da previsão contida no Art. 11 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Decreto Presidencial nº 591/92), que reconheceu a moradia adequada como direito de toda pessoa, importante mencionar o Comentário Geral nº 4, do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas (United Nations, 1991), segundo o qual o direito humano à moradia adequada decorre do direito a um nível de vida adequado, sendo de importância central para o gozo de todos os direitos econômicos, sociais e culturais.

Além disso, conforme exposto no referido comentário, “[...] apesar da extrema diversidade de instrumentos internacionais que abordam as diferentes dimensões do direito a um alojamento adequado, o artigo 11º, n.º 1 do Pacto constitui a disposição mais completa e, talvez, a mais importante neste domínio”.

Nota-se, pois, que a moradia adequada, enquanto direito fundamental, já encontrava respaldo no ordenamento jurídico brasileiro antes mesmo da sua inclusão no rol de direitos sociais previstos no Art. 6º, da Constituição Federal, em razão da adesão do Brasil ao tratado supramencionado, vinculando o ordenamento jurídico interno ao regramento internacional.

No mesmo sentido, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, ratificado pelo Brasil através do Decreto Presidencial nº 592, de 06 de julho de 1992, que em seu Art. 17, parágrafo primeiro, dispõe que “ninguém poderá ser objeto de ingerências arbitrárias ou ilegais em sua vida privada, em sua família, em seu domicílio ou em sua correspondência, nem de ofensas ilegais às suas honra e reputação”, o que salienta a importância do domicílio como direito fundamental do cidadão.

Além dos Pactos acima mencionados, outros documentos internacionais também tratam a moradia como direito fundamental, a exemplo da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que inclui o “alojamento” como necessário para se garantir o bem-estar e uma vida saudável ao cidadão, nos termos do artigo 25, abaixo transcrito:

Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, quanto aos serviços de assistência médica e ainda tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade.

Outro documento internacional a ser referenciado é a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, ratificada pelo Brasil em 08 de dezembro de 1969, através do Decreto nº 65810. Na referida Convenção, os Estados partes se obrigaram a garantir o gozo, dentre outros direitos sociais, do direito à habitação, conforme se observa no Artigo V, abaixo transcrito:

Artigo V: De conformidade com as obrigações fundamentais enunciadas no artigo 2, os Estados Partes comprometem-se a proibir e a eliminar a discriminação racial em todas suas formas e a garantir o direito de cada um à igualdade perante a lei sem distinção de raça , de côr ou de origem nacional ou étnica, principalmente no gôzo dos seguintes direitos: e) direitos econômicos, sociais e culturais, principalmente: iii) direito à habitação [...]

Merece destaque, também, a Declaração sobre Assentamentos Humanos de Vancouver, emitida em 1976, fruto da Primeira Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, que tratou do fenômeno da urbanização e dos problemas a ele relacionados (a falta de espaços e equipamentos públicos, a ausência de sistema de transporte, de lazer e distância do trabalho, além das questões ambientais e dificuldades sanitárias), como uma questão quase universal, presente especialmente nos países pobres e em desenvolvimento (Oliveira, 2017, p. 49).

Conforme exposto na referida declaração, a condição dos assentamentos humanos é fator determinante para a qualidade de vida da população, sendo que sua melhoria

constitui um pré-requisito para a plena satisfação das necessidades básicas, como emprego, moradia, serviços de saúde, educação e lazer.

Posteriormente, em 1996, foi realizada a Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Povoamentos Humanos, agora em Istambul, na Turquia. Nela foi produzida a Declaração de Istambul sobre os Assentamentos Humanos, na qual foi ratificado o compromisso por parte dos Estados de proporcionar uma contínua melhoria da qualidade de vida nos assentamentos humanos, especialmente para os grupos vulneráveis. Conforme Relatório da Comissão do Senado brasileiro que participou do evento (Brasil, 1996), a referida Declaração reafirmou o compromisso dos Estados de proporcionar a realização progressiva do Direito à moradia adequada, como um dos direitos humanos fundamentais.

Além disso, a comissão do Senado concluiu que mais do que importância prática, a Declaração de Istambul representou um importante passo no sentido da construção de um novo patamar para o processo de urbanização: a concepção de que a urbanização não é concernente apenas à ação do Estado, envolvendo atores diversificados, na transformação das cidades em *locus* de cidadania, solidariedade, sustentabilidade em direção a uma melhor qualidade de vida (Brasil, 1996).

Diante de todo esse regramento internacional considerando a moradia como direito humano fundamental, há que se mencionar que o Art. 3º, da Carta Magna, atribui aos tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos *status* constitucional, quando aprovados com *quórum* de 3/5 de cada casa do Congresso Nacional.

Mesmo que não aprovado com o *quórum* mencionado, ao se considerar o Direito à moradia como direito humano fundamental social, todo documento internacional recepcionado pelo Brasil sobre o tema terá *status* supralegal – abaixo da Constituição, mas, acima da legislação infraconstitucional, conforme interpretação dada ao dispositivo constitucional pelo Supremo Tribunal Federal, que, a partir do ano de 2008, definiu a compreensão que deve ser dada à hierarquia no direito brasileiro dos tratados internacionais de direitos humanos.

Entre os julgados que firmaram o caráter de supralegalidade desses documentos internacionais, pode ser mencionado o Recurso Extraordinário nº 466.383 (Rel. Min. Cezar Peluso. DJE nº 104, publicado em 05-06-2009). Com isso, tratados sobre o Direito à moradia servirão, inclusive, como parâmetro para o controle de convencionalidade da legislação infraconstitucional.

Nota-se, pois, que o ordenamento jurídico no âmbito internacional impõe o respeito e a necessidade de fiscalização por parte dos Estados acerca do atendimento a esses direitos sociais, com importantes reflexos na ordem interna. Conforme anota Monteiro (2019, p. 44):

É inegável que o reconhecimento desse direito em âmbito internacional tem reflexões concretas na ordem interna dos países signatários desses documentos. Essas normas passam a fazer parte desses sistemas, e esses Estados ficam submetidos a uma *internationalaccountability*, voltada a fiscalizar o respeito aos direitos consagrados na ordem supraestatal.

Nessa linha de reconhecimento, considerando a inclusão ao menos na condição de direito materialmente fundamental, mesmo antes de sua inclusão no texto constitucional, afirma Sarlet (2010, p. 13):

[...] por força do art. 5º, parágrafo 2º, da nossa Constituição, tendo em conta ser o Brasil signatário dos principais tratados internacionais em matéria de direitos humanos, notadamente (e isto por si só já bastaria) do Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais de 1966, já formalmente incorporado ao direito interno, e partindo-se da premissa largamente difundida pela melhor doutrina (embora ainda não incontroversa e, de resto, repudiada pelo nosso Supremo Tribunal Federal) da hierarquia constitucional destes tratados, poder-se-á sustentar que o direito à moradia já era até mesmo expressamente consagrado na nossa ordem interna, pelo menos na condição de materialmente fundamental.

Na mesma linha de raciocínio, Menezes afirma que “[...] com o surgimento dos “direitos sociais”, o direito à moradia é uma das necessidades que passa a ser definida como tal”. Com isso, para o autor “[...] a habitação, como outras necessidades básicas de subsistência humana, passa a ser assegurada como norma jurídica estatal, passa a ser uma obrigação do Estado, obrigação de proteção, de promoção e de regulação” (2021, p. 47)

Por tudo isso, não se pode dizer que o Direito à moradia recebeu o tratamento de direito fundamental somente após sua inclusão no rol de direitos sociais, por meio da emenda constitucional nº 26, no ano de 2000, apesar do importante caráter simbólico de tal previsão. Além disso, conforme anota Monteiro (2019, p. 80), pode-se afirmar que:

O reconhecimento do direito à moradia no plano internacional e sua incorporação no texto constitucional brasileiro como direito fundamental social demonstram sua importância como um dos elementos indispensáveis à existência digna e ao desenvolvimento do ser humano.

Ademais, diante da previsão constitucional expressa do Direito à moradia (Art. 6º, CF) e do princípio da dignidade humana (Art. 1º, III, CF), é consentâneo com a ordem normativa concluir não ser discricionário ao poder público a implementação de direitos fundamentais, mas apenas a forma de realizá-la. [ARE 908.144-AgR, rel. min. Edson Fachin, j. 17-8-2018, 2ª T, *DJE* de 27-8-2018.]

Nesse sentido, importante mencionar que a proteção constitucional do Direito à moradia impõe ao gestor público a obrigação de atentar para a proteção de tal direito, implementando políticas públicas nesse intuito, não restando margem discricionária para decidir se realiza ou não ações nesse propósito, ficando ao seu critério apenas a forma de melhor conceber esse direito social.

A Constituição Federal estipulou, ainda, no capítulo referente à Política Urbana, a necessidade do Poder Público municipal ordenar o desenvolvimento das cidades de forma que estas possam atender às funções sociais que lhe são inerentes e, com isso, garantir o bem-estar de seus habitantes, conforme se observa na previsão constante do Art. 182, abaixo transcrito:

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 (BRASIL, 1988).

O artigo supracitado, “[...] além de delegar a execução da política de desenvolvimento urbano aos entes municipais, mencionou, pela primeira vez na história do país, as “funções sociais da cidade” como objetivo da política urbana”.

Com isso, abandonou-se “[...] um marco jurídico que sustentava uma política executada “lote a lote” para outro que demandava uma política que assumisse o urbanismo como uma função pública, de acordo com a qual a própria cidade passa a ser reconhecida como um bem comum” (Alfonsin; Berni; Pereira, 2019, p. 384).

Na linha dessa previsão constitucional é que se busca o desenvolvimento de uma cidade sustentável, conceito que abrange diversos aspectos relacionados à moradia em condições dignas, com a consequente melhora da qualidade de vida da população (Bodnar, 2015, p. 756).

No mesmo sentido, Gonçalves (2019) entende que, com o referido artigo, a Constituição Federal, além de reafirmar a função social da propriedade, introduz o conceito de função social da cidade, que seria, para o autor (2019, p. 200):

[...] o conjunto de medidas capazes de promover a melhoria da qualidade de vida, com a organização adequada do espaço urbano. Trata-se, assim, de assegurar aos habitantes não somente o acesso à habitação, mas também ao conjunto dos benefícios econômicos e sociais muitas vezes limitados às regiões centrais da cidade.

Em adição à proteção constitucional do Direito à moradia, no ordenamento jurídico brasileiro, outros documentos podem ser mencionados, dentre eles, o Estatuto da terra – Lei nº 4504/64, que, quando do regramento dos contratos de parceria agrícola, impôs ao proprietário da terra a obrigação de garantir ao parceiro que residir no imóvel rural, casa de moradia higiênica para atender ao uso exclusivo de sua família, além de área suficiente para horta e criação de animais de pequeno porte (Art. 96, IV).

No mesmo ano, em 21 de agosto de 1964, foi criado o Sistema financeiro de habitação pela Lei nº 4.380, que determinou ao Governo Federal, através do Ministro do Planejamento, a obrigação de formular a política nacional de habitação e de planejamento territorial, por meio da qual deveria coordenar a ação dos órgãos públicos e orientar a iniciativa privada, no sentido de estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda (Art. 1º, da Lei nº 4380/64).

A referida lei previu que a prioridade na aplicação dos recursos deveria ser na “[...] construção de conjuntos habitacionais destinados à eliminação de favelas, mocambos e outras aglomerações em condições sub-humanas de habitação” (Art. 4º, I, da Lei nº 4380/64) o que, a princípio, denota o início de uma preocupação do legislador com o Direito à moradia enquanto direito social.

Em 1979 foi editada a Lei nº 6.766/79, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano. Após conceder à legislação municipal a competência para definir as zonas urbanas e de expansão urbana, o legislador federal demonstrou a preocupação com a ordenação das cidades, com a salubridade das moradias e saúde da população, proibindo o parcelamento do solo em condições adversas, conforme se observa no Art. 3º, parágrafo único, abaixo transcrito:

Art. 3º, Parágrafo único - Não será permitido o parcelamento do solo:
I - em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas;
II - em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados;
III - em terrenos com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes;
IV - em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação;
V - em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção.

Extraí-se das proibições supramencionadas a atenção do legislador tanto para a questão da habitação quanto da saúde pública, enquanto direitos sociais, além de demonstrar a necessária interligação de tais direitos para a sadia qualidade de vida da população.

Outras leis se sucederam com relação às questões habitacionais, a exemplo da Lei nº 8.245/91, que tratou das locações dos imóveis urbanos e os procedimentos a elas pertinentes; Lei nº 10.257/2001 (Estatuto das Cidades), que estabeleceu as diretrizes gerais da política urbana; Lei nº 10.840/2004, que criou o programa especial de habitação popular; e Lei nº 11.124/2005, que dispôs sobre o “Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS”.

Em relação ao Estatuto das Cidades, merece transcrição o comentário feito por Oliveira (2017, p. 79):

Nele foram estabelecidas as diretrizes gerais da política urbana com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades e da propriedade urbana em prol do coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como o equilíbrio ambiental. Paralelamente, procurou-se uma nítida minimização da distinção entre a cidade legal, disposta nos termos da Lei 6.766/1979, socialmente reservada aos civis, e a cidade ilegal, deixada ao *potus*, esta formada pelas classes socialmente marginalizadas e economicamente menos favorecidas, relegadas ao abandono em parcelamentos irregulares do solo urbano típico de periferias, morros, encostas íngremes, áreas alagadiças ou contaminadas.

Tal diploma legal trouxe, também, previsão da garantia de uma cidade sustentável como objetivo da política urbana nacional, visando ao desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, sendo essa garantia entendida como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para presentes e futuras gerações (Art. 2º, I, da Lei nº 10.257/2001).

Conforme afirma Bodnar (2015, p. 866), o Estatuto das Cidades se apresenta como o “[...] instrumento existente no ordenamento jurídico atual, que vai influir consideravelmente no problema do acesso e da segurança da moradia”.

Assim, esses instrumentos urbanísticos existentes no Estatuto das Cidades, caso utilizados de forma adequada, teriam o condão de criar uma cidade sustentável. Entretanto, conforme anotam Pereira, Milano e Gorsdorf (2019, p. 97-98):

A frustração de aspirações de teor redistributivo não decorreria dos instrumentos em si, mas do modo como eles vêm sendo utilizados. Dessa forma, bastaria que gestores públicos virtuosos e eivados de boas intenções mobilizassem corretamente o arsenal de instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade para que caminhássemos em direção a cidades mais justas e democráticas.

Diante disso, conforme aponta Monteiro (2019, p. 2), mesmo com todo o sólido respaldo jurídico acerca do Direito à moradia, há que se reconhecer que esse direito, apesar da sua importância para o ser humano, “[...] continua encontrando sérias barreiras à sua efetivação, podendo ser identificada no contexto habitacional

brasileiro uma realidade de concentração de riquezas, marginalização e exclusão dos menos afortunados”.

Com efeito, há que se afirmar que todo arcabouço legislativo e a robustez de princípios jurídicos que cercam o Direito à moradia não têm sido suficientes para garantia deste direito da forma que se espera. Neste sentido, para Menezes (2021, p. 57):

Todas garantias de direito à moradia, mais os elevados princípios jurídicos e o aparato judicial existentes, deveriam servir para implementar a habitação para quem não tem. Mas o ordenamento jurídico, visto como um todo, tem cuidado de manter o despojamento do trabalhador e o espaço para acumulação e expansão do capital nos níveis necessários à reprodução deste.

Basta conhecer a situação vivenciada pela população que ocupa as periferias das grandes cidades brasileiras para comprovar tais afirmações. Conforme afirma Sarlet (2010, p. 9):

[...] uma breve visita à periferia das grandes cidades brasileiras, já bastaria para revelar – de modo bem mais contundente do que uma pletera de dados estatísticos - o quanto também o direito à moradia (e a referência aos “sem-teto” não constitui mero acaso) já “nasce” – em se considerando a sua incorporação expressa ao texto constitucional – marcado pela crise de efetividade, identidade e confiança que assola os direitos fundamentais.

Relato que merece destaque em relação à vulnerabilidade da população dessas regiões foi feito por Esperança (2021), que, por meio da realização de estudo etnográfico sobre surgimento do complexo da Maré, no Rio de Janeiro, tratou dos problemas de remoção e realocação de moradores, da criação das associações de moradores e das lutas por elas travadas. Segundo o autor (ESPERANÇA, 2021, p. 8), uma das favelas (a Marcílio Dias) “[...] ficou marcada internacionalmente como símbolo da pobreza urbana nacional após a visita da Madre Tereza de Calcutá, em 1982.”

Na verdade, o que se observa é que a lógica de mercado tem conduzido as políticas habitacionais, como se observa nos apontamentos feitos por Maricato (2015, p. 15):

Há mangues ocupados em litorais de todo o Brasil. Nesse lugar essas pessoas podem ficar. Agora se elas ocuparem ilegalmente do jeito que

ocuparam essa área, um imóvel vazio no centro da cidade, o que acontece? Serão expulsas! Porque não é a lei, norma jurídica, que conduz o controle do uso e ocupação do espaço, é lei de mercado, porque terra ou imóvel no centro da cidade tem valor de mercado e no mangue não tem. Não é difícil mostrar que é mais importante proteger uma área de mangue do que proteger um imóvel vazio no centro da cidade que aliás não está cumprindo sua função social.

Essa segregação socioeconômica reflete a produção legislativa, que considera como ilegais e improdutivos territórios ocupados pela população de baixa renda, como exposto por Mourad *et al* (2022, p. 5):

[...] tem sido recorrente a produção de legislações para proteger e ampliar os territórios dos ricos e beneficiar o mercado imobiliário. Isso se dá através da apropriação dos territórios populares consolidados e da negação do protagonismo desses sujeitos na produção do espaço e na sua própria emancipação. Essa concepção considera esses territórios como subproduto das relações hegemônicas, como algo marginal, economicamente improdutivo (informal, ilegal, clandestino), socialmente perigoso (marginal) e politicamente moralmente desajustado (imoral).

Nota-se, pois, que esse reconhecimento do Direito à moradia, bem como de outros direitos que expressam necessidades básicas dos trabalhadores, constituiu, certamente, um avanço na luta jurídica, mas isto não significou a satisfação mundial das necessidades habitacionais desses indivíduos (Menezes, 2021, p. 38).

Realidade esta, inclusive, não restrita ao território nacional. Situação similar pode ser encontrada, até mesmo, na Europa. Nesse sentido, em análise feita da exclusão residencial na Espanha, Meda (2020, p. 4) afirma que:

Na Espanha, a situação é muito semelhante à do contexto internacional. O reconhecimento jurídico-institucional do direito das mulheres à habitação, quer através dos tratados e convenções internacionais acima vistos, que são aplicáveis em território espanhol, quer através da sua inclusão na legislação nacional, é inquestionável, mas a realidade é que um grande segmento da população, incluindo muitas mulheres, sofre exclusão residencial (tradução nossa)².

² En España, la situación es muy similar a la del contexto internacional. El reconocimiento jurídico-institucional del derecho de la mujer a la vivienda, bien a través de los tratados y convenciones internacionales antes vistos que son de aplicación en el territorio español, bien por su inclusión en la legislación nacional, es incuestionable, pero la realidad es que un amplio segmento de la población, en el que se encuentran muchas mujeres, sufre exclusión residencial.

Verifica-se, por conta disso, a necessidade de se buscar uma interpretação jurídica do Direito à moradia que melhor atenda à efetivação não somente formal, mas também material desse direito social, conforme se verá no tópico seguinte.

1.3 POR UM CONCEITO AMPLIADO DE MORADIA

Faz parte do imaginário popular o propósito de luta pela casa própria como sendo um sonho a ser realizado, como se esse objetivo se confundisse com a conquista do almejado Direito à moradia digna. Nota-se, entretanto, que essa ideia de Direito à moradia vinculada tão somente à aquisição da casa própria não se apresenta como adequada ao atendimento desse direito fundamental social.

Há que se salientar, conforme aponta Monteiro (2019, p. 1) que a “[...] noção de moradia extrapola seu aspecto físico de local de abrigo e repouso, passando a envolver a construção de um ambiente psicológico e humano que possibilite o desenvolvimento e alcance das necessidades básicas do indivíduo”.

A premissa que se defende é a de que o conceito de moradia suplanta a ideia de casa própria, de um teto para morar, englobando fatores outros que se relacionam com o desenvolvimento humano saudável, ou seja, o referido conceito precisa ser compreendido para além de uma estrutura física, de um teto para morar. Para Monteiro (2019, p. 80):

[...] uma apropriada compreensão do conteúdo do direito à moradia deve estar atrelada a uma adjetivação que lhe imprima a amplitude e a densidade necessárias à preservação daquele padrão mínimo requerido à existência digna do indivíduo.

O que se busca, assim, é a desconstrução dessa ideia de que a concessão de um teto atende ao Direito à moradia, difundindo a concepção ampla desse direito social, até mesmo para proporcionar um maior senso crítico, tanto por parte da academia quanto por parte da própria população destinatária desse direito social, seja para análise da situação vivenciada de exclusão social por grande parte da população,

seja para verificação dos problemas existentes nas políticas públicas habitacionais executadas ao longo dos anos.

Nesse sentido, um ponto a ser observado é o de que políticas públicas habitacionais que têm como resultado a construção de casas populares em locais afastados, com fornecimento precário de serviços públicos, além de não atenderem ao Direito à moradia, no sentido que se busca estabelecer, constituem fator de segregação social. Com esse entendimento, anota Monteiro (2019, p. 4):

Para garantir-se este direito fundamental faz-se necessário que a moradia seja adequada, e, para tanto, exigem-se serviços básicos de fornecimento de água, esgoto e energia elétrica de forma suficiente e apropriada, bem como que o imóvel se situe em condições geográficas seguras.

Outra distinção feita pela doutrina diz respeito aos termos “direito à habitação” e “direito à moradia”. O primeiro é caracterizado pela renunciabilidade, pois está ligado à vontade do indivíduo de permanecer temporariamente em determinado local, para o exercício de atos da vida civil. Por outro lado, o direito à moradia tem por características sua irrenunciabilidade e indisponibilidade, estando vinculado à noção de segurança, conforto e privacidade que determinado local proporciona para que o indivíduo possa se desenvolver de forma digna, tendo, pois, natureza extrapatrimonial, relacionada à dignidade da pessoa humana (Monteiro, 2019, p. 15).

Essa perspectiva de direito à habitação não pode, de forma alguma, ser confundida com o Direito à moradia, nos termos aqui tratados, se restringindo à noção objetiva de concretização deste direito fundamental social. Apesar de, em alguns instrumentos normativos ter sido utilizada a expressão habitação, ela deve ser considerada somente como opção terminológica, não como distinção de moradia no sentido citado no parágrafo anterior.

Outro fator a ser considerado é o de que essas políticas devem ter um viés inclusivo, não discriminatório, em atenção ao princípio da igualdade, o qual deve ser refletido nas políticas públicas habitacionais. Nas palavras de Oliveira (2017, p. 87)

Moradia não é um direito reservado a alguns, como os civis, muito menos Direito que simplesmente se reconhece às pessoas desprovidas de bens

mínimos ou mais dependentes, o *potus*. Não é Direito que discrimina, mas direito que deve igualar a todos, os possuidores e os desprovidos. Não pode mais ser Direito que se almeja, mas passa a ser Direito que se vive dentro da igualdade que dignifica.

Desta forma, essas políticas devem ser direcionadas à proteção daqueles mais vulneráveis, sem discriminação, buscando, com isso, não apenas uma igualdade formal, perante a lei, mas uma igualdade material, que reflita na proteção dos referidos grupos.

Essa discussão se faz necessária na medida em que, conforme anotam Coelho e Melgaço (2019, p. 144):

Apesar de grande produção sobre os impactos do capitalismo na produção de espaço e sobre o perfil segregado das cidades brasileiras, é preciso aprofundar a análise sobre como as relações de poder se projetam no espaço e, para tanto, compreender de que forma a raça tem legitimado as diferenças (quem é civilizado e quem não é); assim como legitimado a atuação do Estado perante o espaço (controle de corpos negros, intervenção em favelas, políticas de *higienização*).

Tais diferenças devem ser observadas em todo o campo de intervenção, pois, até mesmo quando se trata de favelas, ambientes reconhecidamente mais carentes, deve ser questionada a automática associação entre elas e pobreza homogênea, “[...] diante da constatação de que há diferenças socioeconômicas entre os habitantes das favelas” (Amoroso; Peralta, 2023, p. 3).

Verifica-se, também, que o conceito de moradia está intimamente relacionado com os demais direitos sociais, não podendo ser interpretado de forma individualizada, dissociado, por exemplo, do direito à saúde, ao transporte público, à segurança e à educação. Na verdade, conforme anotam Maricato e Cunha (2022, p. 90):

[...] acesso à moradia (com água, energia elétrica, esgoto) não implica necessariamente o acesso à cidade, que envolve também a existência de transporte adequado, sistemas de drenagem, saneamento, coleta de lixo, iluminação pública, além de acesso a equipamentos de educação, saúde, cultura, lazer, ou ainda às áreas de concentração do emprego, áreas menos violentas etc.

Com efeito, conforme previsão do Estatuto da Cidade, já mencionado, a integralidade do Direito à moradia está relacionada com a produção de uma cidade

sustentável, que viabilize o acesso à terra urbana, com estrutura de saneamento e de serviços públicos de transporte, saúde, lazer e educação, sem descuidar da necessária proteção do meio ambiente.

Observa-se, pois, que uma interpretação adequada do Direito à moradia, para fins de implementação de uma política pública, deve ter como premissa a ideia de interligação desse direito fundamental com os demais direitos sociais acima mencionados.

Outrossim, para garantia integral desse direito social não basta a disposição retórica, no âmbito legislativo, da necessidade de melhoria das condições de vida da população. Apesar da importância das disposições normativas, que devem abordar de forma integrada os direitos sociais, conforme mencionado acima, se não houver uma efetiva fiscalização do Poder Público na execução dos projetos, o êxito do intento legislativo pode não ser obtido.

Além disso, a implementação dessas políticas públicas deve atentar para os requisitos que caracterizam uma moradia adequada, conforme analisado no tópico seguinte, bem como sofrer uma maior fiscalização por parte do Poder Público na execução dessas obras, considerando que, na grande maioria das vezes, a ótica aplicada nesses programas é a obtenção do lucro pelas empresas privadas vencedoras das licitações para construção dos conjuntos habitacionais.

Ocorre que, mesmo diante desse contexto, a efetivação do Direito à moradia deve estar em primeiro plano nos projetos habitacionais, como condição para efetivação da cidade sustentável. Nesse sentido, explicam Lima, Oliveira e Souza (2019, p. 110):

Nessa luta constante entre as necessidades humanas e a justiça natural dos lucros, a reapropriação do sentido de morar se apresenta como condição para efetivação do direito à cidade, que ainda esbarra nos muros desse grande condomínio chamado Brasil.

Daí a necessidade de aprofundamento do estudo da habitação, que pode ser visto “[...] como caminho interpretativo para as formas de habitar e ocupar localidades

urbanas, e ainda para a produção e autoprodução de moradias e as complexidades dos locais de habitação popular” (Amoroso; Peralta, 2023, p. 15).

Sob essas premissas, verifica-se a necessidade do fortalecimento da ideia de um Direito Urbanístico como ramo autônomo, cujo estudo e aprofundamento teórico se faz necessário, inclusive com o acréscimo nas matrizes curriculares, não somente dos cursos de Direito, como também nos de Arquitetura e Urbanismo. Com esse entendimento, Lima, Oliveira e Souza (2019, p. 110) expõe:

[...] O Direito Urbanístico como ramo autônomo do Direito certamente requer uma abordagem interdisciplinar entre Direito, urbanismo e planejamento urbano, inclusive nos processos de formação nos cursos de Direito e de Arquitetura e Urbanismo. Essa estratégia pode contribuir na formação de profissionais do Direito ciosos dos processos urbanos e dos instrumentos urbanísticos que operem um *corpus* jurídico voltado para a efetivação do direito à moradia e à cidade.

Com isso, promover-se-á a formação de profissionais qualificados, com uma compreensão ampliada do Direito à moradia, preparados, conhecedores dos instrumentos urbanísticos, inclusive, aptos a contribuir na construção de cidades sustentáveis, proporcionando, ao fim e ao cabo, o desenvolvimento não somente conceitual do Direito à moradia adequada, com a amplitude que ora se propõe, mas, também, uma significativa mudança na realidade vivenciada pela população.

1.4 REQUISITOS PARA CARACTERIZAÇÃO DA MORADIA ADEQUADA

De antemão, verifica-se que o constituinte brasileiro optou, sob o ponto de vista terminológico, por tratar do Direito à moradia de forma genérica, desacompanhado de qualquer adjetivo, diferentemente do que ocorre na esfera dos tratados internacionais, a exemplo do Pacto Internacional de 1966 (que traz a expressão Direito à moradia adequada) ou da Constituição da Bélgica (que utiliza a expressão direito a uma moradia decente). Apesar disso, não nos parece, sob a ótica da Constituição Federal de 1988, que um Direito à moradia possa, em qualquer hipótese, ser interpretado como um direito a uma moradia não adequada ou, ainda pior, não decente (Sarlet, 2010, p. 17).

Por outro lado, não se pode tirar o mérito da adjetivação feita nos diplomas mencionados, especialmente por impedirem interpretações restritivas do Direito à moradia. Nesse sentido, Sarlet (2010, p. 17):

Uma moradia minimamente compatível com as exigências da dignidade da pessoa humana, à evidência, sempre deverá ser adequada e decente. De qualquer modo, cuidando-se certamente de aspecto de menor relevância, convém levar em consideração que a adjetivação tem o mérito inquestionável de afastar interpretações demasiadamente restritivas, que possam vir a reduzir excessivamente o objeto do direito à moradia ou (o que dá no mesmo) deixá-lo na completa dependência do legislador infraconstitucional.

Assim, nos resta analisar os requisitos para caracterização da moradia adequada. Para tanto, um primeiro ponto a ser observado quando dessa verificação é o oferecimento de infraestrutura sanitária e disponibilização de serviços públicos básicos como energia elétrica, transporte público, atendimento à saúde, coleta de lixo e água potável. Não se pode admitir como digna uma vida sem uma moradia com tais requisitos. Com esse entendimento, ensina Monteiro (2019, p. 39):

Para que uma moradia possa se considerada adequada, faz-se necessário que ela disponha de serviços e facilidades indispensáveis à saúde, à segurança, ao conforto e à nutrição do indivíduo. É imperiosa a disponibilização de água potável, serviços de saneamento básico, adequação climática, energia, ventilação, depósito de resíduos de lixo etc. Da mesma forma, deve restar à disposição do indivíduo o acesso a bombeiros e ambulância, policiamento, transportes públicos e pavimentação.

Saliente-se que o saneamento básico, o fornecimento de água potável e a coleta de lixo influenciam de forma direta na saúde da população, proporcionando uma vida mais saudável e, conseqüentemente, evitando a proliferação de doenças, na medida em que a água e o lixo se apresentam como fatores de propagação das doenças infectocontagiosas.

Na verdade, conforme apresentado nas considerações iniciais, a falta de saneamento básico, principalmente de fornecimento de água potável e tratamento de esgoto, há tempos vem sendo apontada como uma das principais causas da propagação das referidas doenças. A ausência de tais requisitos atesta, pois, a inadequação das residências.

Além disso, a moradia deve estar bem localizada, de forma que proporcione ao cidadão o fácil acesso aos demais serviços públicos, especialmente aos serviços de saúde e educação escolar, além do lazer. Apesar de se reconhecer que não é a realidade de muitas moradias espalhadas pelo Brasil, pode-se utilizar tais elementos como norte para elaboração e execução de políticas públicas habitacionais.

Ou seja, a posição geográfica constitui requisito para caracterização de uma moradia adequada, influenciando diretamente na qualidade de vida dos habitantes dos assentamentos urbanos. Desta forma, as comunidades mais distantes dos centros devem receber uma maior atenção, no sentido de levar esses serviços a esses habitantes, bem como proporcionar a disponibilização de transporte público adequado para que os cidadãos possam se deslocar para o trabalho de forma digna.

Ocorre que nem sempre as políticas habitacionais consideraram a localização adequada como requisito para adequação das moradias, até mesmo porque o custo relativo aos terrenos afastados dos centros urbanos acabava por baratear o valor das moradias e, com isso, permitir o acesso à casa própria por famílias de baixa renda.

Contudo, há que se reconhecer que isso implica em segregação dos espaços urbanos, indo na contramão do que ora se defende. Assim, esse requisito de localização apropriada, para garantia do Direito à moradia, conforme aponta Monteiro (2019, p. 41) busca:

[...] evitar que, a pretexto de viabilizar o acesso à moradia por meio de numerosas unidades habitacionais, sejam criados guetos de exclusão, onde diversas famílias tenham acesso a um teto, mas sejam privadas de interação com a cidade.

Além da acessibilidade aos serviços públicos supracitados, para caracterização da moradia adequada deve ser considerado o seu custo, de forma que os gastos realizados para manutenção da moradia não comprometam o acesso a outros direitos fundamentais.

Nessa linha de pensamento, Monteiro (2019, p. 39) expõe que “[...] para caracterização da adequação da moradia implica a ideia de que os gastos habitacionais devem ocorrer num patamar que não impeça nem comprometa o acesso e a satisfação de outras necessidades básicas”.

Ademais, cabe ao Estado, também, a concessão de subsídios habitacionais para aqueles incapazes de obter habitação a preços acessíveis, bem como a criação de formas e níveis de financiamento habitacional que possam refletir adequadamente as necessidades habitacionais da população economicamente menos favorecida.

É certo que as construtoras e o mercado imobiliário, como um todo, buscam sempre o lucro, intenção inerente à atividade empresarial, pois “[...] a produção do espaço e da habitação seguem lógicas próprias, dependentes dos processos de acumulação, expansão e reprodução do capital.” (Menezes, 2021, p. 1). O que não se pode admitir, entretanto, é que essa busca pelo lucro inviabilize o exercício do Direito à moradia do cidadão, segregando os menos favorecidos. Desta forma, necessário se faz um maior controle estatal para que o acesso e manutenção da posse do imóvel pela família sejam garantidos.

Com efeito, o lucro, como objetivo principal do mercado imobiliário, não pode influenciar negativamente na habitabilidade das residências, especialmente permitindo a utilização de serviços ou materiais de baixa qualidade, para baratear o custo.

Assim, se faz obrigatória a fiscalização acerca dos materiais utilizados na execução dos projetos e da infraestrutura das unidades habitacionais, de forma que estas possam garantir que o indivíduo não fique exposto ao frio, chuvas, vento ou umidade, ou seja, deve ser garantido não somente um teto, mas uma habitação digna para se viver.

A habitabilidade e higiene das residências constituem, pois, requisito fundamental para que o indivíduo possa usufruir de uma moradia adequada e, com isso, de uma vida digna. Significa dizer que a moradia adequada deve ser habitável, em termos de proporcionar aos habitantes um espaço adequado e protegendo-os do frio, da

umidade, do calor, da chuva, do vento ou outras ameaças à saúde, riscos estruturais e vetores de doenças, ou seja, a segurança física dos ocupantes também deve ser garantida (Unitednations, 1991).

Além do aspecto financeiro, outro fator a ser considerado é o de que deve ser proporcionada ao cidadão a sensação de segurança jurídica e a confiança de que o Direito à moradia é permanente, até mesmo para que este não fique à mercê da vontade política dos gestores públicos e sofra arbitrariedades, seja por parte do próprio Estado ou do mercado.

Há que se reconhecer que todas as pessoas devem possuir um grau de segurança de posse que garanta proteção legal contra despejos forçados, assédio e outras ameaças, devendo o Estado adotar as medidas visando à segurança jurídica de posse a essas pessoas e famílias que atualmente carecem dessa proteção (Unitednations, 1991).

Essa ótica de proteção legal da moradia envolve, em especial, alguns grupos sociais mais vulneráveis, como as mulheres. Estas, seja em razão de violência doméstica a que estão submetidas ou em razão da morte de seus maridos, podem ver-se forçadas a abandonar sua moradia, por não possuírem um título jurídico idôneo à manutenção do imóvel que habitam (Monteiro, 2019, p. 38).

Há, inclusive, previsão expressa na Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, no tocante à garantia de condições de vida adequadas às mulheres, particularmente nas esferas de habitação, dos serviços sanitários, da eletricidade e do abastecimento de água, do transporte e das comunicações (Art. 14.2, item h). Reconhece-se, assim, que a importância “[...] de incorporar la perspectiva de género en las políticas de vivienda para corregir su peor situación en los mercados residenciales goza desde hace tiempo de un amplio reconocimiento en la agenda política internacional” (Meda, 2020, p. 2)

Nesse sentido, a adequação de uma política pública habitacional perpassa pela necessidade de proteção, também, das mulheres. Tais políticas devem, pois, “[...]”

ser construídas e planejadas pelo prisma da interseccionalidade com a identificação das vulnerabilidades específicas vivenciadas pelas mulheres trabalhadoras negras” (Quintans; Silva; Castro Sobrino, 2022, p. 1904).

Na verdade, conforme afirmam Quintans, Silva e Castro Sobrino (2022, p. 1905) “[...] a ausência de políticas públicas de habitação por interesse social é um problema que impacta diretamente às mulheres, especialmente mulheres negras, mães solo e periféricas”.

Portanto, apresenta-se como necessário, também, o fomento de uma atuação social organizada das mulheres, na medida em que isso “[...] cumpre essa dupla função de empreender um movimento coletivo de conscientização feito por e para as mulheres, ao mesmo tempo em que constrói mecanismos políticos de reivindicação destes direitos” (Auck, 2019, p. 287).

Daí ser correta a afirmação de que a segurança jurídica da posse, enquanto requisito da moradia adequada, gera efeitos não somente imediatos, mas, também, futuros, permitindo o acesso a outros direitos fundamentais, importantes para o progresso na luta por direitos das mulheres, conforme apontamos feitos por Auck (2019, p. 285), para quem:

[...] a moradia adequada têm efeitos também a longo prazo, já que, ao garantir a segurança da habitação, possibilita o acesso e o usufruto de outros recursos de cidadania, como a saúde, o uso do tempo, a educação formal, a profissionalização e a participação na vida política, ou seja, estrutura e desenvolvimento das mulheres.

Assim, ao se pensar alterações legislativas, a proteção do Direito à moradia das mulheres e de outros grupos sociais indefesos, não pode ser desconsiderada por parte do legislador, tampouco podem ser deixados de lado pelos gestores públicos os reflexos legislativos das políticas sobre esses grupos sociais.

Nessa mesma linha de pensamento, além das mulheres, a moradia adequada deve proporcionar acessibilidade às pessoas com deficiência. Calçadas cidadãs e rampas de acesso devem fazer parte dos projetos, além de banheiros adaptados para cadeirantes, de forma que as residências possam ser usufruídas por todas as pessoas, sem exclusão.

Nesse sentido, conforme exposto no Comentário Geral nº 4, do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas (United Nations, 1991):

[...] Os grupos desfavorecidos devem ter acesso pleno e sustentável a recursos habitacionais. Assim, grupos desfavorecidos como idosos, crianças, deficientes físicos, doentes terminais, indivíduos HIV-positivos, pessoas com problemas médicos persistentes, doentes mentais, vítimas de desastres naturais, pessoas que vivem em áreas propensas a desastres e outros grupos devem ter algum grau de consideração prioritária na esfera habitacional. Tanto a lei como a política habitacional devem levar plenamente em conta as necessidades especiais de habitação destes grupos.

Apesar de a Carta Magna silenciar no que diz respeito ao conteúdo do Direito à moradia, nada dizendo acerca dos requisitos a serem observados para atendimento do referido direito, a força normativa dos elementos acima expostos pode ser extraída da Comissão da ONU para Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, no comentário mencionado anteriormente, bem sintetizados por Sarlet (2010, p. 19):

[...] a) Segurança jurídica para a posse, independentemente de sua natureza e origem. b) Disponibilidade de infra-estrutura básica para a garantia da saúde, segurança, conforto e nutrição dos titulares do direito (acesso à água potável, energia para o preparo da alimentação, iluminação, saneamento básico, etc). c) As despesas com a manutenção da moradia não podem comprometer a satisfação de outras necessidades básicas. d) A moradia deve oferecer condições efetivas de habitabilidade, notadamente assegurando a segurança física aos seus ocupantes. e) Acesso em condições razoáveis à moradia, especialmente para os portadores de deficiência. f) Localização que permita o acesso ao emprego, serviços de saúde, educação e outros serviços sociais essenciais. g) A moradia e o modo de sua construção devem respeitar e expressar a identidade e diversidade cultural da população.

Verifica-se, pois, que a adequação da moradia depende de diversos fatores, que não podem ser desconsiderados. A moradia adequada deve, assim, ter infraestrutura sanitária e disponibilização de serviços públicos básicos como energia elétrica, transporte público, atendimento à saúde, coleta de lixo e água potável; deve ser bem localizada, com fácil acesso aos serviços de saúde, educação escolar e lazer; o custo para sua manutenção não pode comprometer o acesso a outros direitos fundamentais; deve ser revestida de segurança jurídica e confiança por parte do cidadão de que seu direito é permanente e não lhe será retirado de forma arbitrária; e, por fim, a adequação das políticas habitacionais pressupõe uma visão protetiva

dos grupos vulneráveis, a exemplo das mulheres, dos idosos, das crianças, dos deficientes físicos, entre outros.

Ao fim e ao cabo, o atendimento dos requisitos que caracterizam a moradia como adequada visam à construção de uma cidade sustentável, que engloba o direito aos meios de subsistência, à moradia, ao saneamento, à saúde, à educação, ao transporte público, à alimentação, ao trabalho, ao lazer e à informação, bem como o respeito à minoria e aos grupos sociais excluídos (Bodnar, 2015, p. 894). Tais conclusões guardam íntima ligação com o princípio da dignidade humana, conforme abordado no tópico seguinte.

1.5 DIREITO À MORADIA E O PRINCÍPIO DA DIGNIDADE HUMANA

Não é demais salientar que o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana constitui fundamento da República Federativa do Brasil, previsto de forma expressa no Art. 1º, inciso III, da Carta Magna de 1988. Como tal, irradia efeitos para todo o ordenamento jurídico brasileiro, de forma que qualquer ação, seja governamental ou de caráter privado, que violar esse preceito, se apresentará como inadequada e passível de questionamento, inclusive na via judicial.

Além da previsão expressa do princípio da dignidade da pessoa humana como fundamento da República, verifica-se que o constituinte lhe concedeu especial atenção em outros pontos do texto constitucional, conforme observa Sarlet (2009, p. 96):

Mesmo fora do âmbito dos princípios fundamentais, o valor da dignidade da pessoa humana foi objeto de previsão por parte do Constituinte, seja quando estabeleceu que a ordem econômica tem por fim assegurar a todos uma existência digna (art. 170, *caput*), seja quando, no âmbito da ordem social, fundou o planejamento familiar nos princípios da dignidade da pessoa humana e da paternidade responsável (art. 226, § 6º), além de assegurar à criança e ao adolescente o direito à dignidade (art. 227, *caput*).

Trata-se, assim, de princípio e valor supremo dentro do ordenamento jurídico brasileiro, que deve nortear a aplicação da Constituição, especialmente em relação à interpretação dos direitos sociais.

Conforme anota Canuto (2010, p. 225), “[...] a dignidade da pessoa humana, valor base do Estado Democrático de Direito, é o fim do direito e, a humanidade, a sua destinatária maior”. Nesse sentido, para a autora (Canuto, 2010, p. 224):

A Constituição brasileira de 1988, ao inserir o princípio da dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, o transformou em valor supremo para e na ordem jurídica. Não poderia ser diferente, pois, afinal, de que adiantam os direitos se não forem destinados ao homem, a lhe preservar a vida, na sua ambiência no mundo em que vive?

Esse reconhecimento não se restringe ao ordenamento jurídico interno. São vários os documentos internacionais que mencionam a dignidade da pessoa humana, a exemplo da Declaração Universal dos Direitos do Homem, que, logo no seu preâmbulo, considera que a “dignidade inerente a todos os membros da família humana e dos seus direitos iguais e inalienáveis constitui o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo”. No mesmo sentido, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, segundo o qual os direitos previstos nesse documento internacional decorrem da dignidade inerente à pessoa humana.

Merece destaque, também, no âmbito internacional, conforme já mencionado, a previsão do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ratificado pelo Brasil através do Decreto Presidencial nº 591/92, que considerou o Direito à moradia como elemento indissociável da dignidade humana.

Na verdade, o reconhecimento da obrigatoriedade de proteção da dignidade humana revela a necessidade de amparo, como consequência, dos demais direitos sociais, de forma a garantir ao ser humano condições de usufruir de uma vida digna.

Apesar de sua importância, muitos países não incluíram o referido princípio no texto de suas constituições. Conforme anota Sarlet (2009, p. 96), entre os países da União Européia, consagraram de forma expressa o princípio da dignidade da pessoa humana apenas as constituições da Alemanha (Art. 1º, inc. I), Espanha (preâmbulo e Art. 10. 1) Grécia (Art. 2º, inc. I), Irlanda (preâmbulo) e Portugal (Art. 1º). Já no Mercosul, apenas o Brasil e o Paraguai (preâmbulo).

Não obstante, há que se reconhecer que o referido princípio funciona como base e fundamento para se discutir e defender os direitos humanos. Trata-se de um valor intrínseco à condição humana e ponto de partida para a compreensão dos direitos fundamentais sociais, especialmente aqueles caracterizados como direitos prestacionais, neles incluídos o Direito à moradia e o direito à saúde.

Outrossim, sua aplicabilidade não pode ficar restrita às hipóteses em que a vida humana estiver sendo ameaçada, pois, conforme anota Sarlet (2010, p. 40):

[...] o reconhecimento de direitos subjetivos a prestações não se deverá restringir às hipóteses nas quais a própria vida humana estiver correndo o risco de ser sacrificada, não obstante seja este o exemplo mais pungente a ser referido. O princípio da dignidade da pessoa humana assume, também no que diz respeito a este aspecto, importante função demarcatória, podendo servir de parâmetro para avaliar qual o padrão mínimo em direitos sociais (mesmo como direitos subjetivos individuais) a ser reconhecido.

Verifica-se, diante de tudo que foi exposto, que, tanto no ordenamento jurídico brasileiro, quanto no âmbito dos documentos internacionais, encontra respaldo a ideia de que proporcionar uma vida digna ao cidadão pressupõe a garantia de condições adequadas de moradia e saúde, através de políticas públicas que considerem a questão sanitária, bem como viabilizem o fornecimento de água potável e o acesso aos serviços públicos de saúde, transporte, educação, entre outros.

Com efeito, há que se reconhecer que “[...] habitar, morar, residir ou qualquer outra denominação que se possa dar ao direito de moradia implica em respeitar e garantir sua existência, validade e eficácia, como pressuposto de dignidade e cidadania de qualquer ser humano” (Alfonsin, 2019, p. 122).

Assim, conforme aponta Monteiro (2019, p. 163):

A necessidade de abrigo, de um refúgio onde se pode ter segurança, privacidade e conforto, é algo inerente à condição humana, verdadeiro elemento integrante do conteúdo mínimo necessário para o regular desenvolvimento de uma existência digna.

Reafirma-se, pois, que esse reconhecimento do Direito à moradia como direito fundamental social, direito básico do cidadão, associado à dignidade da pessoa

humana, implica na ampliação de sua interpretação como condição essencial ao acesso a outros direitos sociais, especialmente dos grupos vulneráveis, alijados da cidade, a exemplo das pessoas em situação de rua. Para esse grupo, consoante afirma Nascimento (2019, p. 356):

A existência ou não de um endereço ou de moradia passou a ser uma “linha de corte” de acesso aos direitos, criada pelo próprio Estado e que impede as pessoas em situação de rua de acessarem seus direitos e também de serem inseridas no Censo decenal do IBGE.

Observa-se, pois, que os grupos vulneráveis, principalmente a população em situação de rua, no que diz respeito ao Direito à moradia, merecem um tratamento diferenciado por parte do Poder Público, seja por meio de programas de concessão de moradias ou por outros caminhos, a exemplo do pagamento de aluguel social, até mesmo para que possam ter acesso a outros direitos sociais, e, com isso, ter garantida sua dignidade.

Pode-se afirmar, inclusive, que o direito a moradia funciona como fundamento autônomo para acesso a outros direitos fundamentais, mesmo que não positivados. Conforme expõe Sarlet (2010, p. 12):

[...] sempre haveria como reconhecer um direito fundamental à moradia como decorrência do princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III, da Constituição Federal), já que este reclama, na sua dimensão positiva, a satisfação das necessidades existenciais básicas para uma vida com dignidade, podendo servir até mesmo como fundamento direto e autônomo para o reconhecimento de direitos fundamentais não expressamente positivados, mas inequivocamente destinados à proteção da dignidade.

Desta forma, a moradia adequada “[...] consiste numa condição de acesso a outros direitos fundamentais, sendo sua implementação essencial para a garantia da dignidade humana” (Monteiro, 2019, p. 165). Ademais, “[...] a amplitude do conceito de homem como portador de dignidade remete a essencialidades, Direitos inafastáveis entre os quais está o direito à moradia” (Oliveira, 2017, p. 36).

Outrossim, o Direito à moradia, enquanto direito fundamental decorrente do princípio da dignidade humana, envolve não somente o dever positivo do Estado de proporcionar moradia aos desabrigados, como também implica no dever de “[...] não

promover desocupações irregulares e não admitir que moradias mais modestas sejam demolidas para dar vez a casas mais valiosas, que fujam do alcance econômico dos antigos moradores” (Monteiro, 2019, p. 60).

Na verdade, essa tensão entre a lógica mercantil da produção de moradias, a manutenção de terrenos vazios buscando a valorização imobiliária e a remoção forçada das famílias que ocupam tais terrenos, nega o acesso ao direito à moradia à população de baixa renda. Nesse sentido, razão assiste a Souza e Castro (2019, p. 15) quando dizem que:

As ocupações urbanas emergem na disputa pelo espaço como formas de resistências populares contra a atual lógica mercantil de produção das cidades. As remoções, por outro lado, validam esse modelo de reprodução capitalista, com a preservação de terrenos vazios (em descumprimento à função social da propriedade) imperando sobre necessidades de moradia, e o acesso à cidade sendo negado à população de menor renda.

Além disso, há que se reconhecer o dano imaterial à população causado por remoções arbitrárias, diretamente relacionados à dignidade humana, bem descritos por Mourad *et al* (2022, p. 11):

Os principais danos imateriais identificados estão relacionados ao sofrimento psíquico pela expulsão de seu território e de sua história, danificando projetos de vida, retirando chances ou oportunidades, desfazendo relações comunitárias, parentais e entre amigos e vizinhos. Além disso, registra-se a violência nos processos de remoção forçada, aliada à difamação praticada para legitimar as ações do estado na imposição de suas vontades.

Nessa direção, a defesa do Direito à moradia e, conseqüentemente, da dignidade humana constitui não somente dever do Estado, mas, também, fundamento para construção de uma sociedade justa. Para tanto, importante mencionar o papel exercido pelos movimentos sociais, pois, conforme anotam Sousa Junior e Costa (2019, p. 78):

A prática constitucional que atualiza o direito não se faz somente por meio de instituições estatais. O direito se constrói e se reconstrói no seio da sociedade, nas lutas dos movimentos sociais, nos espaços públicos nos quais cidadãos dotados de autonomia pública e privada vivem sua autolegislação: na rua.

Os referidos autores citam como exemplo as conquistas da Comunidade do Acampamento da Telebrasil, atualmente Vila Brasília, localizada da Asa Sul do Distrito Federal, que, após anos de luta por moradia e reconhecimento junto ao Estado, ganhou respaldo jurídico com a promulgação da Lei Distrital nº 161/1991, que, inclusive, foi, a princípio, vetada pelo então governador e, após a derrubada do veto (primeiro na história da Câmara Distrital), sancionada com a derrubada do veto. Sousa Junior e Costa (2019, p. 69) reconhecem nesse movimento:

Um processo que traduz o estabelecimento de uma identidade coletiva e a busca pela promoção não só do direito de morar, mas, também, da dignidade em se sentir e exercitar a cidadania como direito à cidade, na possibilidade de consecução de todos os valores essenciais à vida familiar e social.

Há que se observar que “[...] o fenômeno jurídico é socialmente produzido e a esfera pública, referenciada pela síntese metafórica da *rua*, é inafastável do processo de criação, reinvenção e ressignificação do direito” (Cafrune; Konzen, 2019, p. 87). Daí a importância de se levar em consideração, até mesmo para a construção do direito e das políticas públicas, as demandas da população expostas, principalmente, pelos movimentos sociais pelo Direito à moradia.

Por conseguinte, o Direito à moradia deve ser analisado de forma inclusiva, não direcionado ou limitado a algumas pessoas ou a uma classe social. Caso contrário, a própria função social da propriedade privada deixa de ser cumprida. Com efeito, quando se discute o Direito à moradia, conforme aponta Oliveira (2017, p. 43):

Qualquer exclusão relativa a Direito tão fundamental vem associada à exclusão de Direito à saúde e à sobrevivência, à vida digna, à igualdade e à segurança, e se constitui no afastamento da mais singela intenção de inserção e de proveito social.

Pode-se afirmar, portanto, conforme anota Monteiro (2019, p. 51), que “[...] o reconhecimento do Direito à moradia sempre poderá encontrar fundamento de existência, no contexto do nosso ordenamento positivo, da emanção direta do princípio da dignidade humana”. Tal princípio, enquanto base e fundamento dos direitos sociais, deve, pois, nortear as políticas públicas como um todo, inclusive as habitacionais.

1.6 PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL

Quando se pesquisa direitos fundamentais, o que se percebe é que eles são fruto de conquistas históricas, que ocorreram de forma paulatina ao longo dos tempos, através do processo de construção da sociedade, que permanece em constante mudança. O princípio da proibição do retrocesso visa a garantir que tais conquistas não sejam perdidas.

Na verdade, essa efetivação progressiva dos direitos econômicos, sociais e culturais caminha de modo conjunto com a proibição de retrocesso social, no sentido de promover uma evolução constante na efetivação desses direitos, aí incluídos o Direito à moradia adequada e a preservação das conquistas sociais já alcançadas (Monteiro, 2019, p. 143).

Reconhecer o princípio da proibição do retrocesso implica dizer que, após a conquista de certo nível de direitos fundamentais, não se pode, simplesmente, excluí-lo ou revogá-lo, sob pena, inclusive, de invalidação do próprio princípio da dignidade da pessoa humana.

Essa proibição, ao mesmo tempo em que “[...] consiste em um limite jurídico ao Poder Legislativo, também se apresenta como uma prossecução de uma política congruente com os direitos positivados e com as expectativas subjetivamente criadas” (Monteiro, 2019, p. 142).

Machado (2018, p. 351) faz interessante síntese acerca dos objetivos do princípio da proibição do retrocesso social, que, pela clareza, merece transcrição:

[...] i) proibir a supressão e/ou a redução, inclusive de forma indireta e obscura, de direitos fundamentais em níveis já alcançados e garantidos aos cidadãos; ii) evitar que o legislador ordinário venha a revogar integral ou parcialmente um ou mais diplomas legais (infraconstitucionais) que já se concretizaram a ponto de efetivar os direitos fundamentais (ou, pelo menos, o “conteúdo essencial” destes), limitando a reversibilidade dos direitos adquiridos; iii) proteger o catálogo dos direitos fundamentais, sobretudo no seu “núcleo essencial” da existência mínima inerente ao respeito pela dignidade humana; iv) garantir o grau de concretização dos direitos fundamentais sociais, assumindo a função de “guarda de flanco” no sentido

de coibir o “retroceder” ao status quo alcançado na perspectiva do Estado Social (isto é, mesmo que não seja necessariamente uma obrigação de avançar, deve ser sempre uma proibição de retroceder); v) invalidar qualquer norma, por inconstitucionalidade, que revoga uma norma infraconstitucional concessiva de um direito sem que seja acompanhada de uma política equivalente, deixando assim um vazio em seu lugar.

Exige-se, assim, do legislador, uma postura respeitosa aos direitos fundamentais sociais conquistados e que caracterizam o Estado Democrático de Direito, de forma que uma alteração legislativa que visa a limitar o exercício de determinado direito social deve ser devidamente justificada, além de estabelecer medida compensatória, sob pena de incorrer em inconstitucionalidade.

Outra ótica que pode ser utilizada para fundamentar o princípio da proibição do retrocesso é o de que este funciona como limite às limitações aos direitos fundamentais. Esses direitos conquistados e incluídos nos textos normativos passam a ser protegidos pelo ordenamento jurídico. Contudo, seu exercício não pode ocorrer de forma indiscriminada, isto é, o exercício dos direitos fundamentais encontra limites, seja no próprio texto da Constituição ou em outros direitos fundamentais de outro cidadão, ou até mesmo por uma atuação legítima da autoridade constituída.

Entretanto, essa restrição não pode ser feita de tal forma que exclua ou inviabilize o exercício do direito fundamental tutelado, havendo, pois, um limite às limitações ao exercício dos direitos fundamentais. A isso se convencionou designar de princípio da proibição do retrocesso. Nesse sentido, Sarlet (2009, p. 395) explica:

Os limites aos limites dos fundamentais funcionam, portanto, como verdadeiras barreiras à limitação (restrições) destes direitos, sendo, nesta perspectiva, garantes da eficácia dos direitos fundamentais nas suas múltiplas dimensões e funções.

Além de funcionar como limitação às limitações dos direitos fundamentais, o princípio constitucional implícito da vedação do retrocesso social impõe ao legislador e ao administrador público a obrigação de implementação progressiva desses direitos, não podendo a autoridade constituída suprimir ou desconstituir direitos fundamentais sociais conquistados pela sociedade ao longo dos tempos.

Apesar de não constar de forma expressa no ordenamento jurídico, o princípio da vedação do retrocesso foi consolidado na tradição doutrinária e jurisprudencial brasileira, que “[...] ainda que nem sempre da mesma forma, acabou por recepcionar tal noção, objeto de farta análise doutrinária e expressiva (embora muitas vezes extremamente controversa) prática jurisdicional” (Sarlet, 2009, p. 395).

O referido princípio tem sido amplamente reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal como sendo verdadeiro postulado normativo, conforme se observa na ementa do Recurso Extraordinário nº 964659, abaixo transcrita, inclusive com repercussão geral reconhecida (Tema nº 900), que tratou do pagamento a servidor público de valor inferior ao salário mínimo quando trabalhando em jornada reduzida:

O pagamento de remuneração inferior ao salário-mínimo ao servidor público civil que labore em jornada de trabalho reduzida contraria o disposto no art. 7º, inciso IV, e no art. 39, § 3º, da CF, bem como o valor social do trabalho, o princípio da dignidade da pessoa humana, o mínimo existencial e o postulado da vedação do retrocesso de direitos sociais (BRASIL, 2022, p. 19).

Em seu voto, o ministro relator destacou, inclusive, que, em atenção à vontade da Constituição, os direitos adquiridos por determinado grupo devem, na medida do possível, serem estendidos aos demais, conforme se observa no trecho abaixo transcrito:

Aliás, o esforço deve ser sempre voltado ao incremento dos direitos, e jamais a sua diminuição ou restrição. A melhoria conquistada por um grupo é que deve, na medida do possível, ser estendida aos demais – esse é o entendimento que melhor se alinha à vontade constitucional. A supressão de um direito em nome de uma suposta pretensão de homenagear-se a igualdade é algo absolutamente incompatível com o espírito que guia a Carta Maior. (BRASIL, 2022, p. 18).

Em outro julgado (RE nº 646721), tratando sobre a equiparação entre cônjuges e companheiros para fins sucessórios, o princípio foi utilizado como fundamento para proibição de discriminação da companheira, conforme se observa na ementa abaixo:

Não é legítimo desequiparar, para fins sucessórios, os cônjuges e os companheiros, isto é, a família formada pelo casamento e a formada por união estável. Tal hierarquização entre entidades familiares é incompatível com a Constituição de 1988. Assim sendo, o art. 1790 do Código Civil, ao revogar as Leis nº 8.971/1994 e nº 9.278/1996 e discriminar a companheira (ou o companheiro), dando-lhe direitos sucessórios bem inferiores aos conferidos à esposa (ou ao marido), entra em contraste com os princípios

da igualdade, da dignidade humana, da proporcionalidade como vedação à proteção deficiente e da vedação do retrocesso. (BRASIL, 2017, p. 1)

Nota-se, pois, conforme reconhecido pelo Supremo, que “[...] o princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive”. Assim, o referido princípio “[...] traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculo a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado” (Brasil, 2011, p. 128).

Por consequência, conclui-se que o nível de direitos fundamentais sociais conquistados deve ser, na medida do possível, protegido e ampliado. Qualquer limitação que venha a existir deve ser devidamente justificada e acompanhada de alguma medida compensatória. Entre esses direitos, por óbvio, encontra-se o Direito à moradia.

Sob essa ótica, saliente-se que a moradia “[...] encontra-se protegida contra a violação por parte do Estado e dos particulares, no sentido de um direito da pessoa a não ser privada de uma moradia digna, inclusive para efeitos de uma proibição de retrocesso” (Sarlet, 2009, p. 330).

Isso não quer dizer que o Direito à moradia não possa sofrer restrições em determinadas circunstâncias, a exemplo da desocupação, pelo Poder Público, de área de risco ou em razão da necessidade de proteção ambiental, exigindo o sacrifício, nessas hipóteses, do Direito à moradia das famílias atingidas, que deverão, contudo, ser acolhidas pelo Estado através de medidas compensatórias, pois não podem ficar desamparadas.

De qualquer forma, enquanto direito fundamental social que é, conforme já mencionado, o Direito à moradia deve ser progressivamente implementado, com a ampla interpretação do conceito, como ora se propõe, e as conquistas até então obtidas não podem ser desconsideradas, sob pena de violação ao princípio em epígrafe.

2 CONDIÇÕES HABITACIONAIS NO BRASIL E OS OBSTÁCULOS À EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA

Há que se reconhecer que a verificação das condições habitacionais de um país se apresenta como pressuposto para compreensão dos problemas relacionados ao direito à moradia e ponto de partida para a implementação de medidas visando a suprir as necessidades encontradas. Por isso, neste capítulo, foram analisados dados referentes ao déficit habitacional brasileiro, além dos obstáculos enfrentados pela população e pelos governos para acesso e efetivação desse direito fundamental social.

2.1 O DÉFICIT HABITACIONAL BRASILEIRO

As discussões feitas neste tópico têm como principal fonte o IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, que vem desenvolvendo um trabalho, desde 1998, de avaliação das condições de vida da população, incluindo a questão habitacional, analisando dados que permitem aferir os níveis de bem-estar das famílias e de efetivação de direitos humanos e sociais no Brasil, contemplando, inclusive, a questão da heterogeneidade da sociedade brasileira sob a perspectiva das desigualdades sociais, servindo de diagnóstico para elaboração de políticas públicas sociais (IBGE, 2021a).

Utilizou-se, também, como fonte de dados, as pesquisas realizadas pela Fundação João Pinheiro, instituição de pesquisa e ensino contratada pelo Governo Federal, por meio do Ministério do Desenvolvimento Regional, para levantamento e análise do déficit habitacional brasileiro.

De antemão, importante mencionar que o conceito de déficit habitacional como sendo tanto a insuficiência de moradia para atendimento das demandas da população quanto à precariedade das moradias já existentes deve nortear a análise do instituto, sendo esta a premissa ora apresentada. Nessa linha de raciocínio, segundo conceito apresentado por Monteiro (2019, p. 89), déficit habitacional:

[...] indica a necessidade de construção de novas moradias para atender à demanda habitacional da população em um dado momento. Essa necessidade pode decorrer tanto da não disponibilidade de moradia, como da situação de precariedade construtiva ou desgaste na estrutura física existe, ou ainda, em razão da existência de coabitação familiar.

Nesse sentido, a abordagem feita neste capítulo considera tanto o déficit quantitativo (insuficiência numérica de moradias para atendimento da demanda da população) quanto o déficit qualitativo (precariedade das moradias existentes, seja pela estrutura física, pela debilidade na prestação de serviços públicos básicos ou pelo excesso de moradores por domicílios ou cômodos), considerando que, ambos os casos acarretam a significativa diminuição da qualidade de vida da população.

Ou seja, para considerar e analisar os índices referentes ao déficit habitacional brasileiro “[...] parte-se da ideia de que as famílias ou pessoas não possuam escolhas, ou que suas escolhas sejam tão limitadas, que o acesso à habitação ou aos serviços habitacionais básicos se dê de forma insuficiente” (Fundação João Pinheiro, 2021b, p. 23).

Um dos pontos a ser analisado diz respeito à coabitação familiar, com verificação da quantidade de pessoas e famílias residindo em um mesmo ambiente doméstico. Não se desconhece que, muitas vezes, trata-se de uma escolha feita pelas famílias, seja em razão da afinidade ou de peculiaridades dos próprios núcleos familiares. Não se trata, pois, de uma verificação simples de um conjunto de pessoas residindo sobre o mesmo teto para se contabilizar o déficit habitacional neste quesito, sendo um ambiente permeado de controvérsias. Conforme expõem Marcos, Garcia e Módenes (2022, p. 5), “[...] determinar quais as situações habitacionais que devem ser contabilizadas como necessidades habitacionais não satisfeitas não está isenta de tensões e controvérsias” (tradução nossa)³.

Ocorre que essa coabitação familiar deve ser fruto de uma escolha e não da falta de opção. Assim, a contabilização do déficit habitacional neste quesito deve ser analisada sob a ótica da falta de liberdade ou possibilidade das famílias terem

³ “[...] determinar qué situaciones de allegamiento se deben contabilizar como necesidades insatisfechas de vivienda no está exento de tensiones y controvérsias”.

acesso a outra habitação que não a multifamiliar, conforme exposto pela Fundação João Pinheiro (2021b, p. 19):

[...] a questão da coabitação e falta de direito à habitação estão relacionadas, para além do fato de mais de uma família querer residir na mesma moradia, à condição de que uma ou mais famílias ou pessoas coabitem por falta de escolha ou acesso a outra habitação (por exemplo, limitações de manter seu imóvel alugado ou próprio). O problema aqui é que o “direito ao acesso ou liberdade” é restringido quando essas pessoas ou famílias não têm possibilidade de escolha, ou suas perspectivas são muito limitadas.

Verifica-se, assim, que o déficit habitacional engloba, também, a discussão acerca das características das habitações, pois “[...] inadequação de moradias reflete problemas na qualidade de vida dos moradores que não se encontram tão relacionados, como no caso do déficit, ao dimensionamento do estoque de habitações, e sim às suas especificidades e características” (Fundação João Pinheiro, 2021b, p. 14).

Ademais, a análise dos referidos conceitos e dados estatísticos pode funcionar como um norte para elaboração de políticas públicas habitacionais adequadas, conforme aponta Monteiro (2019, p. 120):

[...] o déficit habitacional no país serve como um importante referencial para a compreensão da questão da moradia no âmbito do Estado Brasileiro, funcionando como um norte para o desenvolvimento das políticas públicas no campo habitacional.

Neste sentido, conforme exposto por Ribeiro (2021, p. 28):

Como proposta realista a política habitacional deve compreender uma série de medidas complementares entre si que objetivem estabelecer condições para neutralizar os aspectos quantitativos do déficit, mas também qualitativos que reúnam condições de qualidade de vida. Também é primordial que ela seja efetivada por meio de programas variados e integrados a serem adaptados e detalhados segundo as particularidades locais e reavaliados sistematicamente, com vistas aos seus objetivos.

Mais do que um debate acadêmico, as discussões sobre habitação como uma prática cultural e que merece a atenção do Estado tem implicação direta no combate ao déficit habitacional, conforme anotam Marcos, Garcia e Módenes (2022, p. 5):

A avaliação da habitação como uma prática culturalmente enraizada e justificada, ou como uma situação que merece ser gerida e intervencionada, longe de ser um mero debate acadêmico, tem implicações profundas para a política habitacional em geral e particularmente para o cálculo do déficit habitacional (tradução nossa)⁴.

Por conseguinte, a análise dos indicadores referentes ao déficit habitacional e a inadequação domiciliar tem por papel “[...] dimensionar a quantidade de moradias, num determinado momento, que não estão conseguindo atender o “direito” de “acesso” a um conjunto de serviços habitacionais que sejam, pelo menos, básicos” (Fundação João Pinheiro, 2021b, p. 18).

Conforme trabalho realizado pela Fundação João Pinheiro, estima-se que, no ano de 2019, o déficit habitacional brasileiro foi de 5,876 milhões de domicílios, dos quais 5,044 milhões estão localizados em área urbana e 832 mil, em área rural, representando, em termos relativos, o total de 8,0% do estoque total de domicílios particulares permanentes e improvisados do país (Fundação João Pinheiro, 2021a, p. 113).

Analisando esses dados por região brasileira, a referida pesquisa constatou que o Sudeste, com um déficit de 2,287 milhões de domicílios, apresentou os maiores números em termos absolutos, seguido da região Nordeste, com 1,778 milhão de unidades. Em terceiro, a região Norte, com um déficit de 719 mil domicílios; a região Sul, com 618 mil. Por último, a região Centro-Oeste, com 472 mil (Fundação João Pinheiro, 2021a, p. 117).

Já entre as unidades federativas, São Paulo foi o Estado que contou com maior déficit absoluto, 1,226 milhão de unidades, seguido de Minas Gerais, com um total de 496 mil, e do Rio de Janeiro, com 481 mil. Em termos percentuais, os maiores déficits em relação ao total de domicílios particulares permanentes e improvisados foram dos Estados do Maranhão e de Roraima, ambos com 15,2%, seguidos do Amazonas, com 14,8%, e Pará, com 13,5%. Por outro lado, as unidades federativas que contaram com menores percentuais relativos foram o Rio Grande do Sul, com

⁴ La valoración del alojamiento como una práctica culturalmente arraigada y justificada, o bien como una situación que merece ser gestionada e intervenida, lejos de ser un mero debate académico, tiene profundas implicaciones en la política habitacional en general y particularmente en el cálculo de déficit habitacional.

5,1%, Espírito Santo, com 5,8%, Santa Catarina, com 5,9%, Paraná, com 6,1%, e Minas Gerais, com 6,6% (Fundação João Pinheiro, 2021a, p. 117).

Saliente-se que essa questão do déficit habitacional, conforme já mencionado, não se resume àquela parcela da população que não conta com uma residência própria, sendo considerados outros fatores que também implicam no enquadramento do conceito de déficit habitacional, a exemplo do ônus excessivo de aluguel, das habitações precárias e do excesso de habitantes por moradia. A pesquisa realizada pela Fundação João Pinheiro (2021a, p. 118) constatou que:

Em 2019, o principal componente do déficit habitacional no Brasil foi o ônus excessivo com o aluguel urbano. Ao todo, 3,035 milhões de domicílios, cuja renda domiciliar era inferior a três salários mínimos, utilizaram mais de 30% dela com aluguel, o que representa 51,7% do total do déficit do país. Em seguida, vieram as habitações precárias, com 1,482 milhão de unidades, o que corresponde a 25,2% do déficit, e, por último, a coabitação, com 1,358 milhão de domicílios, equivalente a 23,1% do déficit total.

Outro dado que merece atenção é o de que, em todos os componentes analisados a respeito do déficit habitacional brasileiro, o percentual deste “[...] é mais prevalente para os casos cujo responsável pelo domicílio é do sexo feminino, especialmente no caso do ônus excessivo com o aluguel urbano, em que os domicílios cujo responsável é uma mulher têm participação de 62,2%” (Fundação João Pinheiro, 2021a, p. 134).

Desta forma, na discussão sobre essa questão do déficit habitacional, de insuficiência de moradias para atender à demanda habitacional da população, não pode ser desconsiderada a necessidade de uma interpretação integrada com os demais parâmetros considerados como importantes para uma sadia qualidade de vida das famílias, sempre como forma de combate às desigualdades sociais existentes no território nacional.

Além do mais, deve se observar a importância de se dar voz aos grupos excluídos, mais prejudicados pelos fatores que geram o déficit habitacional, na medida em que, conforme afirma Frota (2019, p. 175):

A cidade atual é marcada pelos processos de exclusão, segundo os quais uma minoria de cidadãos livres, possuidores dos lugares sociais, dominam uma maioria despossuída. Essa massa ocupa as periferias, cidades-satélites, favelas, guetos mais ou menos residenciais. Portanto, a completa superação das relações de poder para que seja possível uma sociedade igualitária e justa não será promovida pelos privilegiados.

Por conta disso, além dos fatores diretamente relacionados ao déficit habitacional, um importante fator a ser incentivado é a participação social nas políticas públicas, com efetiva integração da sociedade civil em todo o processo decisório, discussão esta que permeia toda essa pesquisa, pois “[...] é preciso repensar os papéis e as forças sociais capazes de reivindicar o direito à cidade hoje” (Frota, 2019, p. 176).

Nessa mesma linha, Santos (2003, p. 61) ensina que:

[...] o potencial cosmopolita da regulação reside no espaço que abre à organização política e à mobilização dos trabalhadores pobres (associações de moradores, organizações comunitárias, etc.), bem como na pressão que pode exercer sobre o Estado para afectar mais recursos a esta área da política social e melhorar gradualmente a habitação informal até um nível adequado.

Reafirma-se, pois, que os temas habitação e déficit habitacional, além de exigirem uma análise a partir da participação ativa dos grupos sociais mais prejudicados, devem ser discutidos não somente abarcando a estrutura física dos domicílios, como também a localização da moradia, sua inserção na infraestrutura existente nas cidades, o acesso a serviços domiciliares e seus custos financeiros, entre outros elementos, nos termos propostos pelo IBGE (2021a).

Essa proposta leva em consideração os requisitos para uma moradia adequada, conforme exposto no primeiro capítulo, item 1.4, pois, como já mencionado, por condições de moradia digna não se pode compreender apenas a concessão de um teto. Da mesma forma, o atendimento ao problema do déficit habitacional brasileiro não pode ser explorado unicamente em relação às condições físicas do domicílio, devendo incluir a questão da localização, o acesso a serviços públicos, a segurança jurídica, o custo para manutenção das residências, entre outros elementos que serão abordados a seguir.

Um primeiro ponto a ser analisado em relação aos custos para se usufruir desses direitos sociais, diz respeito à acessibilidade financeira, ou seja, ao gasto realizado pelas famílias em relação à habitação, incluindo o aluguel, condomínio, gás de cozinha, água, esgoto e energia elétrica.

Dividindo os grupos familiares brasileiros, por renda *per capita*, em 05 grupos, sendo o primeiro o com a menor e o último o com a maior renda, conforme pesquisa realizada pelo IBGE (2021a, p. 96), pode-se dizer que o comprometimento do percentual da renda relacionado à moradia do primeiro grupo é o maior de todos, sendo destinados em média 22,9% do seu rendimento monetário aos itens selecionados, enquanto as famílias do 5º grupo destinavam apenas 5,8%. Tal diferença era mais acentuada em relação ao gás doméstico (13 vezes superior à proporção verificada entre as famílias do 5º grupo), água, esgoto e energia elétrica (comprometimento em torno de seis vezes maior para as pessoas no 1º grupo em comparação ao do 5º), e aluguel domiciliar (gastos cerca de 3 vezes maiores). Essa relação foi invertida somente no que diz respeito à despesa com condomínio, cujo comprometimento médio do rendimento monetário foi mais elevado no quinto grupo (28,2% das famílias do quinto grupo realizaram despesas com esse item, enquanto nas famílias do primeiro grupo a proporção foi de apenas 1,2% das famílias).

Além disso, constatou-se um aumento do comprometimento do rendimento familiar entre as pesquisas realizadas nos anos de 2008-2009 com as encontradas em 2017-2018 de 1,0 ponto percentual, passando de 7,1% para 8,3% essas despesas relacionadas com a moradia, aumento este decomposto “[...] em elevações de 0,3 ponto percentual para o aluguel; 0,3 ponto percentual para o item condomínio; 0,2 ponto percentual para o item energia elétrica; e 0,2 ponto percentual para o item água e esgoto” (IBGE, 2021a, p. 97). Nota-se, com isso, que o aumento da renda familiar ao longo desses anos não acompanhou o acréscimo das despesas com a moradia no mesmo período.

Essa elevação das despesas com moradia em relação ao comprometimento da renda foi ainda mais acentuada quando se destaca a população preta ou parda, para a qual a elevação alcançou 1,3 pontos percentuais (de 7,5% a 8,8%), enquanto para

a população de cor ou raça branca, a elevação foi de apenas 0,7 ponto percentual, saindo de 6,9% para 7,6% (IBGE, 2021, p. 97).

Outro dado apurado é o de que, em 2017-2018, mais de um 1/3 (37,5%) da população compunha famílias que atrasaram o pagamento de serviços de água, eletricidade ou gás em razão de dificuldades financeiras, sendo essa proporção ainda mais elevada entre os pretos ou pardos, entre os jovens, e nos domicílios do grupo familiar de menor rendimento monetário *per capita* (IBGE, 2021a, p. 100).

Com base na pesquisa realizada pela Fundação João Pinheiro, pode-se dizer que, no que diz respeito às faixas de renda domiciliar média, é a grande heterogeneidade da distribuição dos componentes do déficit habitacional brasileiro, pois cerca de 76% dos domicílios considerados como habitação precária são compostos pela população com renda domiciliar de até um salário-mínimo. Já a questão do ônus excessivo com o aluguel urbano, outro componente do referido déficit, esse predomina nos domicílios com renda domiciliar entre um e dois salários-mínimos, aproximadamente 45% do total desse quesito (Fundação João Pinheiro, 2021a, p. 140).

Apurou-se, em relação aos gastos com aluguel, que, no universo de domicílios brasileiros, separados por grupo de renda, a proporção daqueles que gastam mais de 30% do total de seu rendimento domiciliar com aluguel, mais de “85% estão concentrados entre aqueles que possuem renda domiciliar total de até três salários-mínimos. Sendo que, mais de 70% desses estão presentes na faixa de renda domiciliar de até dois salários-mínimos” (Fundação João Pinheiro, 2021b, p. 45), o que, por si, denota a dificuldade da classe social de renda familiar mais baixa arcar com os custos da moradia.

Além disso, constatou-se que os grupos vulneráveis, especialmente as mulheres, são os que mais sofrem com o ônus excessivo de aluguel. Conforme investigado pela Fundação João Pinheiro (2021b, p. 47):

[...] chama a atenção o fato de que, nos domicílios identificados como deficit em função do ônus excessivo por aluguel, as mulheres são, em sua maioria, a pessoa de referência. Isso reforça a ideia da vulnerabilidade desses

domicílios, seja em função de que essas mulheres responsáveis, muitas vezes, estão acompanhadas de seus filhos menores, seja em função de que a renda média desses domicílios tende a ser menor comparada àqueles em que os homens são os responsáveis.

Observa-se, pois, da análise dos dados, que a população economicamente vulnerável foi aquela que teve o maior comprometimento dos rendimentos com a manutenção da moradia, bem como que a população preta ou parda foi a mais prejudicada nesse setor, pois teve um acréscimo maior nas despesas realizadas em relação aos rendimentos recebidos, o que atesta, a princípio, que o Direito à moradia não tem sido vivenciado de forma igualitária pela população, sendo fator de segregação socioeconômico e racial.

Um dos fatores que podem ser apontados como responsáveis por toda essa questão, como já mencionado, é o protagonismo exercido pelo mercado sobre as políticas habitacionais, inclusive com flexibilização de direitos fundamentais e desconsideração de princípios relacionados à moradia digna, trazendo, muitas vezes, a ideia de que o sucesso no combate ao déficit habitacional pode ocorrer com a simples construção de moradias. Nesse sentido, expõe Nascimento Neto (2020, p. 216-217)

Considerando o protagonismo do mercado no modelo altamente financeirizado em que a política habitacional brasileira se insere, os riscos ampliam-se diante de um cenário de flexibilização do regramento de uso e ocupação do solo e enfraquecimento dos princípios do direito à moradia digna, em direção à atuação articulada entre agentes políticos e mercado da construção civil, em um movimento no qual o número de unidades construídas em um município exprime o “sucesso” da política local, de forma alheia ao contexto metropolitano.

Além da acessibilidade referente aos custos para acesso e manutenção da moradia, outro ponto a ser considerado quando se trata do déficit habitacional é a habitabilidade das moradias, que engloba a análise do número de cômodos, da metragem dos mesmos, da qualidade da construção e dos materiais utilizados na execução da obra.

Entre os problemas relacionados à estrutura das moradias, pode-se mencionar a falta de espaço para acomodação da família, telhados com goteiras, umidade na

fundação, paredes ou chão e deterioração da madeira utilizada (portas, janelas e assoalho). Conforme pesquisa realizada pelo IBGE (2021a, p. 105):

Entre os problemas relacionados à estrutura dos domicílios investigados pela POF, o de maior ocorrência de identificação pelos moradores foi a falta de espaço. Em 2017-2018, 33,2% da população residia em domicílios onde os moradores consideravam haver pouco espaço; 28,3% em domicílios com telhado com goteiras; 30,2% em domicílios com umidade na fundação, paredes ou chão; e 23,3% em domicílios com deterioração da madeira das janelas, portas ou assoalhos.

Novamente há que salientar o aspecto socioeconômico e racial. A pesquisa realizada pelo IBGE revelou que além da população economicamente vulnerável ser a mais atingida pelos problemas acima mencionados, o índice dos referidos problemas foi muito maior entre a população preta ou parda (IBGE, 2021a, p. 105), o que indica a necessidade de políticas públicas afirmativas direcionadas a essa classe social.

Além do aspecto socioeconômico, outro fator que influencia diretamente na análise do tema diz respeito à dimensão continental do território nacional e as diferenças regionais existentes, pois os problemas acima mencionados não atingem igualmente todas as regiões. O Norte e o Nordeste foram as regiões que apresentaram a maior proporção dos cinco problemas analisados. A título de exemplo, enquanto a ocorrência do problema 'pouco espaço' atingiu extremos de 46,9%, no Amazonas, em Santa Catarina o percentual foi de 20,7% (IBGE, 2021a, p. 106).

Ainda em relação à habitabilidade, outro componente a ser abordado refere-se à sensação de segurança das famílias em relação às suas moradias, no que diz respeito à exposição da população a riscos de inundações e deslizamentos. A pesquisa realizada pelo IBGE (2021a, p. 107) revelou que nos anos de 2017-2018, “[...] 10,3% da população estava em famílias que consideravam que seu domicílio estava localizado em área sujeita a inundação e 2,9% identificavam que seu domicílio se situava em encosta ou área sujeita a deslizamento”, sendo “[...] maior frequência nas áreas urbanas dos Municípios das Capitais e das Regiões Metropolitanas das Capitais que no restante do País”. Apesar de a análise ter sido feita em relação à sensação dos moradores, o que atrai certo caráter subjetivo da

avaliação realizada, essa percepção constitui importante fator para caracterização da sadia qualidade de vida da população.

Soma-se à acessibilidade financeira e à habitabilidade, para análise do déficit habitacional, no sentido que ora se propõe, a questão da disponibilização de serviços públicos de iluminação e limpeza das ruas, saneamento básico, abastecimento de água, coleta de lixo, esgotamento sanitário e drenagem da água de chuva.

Em relação à disponibilização de tais serviços, dividindo a população por faixa de renda em cinco grupos, segundo a pesquisa realizada pelo IBGE (2021a, p. 109):

[...] além da proporção da população sem os serviços ser consideravelmente mais elevada no quinto populacional de menor rendimento, esse quinto também registra em geral maior proporção da população com uma avaliação ruim sobre os serviços prestados. Isto é, os mais pobres têm menor acesso aos serviços e o acesso, quando existe, se dá em condições piores quanto à qualidade, na avaliação das famílias.

Repara-se, novamente, que a população mais carente é a que mais sofre com a falta ou insuficiência na prestação de serviços públicos, com a inadequação das condições habitacionais e, conseqüentemente, com diminuição de sua qualidade de vida.

Outro fator que pode ser considerado para fins de caracterização da adequação das moradias, no que diz respeito à prestação de serviços público, relaciona-se com a existência de pavimentação no logradouro de localização do domicílio, bem como se este é assistido pelo serviço de entrega domiciliar de correspondências pelos correios. Ambos são indicadores que se relacionam à facilidade de acesso ao domicílio.

Sobre esse quesito, a pesquisa realizada pelo IBGE (2021a, p. 109-110) constatou que “[...] em 2017-2018, 74,9% da população brasileira residia em domicílios com pavimentação no logradouro e 78,2% com acesso ao serviço de entrega domiciliar de correspondência pelos correios”. Apesar de relativamente bom o resultado obtido,

a ampliação de tais serviços, assim como dos demais, faz parte de uma adequada política pública habitacional.

Outro fator a ser considerado, conforme exposto no primeiro capítulo, item 1.4, diz respeito à localização das habitações, que deve proporcionar um fácil acesso ao emprego e aos serviços públicos, especialmente aos de educação e saúde.

O IBGE, no intuito de verificar a adequação desse requisito, investigou o tempo despendido pela população brasileira para o deslocamento até o local de trabalho, a partir do local da moradia. Constatou-se que, em 2017-2018, 9,8% da população brasileira ocupada consumia mais de uma hora no deslocamento até o local de trabalho, sendo esse percentual ainda mais elevado nas áreas urbanas dos Municípios das Capitais e das Regiões Metropolitanas das Capitais, cujo percentual chegou a 16,7%, revelando que o deslocamento demorado até o local de trabalho é um fenômeno tipicamente urbano (IBGE, 2021a, p. 113).

Pode-se dizer que esse resultado indica a necessidade de direcionamento de recursos para viabilização nessas regiões de políticas públicas de mobilidade urbana, por meio da criação de infraestrutura de transporte conectando as residências aos locais de trabalho, a fim de diminuir o tempo despendido nesse percurso.

Ao final da pesquisa realizada pelo IBGE, em relação ao quesito habitação, o instituto investigou a respeito da percepção geral da população quanto a sua condição de moradia. Em que pese ser uma avaliação consideravelmente subjetiva, por retratar as expectativas e desejos dos moradores, os resultados indicam que, em 2017-2018, 65,3% da população brasileira estava em famílias que consideravam seu padrão de vida em relação às condições de moradia como “bom”; 27,1% como “satisfatório”; e 7,7% como “ruim” (IBGE, 2021a, p. 116).

Apesar dessa carga de subjetividade, a variação de tal avaliação entre os diversos grupos populacionais é coerente com o resultado obtido em indicadores mais objetivos da pesquisa (IBGE, 2021a, p. 117), conforme se observa abaixo:

[...] a proporção de pessoas em famílias que consideram sua condição de moradia “ruim” foi consideravelmente mais alta entre os pretos ou pardos, relativamente aos brancos (9,5% e 5,3%, respectivamente). Foi também mais alta entre os jovens, alcançando 10,1% na população entre 0 e 14 anos, e apenas 5,2% na população com 60 anos ou mais de idade. São notáveis ainda as diferenças verificadas entre os domicílios rurais (9,9%) e urbanos (7,3%), bem como entre os domicílios alugados (11,5%) e próprios (6,2%).

Saliente-se que toda a pesquisa realizada acerca do déficit habitacional brasileiro, ao fim e ao cabo, tem por função principal viabilizar o acesso ao direito fundamental a uma moradia adequada. Nesse sentido, expôs a Fundação João Pinheiro (2021b, p. 71):

Essa proposição de “direito ao acesso à moradia adequada” está estreitamente relacionada a todo o cálculo do deficit e inadequações domiciliares, ou seja, na identificação dos domicílios improvisados, das unidades domésticas conviventes, dos domicílios com ônus excessivo com o aluguel e, também, das carências de infraestrutura e carências edilícias da habitação.

Ademais, a análise desses dados possibilita a identificação e avaliação das áreas prioritárias, que merecem a atenção do gestor público, assumindo, pois, importante papel na elaboração e execução das políticas públicas habitacionais, bem como “[...] para o desenvolvimento de determinados tipos de ações que, inclusive, ultrapassam especificamente os aspectos voltados estritamente para a política habitacional, mas que são completamente conectadas a ela” (Fundação João Pinheiro, 2021b, p. 21), a exemplo das políticas de saneamento básico e das políticas voltadas à regularização fundiária.

Por tudo isso, reafirma-se o caráter de direito fundamental social do Direito à moradia, pois, conforme afirma Santos (1982, p. 58-59):

[...] a habitação urbana depende de meios de consumo ou suportes materiais que só existem de forma colectiva (o saneamento, água e eletricidade, tipo de construção e sua localização etc., etc.), ou seja, bens e serviços indivisíveis, meios de consumo colectivo pode dizer-se que o problema habitacional torna-se duplamente social.

Não se pode descuidar, também, na análise dos dados globais de disponibilidade de moradias, da já mencionada desigualdade que caracteriza o campo habitacional, na medida em que as moradias de alto custo podem estar disponíveis, enquanto

aumenta o número de pessoas de baixa ou nenhuma renda em situação de rua, que não conseguem adquirir uma moradia tampouco arcar com os custos referentes aos aluguéis. Foi o que o ocorreu, segundo Rolnik, no Reino Unido. Referindo-se à Inglaterra, expõe a autora (Rolnik, 2015, p. 47):

[...] os números globais de oferta e demanda mascaram a desigualdade crescente no campo habitacional. Na realidade, sobram moradias de altíssimo preço e é a moradia social que está particularmente escassa. As listas de espera para aluguel no estoque público têm crescido, a população de rua aumentou e o setor de locação cresceu a ponto de se tornar a única opção para muitos, a despeito de condições extremamente inseguras de posse vigentes, como contratos de seis meses.

O apontamento feito pela autora, apesar de se referir à Inglaterra, constitui fator a ser ponderado quando da verificação do déficit habitacional em qualquer país do mundo, inclusive no Brasil.

Há que se reconhecer, até mesmo para se buscar soluções para os problemas, que a lógica de mercado e conseqüente valorização dos espaços urbanos contribuem para as ocupações ilegais, conforme anotam Maricato e Cunha (2022, p. 88) segundo os quais:

Não é incomum que essa gigantesca ocupação ilegal, pré-moderna, se dê em áreas ambientalmente frágeis: Áreas de Proteção Permanente (APPs), Áreas de Proteção dos Mananciais (APMs), mangues, dunas, encostas inclinadas, reservas florestais etc.¹⁴. Afinal, toda terra urbanizada, isto é, terra que recebeu investimentos públicos e privados, localizada na mancha urbana mais consolidada, está, quase que invariavelmente, nas mãos do mercado. Para a produção doméstica, informal e pré-moderna, sobram as terras que não interessam a este último: terras periféricas, sem urbanização e, portanto, distantes da oferta de empregos, da oferta dos melhores serviços (como o transporte coletivo) e equipamentos.

Caracterizados, assim, os problemas relacionados ao déficit habitacional brasileiro, cumpre apresentar, também, os obstáculos à concretização do direito fundamental à moradia digna, bem como, na sequência, os meios ou formas de se superar tais obstáculos.

2.2 OS CUSTOS DOS DIREITOS SOCIAIS

É certo que os obstáculos para efetivação do Direito à moradia são muitos, especialmente no Estado brasileiro, diante da extensão territorial continental desse país e da diversidade cultural característica das diversas regiões, dificultando uma padronização em âmbito nacional. Entretanto, alguns fatores são comuns, utilizados como argumentos para não efetivação desse direito social constitucional, entre eles os custos para concretização dos direitos fundamentais sociais.

Diante disso, um primeiro ponto a ser levantado, quando se trata da implementação de direitos sociais, é o de que tais direitos são doutrinariamente classificados como direitos de segunda dimensão, chamados de direitos prestacionais, cuja efetivação impõe uma postura ativa do Estado, com gasto de energia e recursos públicos.

Diferentemente dos direitos ditos de primeira dimensão, que surgiram da necessidade de impor limites para a interferência do Estado na vida do indivíduo, especialmente como resposta ao absolutismo, regime que vigorou até o final do século XVIII em grande parte do mundo, os direitos prestacionais surgiram como característica do Estado Social, marca do século XX, como direitos necessários ao gozo de uma vida digna pela população. Conforme expus em outra oportunidade (Cazelli, 2021, p. 25):

Enquanto nos direitos de primeira dimensão a conduta estatal era no sentido de impedir a violação de direitos através de uma abstenção e do respeito às liberdades individuais, para garantia dos direitos de segunda dimensão essa conduta passa a ter uma perspectiva proativa, com implementação de programas prestacionais, a fim de remover obstáculos econômicos e sociais que até então inviabilizaram o gozo de direitos fundamentais de forma isonômica pela população, com destaque para a classe menos favorecida.

Nota-se que, independentemente da classificação que se atribui aos direitos fundamentais em dimensões, o fato é que a manutenção de um aparato estatal para garantia dos direitos, positivos ou negativos, gera um custo. Na verdade, o que se verifica é que “[...] todos os direitos custam caro porque todos eles pressupõem que o contribuinte financie um mecanismo eficiente de supervisão, que monitore o

exercício dos direitos e o imponha quando necessário” (Holmes; Sustain, 2019, p. 31).

Apesar de todos os direitos custarem caro, há que se considerar que os recursos despendidos para atendimento desses direitos de segunda dimensão são maiores do que aqueles para garantia dos direitos considerados individuais, que não exigem, a princípio, uma ação, mas, sim, uma abstenção por parte do Estado.

Observa-se, pois, que, em um cenário de recursos finitos, decisões alocativas de recursos públicos no orçamento do Estado, com o direcionamento de verbas para garantia dos referidos direitos sociais, se apresenta como pressuposto para viabilidade de políticas públicas efetivas nesse setor. Por outro lado, a falta de verbas direcionadas para o atendimento das demandas sociais da população pode inviabilizar a prestação desses serviços e, com isso, causar lesão a direitos como a saúde, a educação, a moradia e, até mesmo, ao direito à vida.

Muitas vezes essa discussão quanto aos custos dos direitos sociais é deixada em segundo plano, ou sequer é ventilada, como se a simples previsão no texto da Constituição, por si só, já tivesse o condão de viabilizar a implementação desses direitos tão caros à população.

Até mesmo quando do julgamento de ações relacionadas à implementação de direitos sociais, os custos a eles relativos sequer fazem parte das razões de decidir. Ocorre que, para a correta compreensão dos problemas relacionados à efetivação dos direitos fundamentais sociais não basta a previsão constitucional, ou seja, se faz obrigatória uma “[...] discussão prévia acerca das políticas públicas e dos custos dos direitos sociais, diante da limitação orçamentária, para se evitar as consequências negativas que podem advir das decisões judiciais que abstraem tais questões” (Cazelli, 2021, p. 51).

Nesse passo, cumpre salientar que as escolhas políticas, com eleição das prioridades governamentais, se apresentam como pressuposto para garantia dos direitos sociais, especialmente no Estado brasileiro, cujo desenvolvimento social

está longe de alcançar o patamar dos países considerados como de primeiro mundo. Nessa linha, explica Monteiro (2019, p. 125)

Tomando por referência o Estado Brasileiro, cujas limitações de recursos para satisfação de todas as necessidades humanas protegidas pela Constituição são notórias, em especial por conta de equívocos na eleição de prioridades no direcionamento dos recursos disponíveis, faz-se urgente a discussão acerca das possibilidades de atuação do Estado e das escolhas das políticas públicas por ele desenvolvidas.

É por meio de uma efetiva atuação do Estado na garantia dos direitos sociais que se pode romper a barreira econômica da desigualdade social em prol da efetivação do princípio da igualdade material. Essa escolha política proativa em atendimento das demandas da população atende, ainda, aos princípios da justiça distributiva e da justiça social. Mas, como fazer isso em um estado de insuficiência de recursos?

Na verdade, a pergunta que se impõe é a seguinte: os custos dos direitos sociais podem inviabilizar a implementação dos direitos fundamentais de segunda dimensão, relativizando o dever estatal de garantia da proteção da dignidade do cidadão assistido ou o Poder Público deve cumprir seus deveres constitucionais independentemente da discussão e avaliação acerca da questão orçamentária? (Cazelli, 2021, p. 28-29)

Os custos dos direitos sociais se apresentam, assim, como obstáculos à efetivação dos direitos fundamentais sociais, sendo a insuficiência de recursos para atendimento das demandas sociais um argumento que vem sendo utilizado pelo Poder Público para o descumprimento dos seus deveres constitucionais, com base na teoria da reserva do possível, conforme se verá no tópico 2.3.

Ocorre que, conforme aponta Monteiro, (2019, 23), referindo-se ao Direito à moradia “[...] as demandas por habitação digna não são meros apelos morais sujeitas à boa vontade do Poder Estatal, mas, ao revés, consistem em obrigações jurídicas cogentes, e sujeitas a controle e responsabilização na ordem internacional e interna”, não podendo, pois, serem afastadas com o argumento superficial de insuficiência de recursos.

Além do que, quando se discute orçamento público, há que se salientar a previsão expressa da Constituição Federal de 1988 (Art. 165, § 10), segundo a qual “[...] a administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade” (BRASIL, 1988), não podendo tal dispositivo funcionar apenas como argumento retórico, constituindo verdadeiro compromisso a ser cumprido pelo Estado.

Assim, quando se fala em programação orçamentária, a premissa que se apresenta é a de que constitui um dever do Estado alocar recursos suficientes para a efetiva prestação de serviços públicos, garantindo o acesso da população aos direitos fundamentais sociais previstos na Constituição.

Ademais, sem o direcionamento de recursos para programas habitacionais, a parcela economicamente vulnerável é aquela que mais sofrerá com problemas relacionados à moradia, pois, conforme exposto pela Fundação João Pinheiro (2021b, p. 17):

Normalmente, pessoas e famílias com mais alta renda têm mais acesso à habitação adequada e desejada, mesmo que ocorra uma baixa oferta de imóveis. Já pessoas e famílias com pouca renda têm mais acesso à habitação, por exemplo, por intermédio de programas habitacionais, ou mesmo mediante maior oferta de habitações a preços mais acessíveis e, como é comum na América Latina, em locais impróprios, muitas vezes em condições precárias e informais como, por exemplo, em áreas de risco.

Outro fator a ser considerado, quando se trata de recursos direcionados para atendimento de demandas habitacionais, é a possibilidade de cooperação internacional no direcionamento de recursos para atendimento das demandas sociais. Conforme indicação feita pelo CDESC das Nações Unidas, no Comentário Geral nº 4: (United Nations, 1991), abaixo traduzido:

[...] Os Estados Partes devem, ao contemplar a cooperação financeira internacional, procurar indicar áreas relevantes para o direito à moradia adequada onde o financiamento externo teria mais efeito. Esses pedidos devem ter plenamente em conta as necessidades e os pontos de vista dos grupos afetados.

Tal comentário atrai a necessidade da elaboração de projetos habitacionais que apontem as necessidades de grupos vulneráveis para recebimento de recursos oriundos da cooperação financeira internacional, o que pode suprir parte da possível justificativa de insuficiência de recursos no orçamento interno, impondo, contudo, a obrigatoriedade de uma maior organização e planejamento tanto do ente público quanto da sociedade civil, para que esses projetos possam ter viabilidade.

Não se desconhece a influência do mercado na política habitacional. Inclusive, a insuficiência de moradias pode favorecer a classe mais abastada, diante da valorização proporcionada pela falta dessa “mercadoria”. Ocorre que esse poder econômico não pode ser utilizado para inviabilizar a construção de cidades sustentáveis. Para tanto, devem ser garantidos, conforme afirma Saule Junior (2019, p. 157):

[...] meios de subsistência e trabalho decente para todos os habitantes, que dá espaço a outras economias, como a economia solidária, o consumo colaborativo, a economia circular, e que reconhece o papel das mulheres na economia do cuidado.

Por conta disso, a alocação de recursos para atendimento das demandas da população necessita de uma maior participação popular nas decisões políticas, a fim de serem definidos os interesses públicos relevantes. Para esse fim, necessária se faz, também, uma maior transparência na gestão das cidades, como forma de proporcionar o conhecimento e integração social da comunidade nas decisões políticas. Só assim, através de decisões compartilhadas, a política pode constituir um direito emancipatório, conforme esclarece Santos (2003, p. 31), para quem “[...] a obrigação política que há-de unir toda essa diversidade há-de ser uma obrigação política horizontal, com suporte na substituição das relações de poder por relações de autoridade partilhada”.

Constata-se, entretanto, que essas ideias não têm sido aplicadas. Nesse sentido, uma crítica feita pela doutrina é a de que, muitas vezes, a participação popular não faz parte da elaboração e execução do orçamento público. Com esse entendimento Bonduki (2017, p. 329) explica que:

[...] a ausência de debate com a sociedade, a manipulação do legislativo pelo executivo, em troca de favores, cargos ou mesmo pura corrupção, bem como a falta de transparência nos próprios procedimentos do poder público,

tornam a elaboração e execução do orçamento um assunto de especialistas como se aí não se deliberasse, de fato, sobre como se utiliza os recursos dos contribuintes para transformar a cidade e melhorar a vida de seus habitantes.

Com efeito, conforme afirma Pugliese (2019, p. 242):

A transformação da cidade depende do exercício de um poder coletivo para remodelar os processos de urbanização, sobressaindo-se a atuação no espaço urbano dos movimentos sociais que tentam remodelar a imagem da cidade de forma diferente das grandes corporações e do mercado imobiliário.

Daí a importância da valorização, também, do orçamento participativo como forma de contribuir para o avanço democrático das políticas públicas, pois a participação da população pode proporcionar um caráter de aprendizado crítico dos participantes que passam a conhecer as dificuldades da gestão pública, além de permitir o exercício do controle social da atuação estatal (Sousa, 2019, p. 436).

Conforme expõe Sousa (2019, p. 437), uma maior participação da população na elaboração do orçamento público e fiscalização de sua execução possibilita “[...] uma gestão democrática comprometida com os princípios públicos da justiça distributiva, da transparência e da prestação de contas”, além de proporcionar uma cidadania emancipatória, na medida em que “[...] envolve um processo de construção da capacidade crítica capaz de intervir de forma alternativa na realidade social”.

Outro problema relacionado ao orçamento público, no que diz respeito ao Direito à moradia, é que, diferentemente do que ocorre com o direito à saúde e à educação, que tem parcela de receita vinculada no orçamento do Estado, conforme previsão dos artigos 198, § 2º e 3º e 212, ambos da Constituição Federal, os programas habitacionais necessitam de inclusão nos programas orçamentários de rubrica destinada à execução dos projetos, o que pode dificultar a efetivação desse direito, considerando certa margem discricionária por ocasião da alocação dos recursos.

Por conta disso, para fins de suprir o problema dos custos relacionados à implementação dos projetos habitacionais, duas medidas se apresentam como capazes de auxiliar na consecução desse objetivo: a primeira é a possibilidade de

contar com a cooperação financeira internacional, através da elaboração de projetos que atendam as necessidades especialmente dos grupos economicamente vulneráveis; a segunda, diz respeito a uma possível emenda constitucional, vinculando parte do orçamento ao atendimento das demandas habitacionais, nos moldes já existentes e aplicáveis para a saúde e a educação.

2.3 TEORIA DA RESERVA DO POSSÍVEL E O MÍNIMO EXISTENCIAL

De antemão, importante salientar, como já exposto, que cabe ao Estado proporcionar ao cidadão a prestação de serviços públicos essenciais, provendo um mínimo de dignidade à população, através da efetivação de direitos fundamentais sociais. A esse conjunto de direitos convencionou-se chamar de mínimo existencial.

Apesar desse rol de direitos não gozar de um conceito fechado, “[...] pode-se dizer que mínimo existencial consiste em um conjunto de direitos mínimos que o estado deve garantir ao cidadão para lhe proporcionar uma vida digna, assegurando-lhe bem estar físico e mental” (Cazelli, 2021, p. 78).

Sobre a impossibilidade de um fechamento conceitual do mínimo existencial, afirma Sarlet (2013, p. 39):

De todo o exposto, há como extrair, ainda, outra constatação de relevo também para os desenvolvimentos subsequentes, qual seja, a impossibilidade de se estabelecer, de forma apriorística e, acima de tudo, de modo taxativo, um elenco dos elementos nucleares do mínimo existencial, no sentido de um rol fechado de posições subjetivas (direitos subjetivos), negativos e positivos correspondentes ao mínimo existencial, o que evidentemente não afasta a possibilidade de se inventariar todo um conjunto de conquistas já sedimentadas e que, em princípio e sem excluir outras possibilidades, servem como uma espécie de roteiro a guiar o intérprete e, de modo geral, os órgãos vinculados à concretização dessa garantia do mínimo existencial.

Mínimo existencial se apresenta, assim, como um conjunto de direitos fundamentais que visam a assegurar ao indivíduo uma existência digna, através da prestação por parte do Estado de recursos materiais essenciais, aqui incluídos tanto aqueles direitos consagrados no Art. 6º da Constituição (salário-mínimo, assistência social,

previdência social, educação, saúde e moradia), quanto outros que se possam extrair como inerentes à dignidade da pessoa humana (Sarlet, 2009, p. 309).

Apesar de não gozar de previsão expressa no texto constitucional, quando se trata da conceituação do mínimo existencial no ordenamento jurídico brasileiro, o que importa, nos dizeres de Sarlet (2013, p. 37):

[...] é a percepção de que a garantia (e direito fundamental) do mínimo existencial independe de expressa previsão constitucional para poder ser reconhecida, visto que decorrente já da proteção da vida e da dignidade da pessoa humana.

Essa ideia da existência de um complexo mínimo de direitos fundamentais que devem ser concretizados pelo Estado para garantia de uma vida digna foi, inclusive, reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal, conforme se observa no julgado abaixo:

[...] A noção de “mínimo existencial”, que resulta, por implicitude, de determinados preceitos constitucionais (CF, art. 1º, III, e art. 3º, III), compreende um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar, à pessoa, acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos, tais como o direito à educação, o direito à proteção integral da criança e do adolescente, o direito à saúde, o direito à assistência social, o direito à moradia, o direito à alimentação e o direito à segurança. Declaração Universal dos Direitos da Pessoa Humana, de 1948 (Artigo XXV) (Brasil, 2011, p. 128).

Na busca pela concretização desses direitos fundamentais sociais atrelados ao mínimo existencial, não se pode olvidar que o planejamento e execução do orçamento público devem ser feitos de forma organizada, racionalizando os recursos existentes, sem comprometer a efetivação dos direitos fundamentais sociais, garantindo um mínimo de dignidade ao cidadão e, na medida do possível, expandido a abrangência de tais direitos a toda população (Cazelli, 2021, p. 60).

Nessa ideia da existência de um complexo mínimo de direitos fundamentais sociais sem os quais o indivíduo não consegue viver com dignidade, pode-se afirmar que encontra guarida o Direito à moradia adequada. Sob essa premissa, uma apropriada compreensão do conteúdo do Direito à moradia deve estar atrelada a uma

adjetivação que lhe imprima a amplitude e a densidade necessárias à preservação daquele padrão mínimo requerido à existência digna do indivíduo (Monteiro, 2019, p. 80). Isto posto, conforme afirma Monteiro (2019, p. 166), “[...] é relevante a busca pela efetividade do direito social à moradia, de forma a promover a garantia de um dos elementos inerentes ao mínimo existencial”.

Além disso, não se podem desassociar todos os elementos que envolvem a ideia de moradia digna para caracterização do atendimento ao mínimo existencial, pois, conforme afirmam Teles *“et al”* (2019, p. 251), “[...] moradia não se trata apenas de ter um lugar para morar e sim o acesso a saneamento básico, água, tubulação para esgoto, coleta de lixo, pavimentação e eletricidade, que são condições mínimas para a subsistência”.

A inclusão do Direito à moradia no rol de direitos fundamentais sociais atrelados ao mínimo existencial está relacionada, inclusive, ao exercício da cidadania. Nesse sentido, de forma contundente, Bodnar (2015, p. 974) afirma que:

[...] a informalidade das submoradias compromete a dignidade das pessoas. Elas não têm como usufruir do seu direito à cidade e, portanto, não são efetivamente cidadãs. Morar irregularmente é o mesmo que navegar em constante insegurança.

No mesmo sentido, condicionando um mínimo de saúde e bem-estar ao Direito à moradia digna, ensina Sarlet (2010, p. 15):

Com efeito, sem um lugar adequado para proteger-se a si próprio e a sua família contra as intempéries, sem um local para gozar de sua intimidade e privacidade, enfim, de um espaço essencial para viver com um mínimo de saúde e bem-estar, certamente a pessoa não terá assegurada a sua dignidade, aliás, por vezes não terá sequer assegurado o direito à própria existência física, e, portanto, o seu direito à vida.

Sabe-se, entretanto, que o orçamento do Estado é finito e a escassez de recursos nos cofres públicos aumenta na medida em crescem as demandas da população por direitos fundamentais, especialmente àqueles atrelados ao mínimo existencial. Assim, uma das alegações apresentadas pelo Estado para descumprimento do dever constitucional de atender às demandas da população pelos direitos

fundamentais sociais é a de que já aplicou todos os recursos possíveis para atendimento de tais demandas. Essa é a chamada reserva do possível.

Se, de um lado, a população espera que o Estado garanta de forma adequada a realização do mínimo existencial, por outro, o ente federativo alega que já empregou todos os recursos disponíveis para atendimento da demanda que lhe é apresentada, o que, em tese, justificaria o inadimplemento para com seu dever constitucional de proporcionar à população seus direitos fundamentais sociais.

Com efeito, a reserva do possível constitui uma espécie de limite jurídico e fático dos direitos fundamentais, observados sempre os critérios da proporcionalidade e da garantia do mínimo existencial, em uma análise complexa da efetivação de todos os direitos fundamentais (Sarlet, 2009, p. 288).

Ou seja, a alegação de reserva do possível se apresenta como um obstáculo à efetivação do Direito à moradia, sob a premissa de que a insuficiência de recursos inviabiliza a implementação de todos os direitos fundamentais na forma pleiteada pela população.

Ocorre que, o argumento apresentado pelo Estado, de insuficiência de recursos para atendimento de determinada demanda de direito fundamental, mesmo que admitido, não pode ser apresentado de forma indiscriminada. Ao revés, deve ser comprovado objetivamente, ou seja, o Estado deve apresentar provas de que envidou todos os esforços possíveis e aplicou todos os recursos disponíveis para atendimento daquela determinada demanda social. Apenas “[...] com essa prova objetiva da inexistência de recursos disponíveis pode ser reconhecida a reserva do possível como argumento plausível para a mitigação da obrigação de implementação de determinado direito fundamental” (Cazelli, 2021, p. 77).

Na verdade, a responsabilidade pela gestão do dinheiro público em momentos de escassez é ainda maior, considerando que, consoante expõe Sarlet (2010, p. 43):

[...] quanto mais diminuta a disponibilidade de recursos, mais se impõe uma deliberação democrática e responsável a respeito de sua destinação, especialmente de forma a que sejam atendidas satisfatoriamente todas as

rubricas do orçamento público, destacando-se aquelas que dizem com a realização dos direitos fundamentais e da própria justiça social.

Ademais, conforme afirma Monteiro (2019, p. 4), “[...] na maioria dos casos, essa tese vem sendo manejada como uma escusa genérica ao cumprimento desse dever constitucional, sem qualquer justificativa plausível para sua aceitação”, o que não pode ser admitido.

Outrossim, a alegação de reserva do possível (instituto que surgiu na Alemanha, país cuja realidade econômica e social é bem distinta daquela encontrada aqui no Brasil), a princípio, busca evitar tão somente prestações desarrazoadas, que vão de encontro ao interesse público. Nesse sentido, referindo-se à aplicação da reserva do possível na Alemanha, salienta Monteiro (2019, p.128):

[...] é de se registrar que naquele país se encontram condições sociais bem mais favoráveis do que as encontradas no Brasil, de modo que as limitações mencionadas serviriam apenas para impedir pedidos tidos como superiores ao razoavelmente tolerável.

Assim, a teoria da reserva do possível, no contexto da efetivação do Direito à moradia, deve ser compreendida sob a perspectiva da razoabilidade e proporcionalidade, não podendo ser utilizada como simples argumento genérico voltado a afastar a responsabilidade do Estado de garantir o acesso ao Direito à moradia (Monteiro, 2019, p. 161).

Além disso, o Supremo Tribunal Federal tem posição clara no sentido de que a reserva do possível só merece acolhida no ordenamento jurídico pátrio quando não comprometer o núcleo básico de direitos fundamentais que qualifica o mínimo existencial, conforme se observa na ementa do Recurso Extraordinário abaixo mencionada:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO (LEI Nº 12.322/2010)– MANUTENÇÃO DE REDE DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE – DEVER ESTATAL RESULTANTE DE NORMA CONSTITUCIONAL CONFIGURAÇÃO, NO CASO, DE TÍPICA HIPÓTESE DE OMISSÃO INCONSTITUCIONAL IMPUTÁVEL AO MUNICÍPIO DESRESPEITO À CONSTITUIÇÃO PROVOCADO POR INÉRCIA ESTATAL (RTJ 183/818-819) – COMPORTAMENTO QUE TRANSGRIDE A AUTORIDADE DA LEI FUNDAMENTAL DA REPÚBLICA (RTJ 185/794-796) – A QUESTÃO DA RESERVA DO POSSÍVEL: RECONHECIMENTO

DE SUA INAPLICABILIDADE, SEMPRE QUE A INVOCÇÃO DESSA CLÁUSULA PUDER COMPROMETER O NÚCLEO BÁSICO QUE QUALIFICA O MÍNIMO EXISTENCIAL (grifo nosso) (Brasil, 2014, p. 1).

Esse contraponto entre a alegação de insuficiência de recursos no orçamento do Estado para atendimento das demandas sociais deve ser analisada, pois, com cautela, devendo ser afastada quando estiver em jogo o atendimento do mínimo existencial.

Há que se admitir, inclusive, o controle pelo Poder Judiciário de omissões do Poder Público, sempre que se estiver diante do injusto descumprimento do dever estatal de prestação de serviços públicos constitucionalmente previstos, conforme já definido pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgado cujo trecho da ementa foi abaixo transcrito:

[...] A FÓRMULA DA RESERVA DO POSSÍVEL NA PERSPECTIVA DA TEORIA DOS CUSTOS DOS DIREITOS: IMPOSSIBILIDADE DE SUA INVOCÇÃO PARA LEGITIMAR O INJUSTO INADIMPLEMENTO DE DEVERES ESTATAIS DE PRESTAÇÃO CONSTITUCIONALMENTE IMPOSTOS AO PODER PÚBLICO. A TEORIA DA “RESTRIÇÃO DAS RESTRIÇÕES” (OU DA “LIMITAÇÃO DAS LIMITAÇÕES”) – CARÁTER COGENTE E VINCULANTE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS, INCLUSIVE DAQUELAS DE CONTEÚDO PROGRAMÁTICO, QUE VEICULAM DIRETRIZES DE POLÍTICAS PÚBLICAS, ESPECIALMENTE NA ÁREA DA SAÚDE (CF, ARTS. 6º, 196 E 197)– A QUESTÃO DAS ESCOLHAS TRÁGICAS A COLMATAÇÃO DE OMISSÕES INCONSTITUCIONAIS COMO NECESSIDADE INSTITUCIONAL FUNDADA EM COMPORTAMENTO AFIRMATIVO DOS JUÍZES E TRIBUNAIS E DE QUE RESULTA UMA POSITIVA CRIAÇÃO JURISPRUDENCIAL DO DIREITO – CONTROLE JURISDICIONAL DE LEGITIMIDADE DA OMISSÃO DO PODER PÚBLICO: ATIVIDADE DE FISCALIZAÇÃO JUDICIAL QUE SE JUSTIFICA PELA **NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DE CERTOS PARÂMETROS CONSTITUCIONAIS (PROIBIÇÃO DE RETROCESSO SOCIAL, PROTEÇÃO AO MÍNIMO EXISTENCIAL, VEDAÇÃO DA PROTEÇÃO INSUFICIENTE E PROIBIÇÃO DE EXCESSO) (grifo nosso) (Brasil, 2014, p. 1).**

Assim, é certo que a insuficiência de recursos no orçamento do Estado (teoria da reserva do possível) se apresenta como um obstáculo à efetiva implementação do Direito à moradia adequada, constituindo um entrave na concretização desse direito, conforme exposto por Monteiro (2019, p. 4), para quem:

O acesso ao direito à moradia adequada vem encontrando alguns obstáculos para sua efetiva implementação. Entre esses entraves opostos à concretização desse direito, os mais comuns são os de natureza orçamentária. Nesse contexto tem destaque o argumento da “reserva do

possível”, por meio do qual o Estado busca se esquivar do dever de efetivar o direito fundamental sob o argumento de escassez de recursos.

Ocorre que tal fundamento, por si só, não permite, tampouco justifica a ausência ou insuficiência de políticas públicas visando a atender as demandas sociais por esse direito, considerando que o direito fundamental à moradia adequada compõe o núcleo de direitos fundamentais que correspondem ao mínimo existencial.

Desta forma, o argumento da reserva do possível deve ser analisado com cautela, no caso concreto, devidamente justificado e comprovado de forma objetiva, com respeito ao mínimo existencial, atraindo, quando necessária, a intervenção judicial, especialmente nas hipóteses em que a omissão, ou a atuação inadequada, do Poder Público acarretar em lesão ao referido direito, conforme será analisado no próximo tópico.

3 FORMAS DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA

Há que se reconhecer, conforme anota Rolnik (2015, p. 267) que “[...] a falta de oferta de moradia acessível tornou-se um dos principais problemas sociais do país, em um contexto de urbanização vertiginosamente rápida”. Por isso a importância de se analisar formas ou caminhos para se efetivar o direito à moradia, com a amplitude que se busca dar a esse direito social. Essa é a pretensão deste capítulo, iniciando-se pela compreensão das características e elementos que compõe as políticas habitacionais.

3.1 POLÍTICAS HABITACIONAIS

A partir do reconhecimento do Direito à moradia, tanto no ordenamento jurídico interno quanto no âmbito internacional, a fim de instrumentalizar a luta pela garantia desse direito, alguns mecanismos, instrumentos ou formas de se discutir e efetivar o Direito à moradia devem ser conhecidos, entre eles, as políticas habitacionais.

Ao se analisar políticas públicas no cenário atual, pós Constituição Federal de 1988, nelas incluídas as políticas habitacionais, um ponto a ser salientado é o de que qualquer ação estatal deve observar o interesse público, bem como atender aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, previstos no Art. 3º da Constituição Federal de 1988, a fim de que se constitua uma sociedade livre, justa e solidária; se garanta o desenvolvimento nacional; se envide esforços no sentido de erradicar a pobreza e marginalização, reduzindo as desigualdades sociais e regionais; além de promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (Brasil, 1988).

Na verdade, a garantia por parte do gestor público do atendimento dos direitos e expectativas legítimas do cidadão deve nortear as políticas públicas. O agir de forma honesta e eficiente, inclusive, faz parte do “direito fundamental ao bom governo” (Alves e Leal, 2020). Nesse sentido, as políticas públicas, enquanto atuação do Poder Público, devem ter nos direitos fundamentais seus vetores de atuação, conforme anotam Alves e Leal (2020, p. 18):

[...] os direitos fundamentais, como vetores de atuação do poder público, passam a pautar as ações deste, objetivando-se sua otimização. Para tanto, um agir em conformidade com o dever de honestidade, centrado no cidadão, torna-se indissociável do direito ao bom governo.

Portanto, o Estado deve planejar e executar ações coordenadas, tendo sempre como objetivo o interesse público, que deve nortear toda conduta da Administração Pública. Tais ações não se restringem ao âmbito do Poder Executivo, envolvendo, também, o Poder Legislativo. Como já afirmei em outra oportunidade (Cazelli, 2021, p. 54):

[...] para atingir o bem comum são necessárias ações em diversas frentes, em especial no âmbito dos Poderes Legislativo e Executivo, incluindo planejamento orçamentário, o estabelecimento das prioridades da gestão governamental e a implementação dos projetos de execução dos planos de governo, todos alinhados com a necessidade de atender ao interesse público.

Há que se reconhecer, conforme aponta Oliveira (2017, p. 34) que:

Políticas públicas não se limitam apenas a formulações principiológicas, ou, ainda, a ações concretas, mas exigem também uma ampla e contínua reformulação legislativa de Direito público e de Direito privado, que deve atender aos ditames constitucionais e às normas internacionais internalizadas num conceito de verdadeira inclusão social.

Com efeito, o ato de planejar as políticas públicas implica em levar a sério o futuro, constituindo um imperativo ético imposto ao Administrador Público, na medida em que as escolhas no presente definirão a qualidade das cidades e da vida no porvir (Bodnar, 2015, p. 994).

As políticas públicas se apresentam, assim, como forma de intervenção do Estado da vida privada, seja de forma indireta, através do fomento à economia e ao desenvolvimento industrial, seja de forma direta, com a execução dos planos de governo e prestação de serviços públicos à população.

Para construção dessas políticas, há que se considerar o desenvolvimento das cidades, tanto no que diz respeito ao espaço físico (toda metrópole, urbe, vila ou povoado que esteja organizado dentro do território urbano ou seu entorno, inclusive

os localizados nas zonas rurais) quanto em relação ao espaço político, de acordo com o qual se considera cidade como o conjunto de instituições e atores que intervêm na sua gestão, nele incluídas as autoridades governamentais, legislativas e judiciárias, bem como as instâncias de participação social institucionalizadas, os movimentos e organizações sociais e a comunidade em geral (Saule Junior, 2019, p. 156).

Outrossim, há que se considerar o caráter interdisciplinar que deve conduzir uma política pública habitacional, atraindo a necessidade tanto de uma análise jurídica da Constituição, legislação interna e do regramento internacional sobre o tema, como também de uma análise técnica, por parte de engenheiros e arquitetos especializados na área urbanística, além da participação ativa da academia no exercício de uma crítica epistemológica para formulação de propostas que auxiliem os gestores na construção de um ambiente habitacional adequado à população, especialmente na promoção da redução das desigualdades características das cidades brasileiras.

Nesse contexto, há que se salientar, também, a importância da participação social na formulação das políticas públicas, na medida em que o interesse público pode ser mais bem delineado quando ouvida a população e definidas as prioridades, de acordo com as necessidades expostas. Ademais, “[...] a participação dos habitantes concede legitimidade, eficácia e possibilidade maior de efetividade aos modos de intervenção urbana, dado que se apresenta como uma resposta às demandas, e não como uma presença indevida” (Casimiro, 2019, p. 187).

Para Sousa (2019, p. 442), “[...] ter voz ativa, no sentido de estar presente no processo decisório da formulação das políticas públicas, implica no exercício pleno da cidadania, de modo a garantir o controle da sociedade civil sobre o Estado”.

Um bom exemplo da potência dos movimentos sociais ocorreu no município de Santo Antônio de Jesus, interior da Bahia, no qual cerca de 1000 famílias ocuparam uma área que estava abandonada há 40 anos. Mesmo com forças contrárias atuando, especialmente por parte das elites locais, o movimento conseguiu garantir o envolvimento da Secretaria de Ação Social do município, que realizou o cadastro

das famílias ocupantes, a realização de uma audiência pública na Câmara de Vereadores para discussão do Direito à moradia e para tratar do caso da ocupação, além do acompanhamento do caso pelo Ministério Público Estadual e o apoio da Defensoria Pública Estadual (Wanderley, 2019, p. 261).

Importante mencionar que o referido movimento que, a princípio, tinha por finalidade imediata o acesso à terra para fins de moradia, foi se convertendo em “[...] um movimento para reivindicar o respeito às lutas dos movimentos sociais e Direito à moradia digna e à cidade, com repercussões importantes no debate local sobre o modelo de desenvolvimento urbano” (Wanderley, 2019, p. 261).

Em que pese terem sido alcançadas conquistas pelo movimento, que fortaleceu a legitimidade das famílias junto à sociedade e, até mesmo, junto ao Poder Público, por ordem judicial, houve a reintegração de posse em favor do antigo proprietário. Comentando os fundamentos do referido processo, Wanderley (2019, p. 262) expôs:

Em uma ação judicial em que o dito proprietário não comprovou posse (requisito do art. 561 do Código de Processo Civil), não demonstrou cumprimento da função social da propriedade, em que não houve chamamento do Ministério Público à lide (art. 178, I, II e III do CPC). Na decisão de segunda instância, após a interposição de agravo de instrumento, o judiciário, de forma mais uma vez preconceituosa, apresentou como uma das justificativas para manter o despejo, a suposta existência de traficantes entre as famílias (!).

Nota-se que, no caso em comento, prevaleceu a lógica elitista, respaldada, inclusive, nos fundamentos da decisão judicial, motivo pelo qual, para Wanderley (2019, p. 262), “[...] muito ainda há que se fazer para que direitos fundamentais como o Direito à moradia e à cidade possam superar a lógica elitista, racista e privatista que contaminam os Poderes Judiciário, Executivo e Legislativo”.

Outro exemplo a ser mencionado refere-se às ocupações realizadas na cidade de São Paulo, onde “[...] é expressivo o número de ocupações consolidadas há mais de 5 anos (37% de ocupações consolidadas e organizadas)”. Esses espaços foram abertos à visitação e revelaram “[...] organizações populares aptas a apresentar soluções coletivas e de baixo custo, e também exigir direitos, aspectos da luta urbana pelo direito à cidade” (Ferreira; Abreu; Bedeschi, 2019, p. 308-309).

Para Ferreira, Abreu e Bedeschi (2019, p. 312), “[...] o engajamento de movimentos organizados por um novo sentido de função social da posse é notável. Esses movimentos estão, cooperativamente, provendo melhoria de vida e da paisagem urbana no centro de São Paulo”. Conforme expõem os referidos autores (2019, p. 312-313):

Acredita-se, em vista desse engajamento, que cabe ao poder público, e especialmente ao sistema de justiça, conhecer as contribuições multidisciplinares de movimentos, assessores técnicos, setores comprometidos da sociedade civil e da universidade, para criar condições concretas de segurança do direito à moradia, a partir da posse consolidada e experienciada, promovendo o imediato acesso a direitos básicos de abastecimento, e, especialmente, criando condições positivas de enfrentamento do problema da especulação imobiliária marcada pela presença de centenas de prédios vazios.

Ocorre que, para uma participação social que possa realmente influenciar na construção das cidades, a difusão do conhecimento se faz necessária, para que todos os atingidos possam conhecer as dinâmicas que envolvem a produção do espaço urbano e, com isso, participar de forma ativa no processo. Conforme apontam Freitas e Lima (2019, p. 414):

Faz-se necessário contribuir para que os diferentes atores urbanos conheçam as dinâmicas de construção e reconstrução da cidade, e os mecanismos legais de influenciá-las. Para alterar a lógica da produção e reprodução das desigualdades urbanas, é necessário alterar as assimetrias existentes de conhecimento entre as diversas porções da cidade. Somente assim, será possível sonhar com a participação: o acesso à informação por todos os atores é condição para o processo democrático.

Afinal, conforme ensina Santos (2003, p. 71), não é o direito que pode ou não ser emancipatório, “[...] porque emancipatórios e não-emancipatórios são os movimentos, as organizações e os grupos cosmopolitas subalternos que recorrem à lei para levar as suas lutas por diante”.

Ao fim ao cabo, o que se espera quando se discute a participação social no espaço público, conforme exposto por Teles “*et al*” (2019, p. 250) é a construção de:

[...] uma sociedade solidária, que dialoga para resolver situações conflitantes, que exerça um papel político ativo e que as pessoas,

representadas ou não pelos movimentos sociais ou qualquer outra entidade, possam gozar plenamente de seus direitos previstos constitucionalmente.

Observa-se, entretanto, que o âmbito de discussão das políticas públicas habitacionais pode ser influenciado por outros fatores que não a defesa dos direitos fundamentais sociais e o desenvolvimento sustentável das cidades, pois “[...] a oferta de habitação está sujeita à lógica do mercado formal e informal de moradias (preços, aluguéis, taxas de juros, custos etc.) e, também, das políticas públicas (planos, programas, regulações, subsídios, legislação urbanística, etc.)” (Fundação João Pinheiro, 2021b, p. 17).

Assim, diferentemente das classes sociais mais abastadas, a população carente de recursos financeiros não tem escolhas de onde “morar”, o que acarreta a construção de habitações inadequadas, com utilização materiais precários, a fim de adequar a possibilidade financeira das famílias, pois, conforme mencionado pela Fundação João Pinheiro (2021b, p. 17):

[...] satisfação imediata das necessidades habitacionais entre os domicílios mais pobres está relacionado, muitas vezes, à falta de escolhas, impelindo os indivíduos e as famílias a resolverem tais necessidades “do jeito que dá”, já que não há a alternativa de não morar.

Diante disso, essas famílias acabam ocupando áreas de risco, dividindo um mesmo domicílio (famílias conviventes) ou, até mesmo, o mesmo cômodo, além de outras formas de ocupação, como estratégias que permitem a satisfação, mesmo que de forma incompleta, de algumas das necessidades e preferências básicas de habitação (Fundação João Pinheiro, 2021b, p. 17).

Essa situação exige, assim, uma postura ativa do Estado, a fim de que se viabilize efetivamente o Direito à moradia de forma inclusiva, especialmente na proteção da população economicamente vulnerável, pois, conforme afirma Bodnar (2015, p. 261):

O cenário urbano excludente, caracterizado pela generalizada falta de implementação de políticas públicas, manifesta-se localmente, mas é decorrência de processos globais insustentáveis de desenvolvimento, notoriamente marcados pela exclusão social e pela restrição de acesso aos direitos fundamentais elementares.

Tal postura ativa do Estado se faz necessária no combate ao que Boaventura de Sousa Santos nomeou de fascismo contratual, caracterizado por situações nas quais “[...] a discrepância de poderes entre as partes envolvidas no contrato civil é de tal ordem que a parte mais fraca, vulnerabilizada pela circunstância de não ter alternativas, aceita condições impostas pela parte mais forte (Santos, 2003, p. 22).

A proteção da população vulnerável se apresenta, assim, como pressuposto da adequação das políticas públicas, inclusive das habitacionais. Ocorre que, conforme afirma Menezes (2021, p. 79), ao se referir às políticas públicas até então implementadas no Estado brasileiro, “[...] a questão da satisfação das necessidades habitacionais da população de baixa renda aparece como ideologia nestas políticas e não pode realizar-se”.

Por conta desses fatores, merece transcrição a afirmação de Frota (2019, p. 174), segundo o qual:

[...] o direito à cidade não pode ser entendido como uma demanda por infraestrutura, equipamentos urbanos ou habitação social por si só. Esses “benefícios” podem muito bem ser proporcionados sem que nenhuma ruptura ocorra em relação ao modo de produção e, conseqüentemente, à maneira hierarquizante e segregadora como o espaço é (re)produzido e apropriado.

Não obstante, há que se reconhecer que essa atuação estatal no atendimento ao Direito à moradia, no sentido de acesso à habitação, tem a possibilidade de se manifestar de diversas formas, que não se excluem, mas, sim, se complementam, além de refletirem, de forma direta e indireta, em outros campos, como o aumento da empregabilidade e o fomento da economia. Nessa linha, alguns exemplos foram relacionados por Sarlet (2010, p. 37-38), para quem:

[...] na esfera de um direito à moradia como direito de acesso a uma habitação, igualmente existe um leque amplo de possibilidades, como demonstra a criação de linhas de financiamento específicas facilitando a aquisição ou construção de residências especialmente para pessoas de baixo poder aquisitivo, o estabelecimento de um sistema de mutirões, ou mesmo a criação de uma rubrica específica na esfera da assistência social (como ocorre em diversos países industrializados) destinada a cobrir – em caráter temporário e em montante variável de acordo com as circunstâncias do caso concreto – despesas com habitação (pagamento de alugueres), nesta hipótese com a vantagem de que com isto estarão sendo estimulados

investimentos na construção de habitações, por sua vez refletindo no incremento dos níveis de emprego e fomento da economia.

Nesse sentido, até mesmo o pagamento de aluguel social ou uma maior regulação dos aluguéis privados pode resultar em políticas habitacionais relevantes, a exemplo do que ocorre na Alemanha e na Suíça, pois, conforme anota Rolnik (2015, p. 36). “[...] a inexistência de um parque público de moradia social não significa a ausência da habitação nas políticas de *wel-fare* [bem estar social]”. Para a autora (Rolnik, 2015, p. 36):

Tanto a regulação dos aluguéis privados quanto os auxílios diretos de pagamento de aluguel para setores de baixa renda também podem ser considerados como formas de intervenção do Estado na moradia, com o objetivo de universalizar direitos sociais.

Outrossim, as políticas públicas não podem estar vinculadas tão somente a um fim assistencialista, devendo objetivar a promoção de ferramentas e condições para que os próprios indivíduos possam construir um modo de vida digno e com autonomia, de forma que os programas e serviços a serem criados pelos entes governamentais possibilitem a emancipação social e econômica daqueles que se encontram desprovidos tanto de moradia digna quanto de condições para conquistá-la (Vilhena *et al*, 2019, p. 291).

Para Vilhena *et al* (2019, p. 293) esse processo de conquista dos direitos ao trabalho e à moradia tem o condão de gerar resultados diversos, a exemplo do “[...] fortalecimento dos laços sociais e psíquicos dos sujeitos, elevação da autoestima, consciência de direitos e conquista de autonomia, produzindo condições para a efetivação do direito à cidade”.

Por tudo isso, a necessidade da compreensão de políticas públicas habitacionais como ações integradas que visem ao combate não somente do déficit quantitativo de habitações, como também a melhoria da qualidade de vida da população. Nos dizeres de Ribeiro (2021, p. 28):

Como proposta realista a política habitacional deve compreender uma série de medidas complementares entre si que objetivem estabelecer condições para neutralizar os aspectos quantitativos do déficit, mas também qualitativos que reúnam condições de qualidade de vida. Também é

primordial que ela seja efetivada por meio de programas variados e integrados a serem adaptados e detalhados segundo as particularidades locais e reavaliados sistematicamente, com vistas aos seus objetivos.

Partindo dessas premissas e contextualizando o processo de efetivação do Direito à moradia, importante destacar os atores envolvidos na implementação de políticas públicas habitacionais, entre eles: o Estado, responsável pelo estudo, elaboração e implantação das políticas públicas; a iniciativa privada – empresários responsáveis pela execução dos programas, através do setor da construção civil; e, por fim, os beneficiários - população que não dispõe de condições para adquirir a casa própria ou, de forma mais ampla, obter uma moradia.

Aliás, uma política pública habitacional adequada deve ser fruto de uma ampla participação popular, de todos os grupos afetados, para identificação das necessidades sociais, inclusive dos sem-teto e daqueles alojados inadequadamente.

Ademais, tal política deve desenvolver-se de forma a produzir uma cidade sustentável, uma vez que a garantia do Direito à moradia deve ser compatibilizado com a proteção do meio ambiente, produzindo uma cidade sustentável, que não comprometa o direito das gerações futuras. Nesse sentido, Bodnar (2015, p. 598) explica que “[...] a sustentabilidade é a nota que deve servir de guia para toda e qualquer política pública e também para empreendimentos privados, especialmente no que diz respeito ao planejamento das cidades”.

Essa ideia importa na condução de políticas públicas que consideram um desenvolvimento geográfico sustentável das cidades, que somente “[...] pode ser alcançada por meio de uma melhor distribuição dos assentamentos humanos e das atividades econômicas” (Bodnar, 2015, p. 645). Para tanto, como afirma Bodnar (2015, p. 645), “[...] deve-se procurar uma configuração urbana mais adequada a fim de se proteger a biodiversidade biológica, ao mesmo tempo em que se melhora a qualidade de vida das pessoas”

Além disso, políticas públicas habitacionais devem ter firmado o conceito ampliado de déficit habitacional, como sendo tanto a insuficiência de moradias quanto a

inadequação dessas residências, conforme exposto no capítulo 2. Nesse sentido, expôs a Fundação João Pinheiro (2021b, p. 15):

[...] conceito de inadequação domiciliar tem o papel de revelar as múltiplas e diversas deficiências que tornam um imóvel incapaz de fornecer uma boa qualidade de vida para seus moradores. A solução dessas carências passa pela adoção de diferentes políticas públicas, que vão desde a regularização (titulação e urbanização) de domicílios localizados em núcleos urbanos informais, até a construção de unidades sanitárias de uso exclusivo do domicílio, a adequação da cobertura e a provisão de serviços básicos de infraestrutura (água, esgotamento sanitário, luz e coleta de lixo), entre outros.

Assim, a partir do reconhecimento constitucional do Direito à moradia como direito social fundamental, cabe ao Estado, conforme anota Oliveira (2017, p. 60):

[...] atuar por todos os meios possíveis para alcançar amplamente a efetivação, criando políticas públicas e formulando planos e programas institucionais que beneficiassem todas as classes sociais, especialmente aquelas vulneráveis economicamente e que, por isso, são dele mais dependentes.

Essas conquistas de reconhecimento do Direito à moradia, através da luta por parte dos segmentos sociais por políticas habitacionais adequadas, não é problema que se restringe aos tempos atuais. Engels já apontava a questão habitacional como um problema que transpõe gerações e se relaciona diretamente com a luta das classes sociais. Para o autor (1873, online):

[...] falta de habitação não é algo próprio do presente; ela não é sequer um dos sofrimentos próprios do moderno proletariado, face a todas as anteriores classes oprimidas; pelo contrário, ela atingiu de uma forma bastante parecida todas as classes oprimidas de todos os tempos. Para pôr fim a *esta* falta de habitação, há apenas *um* meio: eliminar a exploração e opressão da classe trabalhadora pela classe dominante.

Com uma abordagem crítica, o autor expõe que, além de não ser um problema restrito ao tempo presente, se relaciona diretamente às classes que ao longo da história foram menos favorecidas, especialmente por não fazerem parte dos grupos sociais com influência no governo.

Nessa direção, quando se analisa as políticas públicas habitacionais, deve-se partir da premissa que representam, em grande parte, mesmo que de forma mascarada, os interesses de grupos privilegiados. Conforme aponta Moreira (2019, p. 19)

[...] deve-se considerar como ponto de partida, que o Estado e, conseqüentemente, a formulação de políticas públicas e programas sociais não são elementos neutros ou estritamente técnicos. Pelo contrário, ambos terminam por representar, frequentemente, os interesses de grupos privilegiados que alçam poder e influência na esfera político-decisória.

Reafirmando a ideia de que as políticas habitacionais se relacionam com a luta de classes e não se restringe ao tempo presente, pode-se mencionar o Decreto nº. 233, de 02/03/1894 – Código Sanitário, sem revogação expressa até a presente data⁵. Conforme se observa nos artigos abaixo transcritos, o referido diploma legal institucionalizava o processo de periferização da classe pobre (Moreira, 2019, p. 32):

HABITAÇÃO DAS CLASSES POBRES

Artigo 138. - Deve ser terminantemente proibida a construção de cortiços, convindo que as municipalidades providenciem para que desapareçam os existentes.

Artigo 139. - Não devem ser toleradas as grandes casas subdivididas, que servem de domicilio a grande numero de individuos.

Artigo 140. - Todas as exigencias estabelecidas para as habitações em geral devem ser applicadas ás habitações das classes pobres.

Artigo 141. - As villas operárias deverão ser estabelecidas fóra da agglomeração urbana.

Artigo 142. - As casas para habitação das classes pobres deverão ser construidas em grupos de 4 a 6, no maximo.

Artigo 143. - As installações hygienicas deverão ser particulares para cada caso.

Artigo 144. - Deve ser determinada a lotação dessas casas, não sendo permittidos aposentos de dormir com menos de 14 metros cubicos livres para cada individuo.

Artigo 145. - Não deve ser permittida lavagem de roupas no interior destas habitações e, para evita-lo, convem que as municipalidades cuidem do estabelecimento de lavanderias publicas.

Da análise do decreto supramencionado, verifica-se que, desde aquela época, as políticas habitacionais não buscavam integrar as classes menos favorecidas, mas, sim, afastá-las dos núcleos urbanos, no intuito de invisibilizar tais pessoas, sob uma justificativa, a princípio, de risco sanitário, apesar de ficarem claros os outros motivos subjacentes.

O problema, porém, foi o conflito entre a legislação supracitada e a realidade que decorria do processo de exploração da força de trabalho que fundamentava a

⁵ Informação disponível em <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1894/decreto-233-02.03.1894.html>. Acesso em: 24 nov. 2021.

produção de moradias populares. Analisando o município de São Paulo, Bonduki (2017, p. 47) explica que:

A construção barata era uma exigência intrínseca ao negócio, pois os níveis de remuneração dos trabalhadores não permitiam aluguéis elevados. Os cortiços e as casas coletivas eram, portanto, essenciais para a reprodução da força de trabalho a baixos custos e, enquanto tal, não podiam ser reprimidos e demolidos na escala prevista pela lei e desejada pelos higienistas.

Da observação do autor se pode extrair que a ótica de proteção da dignidade da classe operária não estava em primeiro plano, mas, sim, a necessidade do mercado de obter uma mão de obra barata. Esse conflito entre a legislação e a realidade não permitiu que o Código Sanitário de 1894 fosse implementado ao pé da letra, “[...] pois isso significaria deixar ao desabrigo boa parte dos trabalhadores urbanos” (Bonduki, 2017, p. 47), apesar de ter exercido um papel importante na repressão de construção de moradias clandestinas.

Há que se reconhecer, pois, a exclusão social gerada, em grande parte, pela expansão do capital e o papel exercido pelos movimentos sociais no combate ao que Santos nomeou de “globalização hegemônica”. Para o autor (Santos, 2003, p. 27):

[...] os movimentos e as organizações contra-hegemônicas defendem que uma exclusão maciça a esse ponto é uma prova clara de que os interesses do capital, longe de serem o interesse geral, são na verdade inimigos deste, porquanto a exclusão social – e, em particular, o fascismo social, que é sua forma mais extrema – negam a dignidade humana básica e o respeito a uma grande parte da população mundial.

Esse destaque à expansão do capital, do mercado, em detrimento de uma justiça social, na construção das cidades não está, inclusive, restrita ao território brasileiro. Correa *et al* (2023, p. 3) explica que “[...] as cidades chilenas encontram-se em uma situação de desequilíbrio entre o elevado destaque dado ao crescimento econômico e o detrimento de uma maior justiça social ou proteção ambiental (tradução nossa)⁶.

⁶ [...] las ciudades chilenas se encuentran en una situación desequilibrada entre un alto protagonismo dado al crecimiento económico y el detrimento de una mayor justicia social o protección del medio ambiente.

Nota-se, pois, conforme já mencionado, que as políticas habitacionais não receberam do gestor público, ao longo do tempo, a interpretação que aqui se busca estabelecer. Em um primeiro momento, final do século XIX e início do século XX, o controle público sobre as habitações surgiu como forma de controle da propagação de doenças, através de um autoritarismo sanitário que promoveu, inclusive, a demolição de várias residências, especialmente da parcela mais carente da população, que se aglomerava em locais considerados insalubres. Pouco se podia constatar de preocupação do Poder Público com essas pessoas, em relação ao amparo social.

A ótica da habitação social surgiu com a ditadura de Getúlio Vargas, entre 1930 e 1945. Nesse período, a questão sanitária perdeu o seu posto de fundamento principal nos debates sobre os projetos habitacionais para a preocupação sobre as condições de vida do operariado, aspecto condizente com o projeto de governo nacional-desenvolvimentista do então presidente. Sobre esse contexto, Bonduki (2017, p. 81) explica que:

[...] primeiro, a habitação visa como condição básica de reprodução da força de trabalho e, portanto, como fator econômico na estratégia de industrialização do país; segundo, a habitação como elemento na formação ideológica, política e moral do trabalhador, e, portanto, decisiva na criação do “homem novo” e do trabalhador-padrão que o regime queria forjar, como sua principal base de sustentação.

Reconhece-se que, apesar da preocupação do gestor público ter sido direcionada para a população carente, o foco ainda permanecia na questão econômica, pois o desenvolvimento do setor industrial dependia da classe operária que, por sua vez, somente poderia produzir se tivesse um mínimo de condições de vida.

Enquanto no período anterior a 1930 a questão sanitária das habitações recebeu destaque, independentemente do estatuto de propriedade, pois os trabalhadores, na maioria das vezes, moravam em casas de aluguel e as propostas para melhoria das condições dessas famílias eram no sentido de propor isenções de taxas para que os donos das residências pudessem baixar os aluguéis, na era Vargas, a questão principal passou a ser viabilizar o acesso à casa própria. Esse objetivo acabava contribuindo para a salubridade das habitações e para a eliminação das formas coletivas de morar (Bonduki, 2017, p. 96).

Importante mencionar, também, que na era Vargas houve uma ampliação do ensino superior que influenciou diretamente nas discussões sobre a questão habitacional, que passou a ter um enfoque multidisciplinar. Conforme anota Bonduki (2017, p. 83):

A ampliação do ensino superior e da burocracia estatal nos anos Vargas propiciou novos enfoques, que tiveram como resultado não só um diagnóstico das condições habitacionais e dos obstáculos para sua melhoria, como também a elaboração de propostas que levavam em conta os aspectos físicos, institucionais, urbanísticos, econômicos, jurídicos, sociais e ideológicos da questão. E tudo isso com o objetivo de viabilizar soluções habitacionais alternativas para a população de baixa renda, sobretudo a casa própria.

Foi nesse período (Era Vargas) que se consolidou a concepção de que era função do Estado garantir condições dignas de moradia, através do investimento de recursos públicos e fundos sociais, movimento apoiado por diversos segmentos da sociedade (entidades empresariais, forças políticas, técnicos e opinião pública) que apoiavam a intervenção pública no processo de produção habitacional (Bonduki, 2017, p. 88). Apesar da evolução na compreensão de moradia digna, ainda não estava consolidada sua ideia como direito fundamental social.

O que se deve buscar, desta forma, é a desconstrução dessa visão de mercado e a intervenção na realidade, considerando a fundamentalidade dos direitos sociais e, por conta disso, a imposição ao Estado do dever de implementação de políticas públicas voltadas à efetivação desses direitos, aqui incluído o Direito à moradia. Nesse sentido, Monteiro (2019, p. 145):

No âmbito de um Estado Social, marcado pelo respeito ao primado da dignidade humana, pelo reconhecimento da fundamentalidade dos direitos sociais, com a previsão expressa do direito constitucional à moradia, é dever do Estado desenvolver ações voltadas à efetivação desse direito, observando sempre tais parâmetros.

Não se desconhece que, muitas vezes, o financiamento público da habitação na construção direta de novas habitações, apesar de útil, não tem capacidade de suprir de forma satisfatória os déficits habitacionais existentes, motivo pelo qual deve ser encorajada a promoção de “estratégias facilitadoras”, combinadas com o pleno compromisso com as obrigações decorrentes do Direito à moradia adequada,

conforme exposto no Comentário Geral nº 4, do CDESC das Nações Unidas (United Nations, 1991).

Nesse sentido, a obrigação do Estado é demonstrar que, em conjunto, estão sendo adotadas todas as medidas possíveis e que estas são suficientes para realizar o direito de cada indivíduo de acesso à moradia digna, no menor tempo possível, de acordo com o máximo de recursos disponíveis (United Nations, 1991).

Neste contexto, salienta-se a importância da análise das políticas públicas até então implementadas pelo Estado brasileiro, bem como sua compatibilidade com os parâmetros de um Estado Social cujo dever constitucional, entre outros, é a proteção da dignidade humana e a defesa dos direitos fundamentais sociais.

Além disso, as políticas habitacionais devem ter caráter duradouro, especialmente em atenção à segurança jurídica, tida como requisito da moradia adequada. Tais políticas devem, pois, constituir Políticas de Estado, não somente Políticas de Governo. Essa diferenciação se faz importante na medida em que as primeiras dependem da convicção política daquele que ocupa a função de governante, ao passo que as segundas não podem ser manipuladas com esse fundamento. Com esse mesmo ponto de vista, ensinam Bussinguer e Salles (2018, p. 17):

Não se trata, portanto, de uma opção de políticas públicas a ser decidida com base na formação de convicções a posteriori, mas na medida em que são fundadas em consensos previamente pactuados operam com um parâmetro de condução do agir, reforçando a pertinência da distinção entre uma Política de Governo, que a depender da convicção política do governante poderá ser substituída ao fim do mandato, e uma Política de Estado, fundada em premissas e pactos que obstam sua supressão e sua manipulação na conformidade dos interesses governamentais.

No mesmo sentido, da necessidade das políticas públicas habitacionais constituírem políticas de Estado, ensina Bodnar (2015, p. 1004):

[...] as nossas cidades precisam de planejamento de médio e longo prazo. Isso para que não estejam suscetíveis aos compromissos até mais eleitorais temporários, mas que sejam verdadeiramente representativos de compromisso de Estado e não de governos.

A fim de construir um percurso das políticas habitacionais brasileiras, pode-se iniciar com aquelas ocorridas no Estado Novo, entre os anos de 1930 e 1945, com o direcionamento de recursos para instituições de natureza previdenciária, para financiamento da construção de habitações. As instituições recebiam esses recursos e financiavam a aquisição da casa própria. Entre elas o IAPI - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários, o IAPC – Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Comerciantes e o IAPETEC – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transporte e Cargas, que posteriormente foram extintos e fundidos, dando origem ao INPS – Instituto Nacional de Previdência Social, hoje INSS – Instituto Nacional de Seguro Social (Oliveira, 2017, p. 72-73).

Os referidos institutos desempenharam, à época, importante papel na formação de uma ideia de habitação agregada ao bem estar das famílias através da construção de conjuntos habitacionais que consideravam, além das residências, outros fatores como áreas verdes e equipamentos de lazer coletivos.

Ocorre que, mesmo facilitando o atendimento das demandas dos setores antes excluídos do sistema, em razão da baixa renda, os institutos de previdência também destinaram recursos para os segmentos de renda mais elevada, visando à obtenção de uma maior rentabilidade do que aquela resultante dos juros dos títulos da dívida pública. Para Bonduki (2017, p. 112), “[...] essa tensão permanente entre uma perspectiva social e outra atuarial marcou as atividades das carteiras imobiliárias dos IAPs e, em consequência, o surgimento das políticas de habitação social no Brasil”.

Outra importante política habitacional foi instituída em 1964, com a criação do Sistema Financeiro de Habitação – SFH e do Banco Nacional de Habitação, através da Lei nº 4.830/1964. A referida lei teve como objetivo a formulação de uma política nacional de habitação e de planejamento territorial por parte do Governo Federal, através da coordenação dos órgãos públicos e orientação da iniciativa privada, no intuito de estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população economicamente desfavorecidas (Art. 1º, da Lei nº. 4830/1964).

Para Oliveira (2017, p. 73), “[...] após a instituição do SFH, o problema da moradia passou a ser tratado com ênfase maior do que aquela adotada no Império a partir de 1870 ou no Estado Novo com o financiamento da construção e da aquisição”.

Apesar de ter constituído um avanço no reconhecimento do interesse social das políticas habitacionais, para obter os referidos financiamentos, mesmo que a juros baixos, a comprovação de renda suficiente para arcar com as parcelas se fazia necessária, razão pela qual, muitas famílias, especialmente aquelas com rendas informais, não puderam usufruir dos benefícios proporcionados. Nesse sentido, referindo-se aos financiamentos habitacionais embasados na lei supramencionada, anota Monteiro (2019, p. 100):

O que se percebe é que em razão da necessidade de comprovação da capacidade econômica, as classes mais baixas terminaram por ser prejudicadas, pois a grande maioria desse estrato social não conseguia provar que seus rendimentos suportariam o pagamento das parcelas.

Com a mesma posição, Oliveira (2017, p. 81) entende que, apesar de ter alcançado grandes resultados junto à classe média e até mesmo de menor renda, o Sistema Financeiro de Habitação “[...] mantém à margem parcela significativa da população, com pouquíssima ou quase nenhuma renda, impedida de acessar a fonte de crédito, que cresce numericamente e se agrupa em regiões favelizadas”.

Assim, esse modelo adotado pelo SFH acabou por excluir “[...] parcelas consideráveis da população que não dispunham de renda mínima ou mesmo comprovação de renda para ter acesso ao financiamento”. Com isso, grande parte da classe trabalhadora não pode usufruir do programa e acabou por “[...] edificar por sua própria conta, sem medir sacrifícios, pagando juros altos e custos exorbitantes, pois não contavam com financiamento público” (Bonduki, 2017, p. 328)

Há quem diga, também, que o modelo central-desenvolvimentista que caracterizava o BNH, com centralização dos recursos para o investimento em habitação e saneamento urbano, ficou marcado por uma gestão centralizada, com ausência de participação comunitária, pela ênfase na produção de casas prontas por empreiteiras, em localização periférica e adotando projetos medíocres (Bonduki, 2017, p. 327).

Na verdade, conforme anota Canuto (2010, p. 191), com a utilização dos recursos provenientes do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), através de uma política centralizada, o BNH tinha como uma das finalidades, senão a principal, incentivar a indústria de construção civil, provocando, com isso, uma reação da economia.

Outro instrumento normativo a ser mencionado é a Lei nº 9.514/97, que dispôs Sistema de Financiamento Imobiliário, tendo como finalidade promover o financiamento imobiliário em geral, além de instituir a alienação fiduciária de coisa imóvel, desvinculando a condicionamento da prestação à renda.

Posteriormente, a Lei nº 11.124/2005 criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, tendo por princípio central a ideia de que a moradia digna se caracteriza como importante veículo de inclusão social.

Essa ótica do Direito à moradia como veículo de inclusão social estabelecido na lei supramencionada foi fruto das discussões estabelecidas pelo governo de esquerda, do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que assumiu o seu primeiro governo em 2003, momento em que criou o Ministério das Cidades, cujo principal objetivo era diminuir o déficit habitacional, proporcionando o acesso à moradia, com padrões habitacionais mínimos, capazes de garantir dignidade ao cidadão. Sobre o Ministério das cidades, Rolnik (2015, p. 294) expõe que:

Esse órgão governamental foi especificamente encarregado de formular a política urbana em nível nacional e fornecer apoio técnico e financeiro a governos locais, integrando as arenas institucionais das políticas federais de habitação, saneamento e transportes, que, desde o início da Nova República, haviam transitado por catorze ministérios e secretarias distintos.

O tema habitação continua em pauta no segundo governo do então presidente, em 2007, quando começa a ser elaborado o Plano Nacional de Habitação, que buscava montar uma estratégia, a longo prazo, para a questão da moradia, mobilizando os recursos existentes e os direcionando para ações no sentido de ampliar o acesso à moradia a todo cidadão brasileiro. Ocorre que, antes da conclusão do referido plano,

o governo federal lançou o Programa “Minha Casa Minha Vida” – Medida Provisória nº 459/2009, convertida na Lei nº 11.977/2009. Conforme expôs Menezes (2021, p. 95)

[...] antes do lançamento do Plano Nacional, em 2009, o governo federal lança um programa mais específico e desvinculado do Plano e da Política Nacional de Habitação em elaboração: o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). Este programa inicialmente previa a construção de um milhão de moradias para pessoas de baixa renda e famílias nas faixas de renda de até 10 salários mínimos, tendo sido ampliado posteriormente. Na prática, foi este programa que passou a moldar a política habitacional do governo federal, ofuscando o Plano Nacional de Habitação.

Daí a primeira crítica que se faz ao PMCMV: a elaboração inicial do projeto teve como objetivo salvar as empresas de construção civil, através de subsídios diretos ao comprador final, “[...] sem participação do Ministério das Cidades ou da equipe que estava formulando o Plano Nacional de Habitação, sem nenhuma interlocução com o Conselho das Cidades ou com o Conselho de Habitação” (Rolnik, 2015, p. 300).

Nota-se, assim, que, em razão do descompasso existente entre o Plano Nacional que vinha sendo construído e o Programa Minha Casa Minha Vida, então aprovado, o referido plano, quando divulgado, foi considerado praticamente natimorto, e o PMCMV passou a estabelecer as diretrizes das políticas habitacionais do governo federal. Com isso, houve a derrocada da busca por articulação entre política habitacional e urbana, prevalecendo a agenda do mercado de construção civil e imobiliário, com a centralização no nível federal da política habitacional, que passava a se apoiar na produção em massa da mercadoria habitação (Menezes, 2021, p. 98).

Não se pode dizer, contudo, que não houve benefícios para a população. Se, por um lado, os movimentos sociais continuaram a não participar efetivamente das discussões e decisões políticas habitacionais, por outro, obtiveram ganhos relevantes com o PMCMV, no sentido da concessão de moradias às famílias, bases desses movimentos (Rolnik, 2015, p. 308).

Outro fator a ser considerado é o de que, apesar do PMCMV ter direcionado um significativo montante de subsídios à população de baixa renda (abaixo de três salários-mínimos), nas palavras de Maricato e Cunha (2022, p. 92), o programa:

[...] falhou ao ignorar a regulação fundiária. Mais do que isso, alimentou-a, acarretando aumento do preço da terra e dos imóveis urbanos devido aos

movimentos fundiários e imobiliários especulativos nas escalas municipal e metropolitana.

De qualquer forma, com a edição da Lei nº 11.977/2009 (PMCMV), restou clara a intenção e preocupação do legislador “[...] com o novo enfrentamento da questão da efetivação do Direito à moradia e a busca de soluções no âmbito prático, finalísticas, com grande repercussão nos esforços para diminuição das desigualdades sociais” (Oliveira, 2017, p. 86).

Segundo um boletim informativo divulgado pelo Governo Federal⁷, o referido programa viabilizou a entrega de 4,1 milhões de unidades habitacionais frente ao número de 5,5 milhões de unidades contratadas, ou seja, 73,6% do total de moradias contratadas pelo programa foram efetivamente entregues, além da criação de cerca de 89 a 182 mil empregos formais, considerando uma média de investimento de R\$ 52 bilhões anuais entre 2009 e 2016.

Entretanto, o desequilíbrio entre o programa nacional que vinha sendo construído e o PMCMV que, na prática, o substituiu, levou a uma defasagem entre a política de habitação e a política fundiária, proporcionando a expansão da indústria da construção civil em detrimento do combate ao déficit habitacional, apesar do combate ao déficit ter continuado como justificativa e mote do PMCMV (Menezes, 2021, p. 100).

De fato, conforme anota Menezes (2021, p. 122) com o PMCMV, “[...] houve uma deslegitimação aberta das instâncias participativas, bem como de movimentos sociais e de profissionais da área, consolidada pelos próprios arranjos institucionais do programa”, a fim de viabilizar de forma livre a reprodução do capital.

Verifica-se, pois, que a aprovação do PMCMV deixou de considerar a necessidade de participação popular nas decisões políticas habitacionais, bem como o papel dos Municípios neste setor. O resultado disso expõe Menezes (2021, p. 123):

⁷ Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2019/08/boletim-mensal-dos-subsidios-da-uniao-avalia-resultados-do-minha-casa-minha-vida> Acesso em: 11 jul. 2021.

[...] não é à toa que o PMCMV não tenha impacto redistributivo relevante e esteja a reproduzir padrões históricos de desigualdade e exclusão. Basicamente, a quantidade de imóveis vazios e de terrenos ociosos continua sem solução e o padrão de expansão periférica das cidades se consolida.

Não se desconhece, pois, que no próprio programa houve conquistas dos movimentos sociais, que, inclusive, conseguiram reservar uma parcela dos recursos para a construção e requalificação de imóveis por meios próprios, modalidades que foram chamadas de PMCMV - Entidades e PMCMV - Requalificação de Imóveis. Como nesses programas as entidades não buscam o lucro, assim, a qualidade dos imóveis produzidos tende a ser maior do que a execução realizada pelas construtoras. A título de exemplo, um imóvel construído pelo MTST em Taboão da Serra era constituído por apartamentos de 63m², com três quartos, enquanto os apartamentos produzidos pelas construtoras tinham, em regra, entre 39,6 e 42m² (Menezes, 2021, p. 152-153). Entretanto, em que pese ter sido uma conquista, seja em razão da concorrência por recursos com as construtoras, seja por conta da burocracia para elaboração dos projetos, essas modalidades não representaram parcela tão significativa dos imóveis produzidos pelo PMCMV.

Desta forma, apesar do mérito do PMCMV no auxílio à população de baixa renda na aquisição da casa própria, através do oferecimento de subsídios, além das incongruências já apontadas, cabem aqui outras críticas. A primeira delas diz respeito ao próprio capitalismo brasileiro: a Caixa Econômica, agente financeiro do programa, não possui mecanismos para regulação do mercado de aquisição de terras, motivo pelo qual se pôde observar um aumento do preço da terra urbana, permitindo, por vias transversas, a apropriação pelas classes capitalistas dos subsídios habitacionais fornecidos pelo programa governamental (Menezes, 2021, p. 105). Conforme expôs Menezes (2021, p. 107):

Esta questão do preço da terra poderia ser enfrentada pelo poder público articulando a política habitacional com uma política urbana e fundiária voltada a evitar o uso especulativo da terra e a reprimir a propriedade ser função social. Esta articulação estava prevista no Plano Nacional de Habitação, mas foi ignorada pelo PMCMV.

Não se pode olvidar que o oferecimento de subsídios à população de baixa renda, para aquisição da casa própria, permitiu que significativa parcela da população

tivesse condições de acesso ao crédito, motivo pelo qual as críticas aqui expostas não são no sentido de inviabilizar esses incentivos estatais, mas, sim, demonstrar a necessidade de um maior controle por parte dos entes públicos acerca da especulação imobiliária, para que os subsídios fornecidos não sejam absorvidos pelo próprio mercado imobiliário, inviabilizando, na prática, o acesso à moradia adequada, além de resultar no endividamento das famílias.

O problema de especulação imobiliária brasileira é que esta, primando pelos interesses privados relacionados ao capital “[...] inviabiliza o direito a residir na cidade em moradias com dignidade, e o Estado, por sua vez, não investe em políticas habitacionais para reduzir tais desigualdades ou barrar exclusões socioespaciais” (Bogado; Guedes; Nazar, 2023, p. 101).

Outro embaraço identificado no programa Minha Casa Minha Vida refere-se à localização geográfica das moradias, situadas geralmente em regiões afastadas da malha urbana e com pouca conexão com esta, acarretando na falta de qualidade de vida da população diante da falta de acesso à cidade, além do aumento do custo de vida diante da supervalorização dos terrenos urbanos (Monteiro, 2019, p. 111).

A construção das habitações começa com a escolha do terreno. Quando este se localiza em bairros centrais, torna-se mais caro, impactando o custo final. Isso explica por que a maioria das empresas que atuam no Programa Minha Casa Minha Vida optam por terrenos longínquos, com preços mais competitivos. Está nas mãos do poder público equilibrar essa situação. O espraiamento e essa visão modernista de uma cidade dividida em setores vão na contramão de todos os preceitos do desenvolvimento sustentável e da qualidade de vida. Precisamos de bairros compactos, densos e bem servidos, se quisermos que sejam acessíveis, democráticos e em harmonia com o ambiente (Czitrom, 2021, p.55).

Ocorre que o projeto do movimento de reforma urbana, que vinha preconizando os municípios como principal ente na logística do desenvolvimento urbanístico e atendimento habitacional, não foi o caminho escolhido pelo PMCM, que centralizou no governo federal a política habitacional e transferiu para as construtoras e para a Caixa Econômica Federal as decisões acerca da localização dos imóveis e os

parâmetros construtivos destes, ou seja, as decisões de maior relevância do programa (Menezes, 2021, p. 114).

Assim, no momento em que o PMCMV concedeu o poder de decisão sobre a localização e o desenho do projeto para os agentes privados, atribuiu a essas empresas a condição de verdadeiras responsáveis por encontrar e adquirir a terra e por elaborar os projetos. No entanto, como agentes de mercado, não se pode esperar outro o critério para orientar suas decisões senão o da rentabilidade (Rolnik, 2015, p. 310).

Daí o surgimento do problema acima mencionado, pois, diante da transferência das decisões para as pessoas jurídicas de direito privado, a lógica de mercado, com foco na lucratividade, prevalece, em detrimento do atendimento do Direito à moradia digna, tendo como resultado residências com padrões construtivos inferiores e afastadas dos centros urbanos.

Constate-se, pois, que [...] a baixa qualidade do material empregado, a localização geográfica inadequada e a falta de aparelhamento básico de saneamento são os fatores que mais dificultam a concretização do direito fundamental à moradia adequada (Monteiro, 2019, p. 148).

Essa lógica de mercado ganhou espaço e prevaleceu no momento em que o Plano Nacional de Habitação, que buscava a articulação entre política urbana e política habitacional deu lugar ao Programa Minha Casa Minha Vida. Conforme anota Menezes (2021, p. 115):

A prevalência do PMCMV marcou a hegemonia das forças de mercado nas políticas habitacionais, o que exigia que os instrumentos de participação popular fossem relegados a segundo plano. Além disso, exigia a estabilidade de um programa centrado no governo federal, sem que os Municípios desempenhassem papel relevante na implementação das políticas.

Na verdade, o desenvolvimento das cidades e da malha urbana, de acordo com a arquitetura institucional traçada pelo PMCMV, ficou a cargo dos agentes de

mercado, que passaram a ter o poder de decidir o modo pelo qual as cidades iriam crescer (Menezes, 2021, p. 116).

Com isso, pode-se dizer que, apesar do programa ter atingido “[...] 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).

Essa falta de um planejamento urbano adequado, bem como a falta de uma efetiva participação do município nos projetos urbanísticos acabou por ocasionar uma crise nas cidades. Para Moreira (2019, p. 22)

No campo prático, a crise da cidade refere-se à fragmentação e deterioração do núcleo urbano como consequência da inexistência de planejamento urbano, crescimento populacional, a gentrificação, a especulação imobiliária, entre outros.

Outro problema que se identificou no programa “Minha Casa Minha Vida” foram os projetos iniciais incompatíveis com a situação financeira das famílias de baixa renda, por serem projetos sofisticados para execução e caros para manutenção, o que inviabilizou o acesso e permanência das famílias cujo objetivo inicial era atender (Monteiro, 2019, p. 148).

Com efeito, o resultado que se observa é o de que o PMCMV não proporcionou significativa melhora nas condições habitacionais das famílias de baixa renda. Com esse raciocínio, conclui Menezes (2021, p. 161):

A conclusão inevitável é que o PMCMV não necessariamente implica numa melhoria dos níveis de subsistência da população de baixa renda. Administrar um financiamento de pelo menos dez anos, residindo em local periférico, em geral sem infraestrutura social básica, deve levar ao agravamento da situação individual. O desenvolvimento das regiões periféricas da cidade onde se encontram estes imóveis, com expansão de serviços sociais públicos, não será imediato. Os mecanismos de mercado continuarão a excluir a população de baixa renda, em especial quando se consolidar um mercado destes imóveis destinados aos trabalhadores mais pauperizados.

Na verdade, o que se tem verificado na prática é uma inversão na ordem que deveria ter uma correta política pública habitacional, na medida em que a

regularização é feita posteriormente à ocupação, que ocorreu de forma desordenada, para tentar sanar os problemas gerados pela falta de planejamento. Nesse sentido, Monteiro (2019, p. 87):

Em vez de seguir a ordem natural de planejar, construir a infraestrutura e, em seguida, promover a ocupação das zonas urbanas, em boa parte dos casos o que ocorre é o inverso: primeiro a população ocupa áreas de forma precária, construindo casas à revelia de qualquer instrumento de planejamento, e, só após isso, o Estado busca soluções para prover de alguma estrutura a ocupação irregular, tarefa essa que se mostra muito mais complexa, custosa e geralmente menos exitosa.

Importante mencionar, também, o trabalho de fiscalização realizado pelo Tribunal de Contas da União, que, em visita a dez empreendimentos implementados através do Programa Minha Casa Minha Vida, não encontrou “[...] nenhum beneficiário que possuísse cópia do seu contrato registrado em cartório, nem seu respectivo título de propriedade (escritura pública). Além disso, foram encontrados diversos casos de comercialização (venda ou aluguel), pelo morador das unidades habitacionais entregues” (Brasil, 2019, p. 25), o que, a princípio, constitui erro não do programa, mas sim na fiscalização de sua correta execução e dos atores envolvidos no processo, motivo pelo qual o tribunal, no acórdão acima mencionado, expediu recomendações para “melhorias no acompanhamento e monitoramento da efetividade do programa e na identificação tempestiva dos riscos”.

Após mais de 10 anos do início da execução do Programa Minha Casa Minha Vida, e a mudança da gestão no governo federal através das eleições de 2018, foi editada a Medida Provisória nº 996/2020, pelo então presidente Jair Messias Bolsonaro, revisando e adequando o referido programa, através da instituição do Programa Casa Verde Amarela. A exposição de motivos da Medida Provisória nº 996/2020 (Marinho; Guedes, 2020, p. 1), entre outros fundamentos apresentados, assim a justificou:

[...] Os investimentos no setor habitacional impulsionam o setor da construção civil e fomentam a criação de novos postos de trabalho formais e a geração de renda. Além disso, têm potencial redutor das taxas de incidência de doenças relacionadas à inadequação habitacional, entre elas a tuberculose, de matriz semelhante à COVID-19, pandemia que no momento assola o Brasil e o mundo.

O que se observa dessa primeira justificativa é que impulsionar o setor de construção civil se apresenta como principal intenção do atual governo, não estando, a princípio, a garantia do Direito à moradia digna como principal motivo da alteração legislativa. Continua a exposição de motivos ora em comento:

[...] Ao déficit propriamente dito, deve-se acrescentar as habitações inadequadas, isto é, que carecem de um ou mais requisitos de habitabilidade, como serviços de infraestrutura urbana (água, esgoto, energia elétrica ou coleta de lixo) e unidade sanitária interna, ou que apresentam má conservação, problemas de regularização fundiária e adensamento excessivo (mais de 3 moradores por dormitório). As estimativas são de que em 2014, no Brasil, existiam cerca de 960 mil domicílios próprios com adensamento excessivo, cerca de 7,7 milhões de domicílios sem esgotamento sanitário, e cerca de 940 mil domicílios sem cobertura adequada (Marinho; Guedes, 2020, p. 1).

Diante das justificativas apresentadas, concluiu-se, na referida exposição de motivos, que:

[...] É importante, portanto, que se enfrente o quadro das necessidades habitacionais por meio de um conjunto de iniciativas destinado ao incremento do estoque de moradias, via produção de novas unidades ou requalificação de imóveis para utilização como moradia, e ao tratamento do estoque existente, por meio de programas de urbanização de assentamentos precários, regularização fundiária e melhoria habitacional (Marinho; Guedes, 2020, p. 2).

A crítica feita pelo então governo, para fins de argumentar a necessidade das mudanças realizadas no programa habitacional nacional, se embasa na possível entrega de imóveis residenciais sem a devida escrituração, dando origem a imóveis irregulares, atraindo a necessidade de regularização fundiária nas próprias residências fornecidas através do programa anterior, gerando, além de retrabalho, um custo desnecessário para o Poder Público com a urbanização dos assentamentos precários.

A medida provisória nº 996/2020 foi, então, convertida na Lei nº 14.118/2021, que teve como uma das suas diretrizes estabelecer uma abordagem ampliada do conceito de moradia, considerando a “[...] habitação entendida em seu sentido amplo de moradia, com a integração das dimensões física, urbanística, fundiária, econômica, social, cultural e ambiental do espaço em que a vida do cidadão acontece” (Art. 2º, II), bem como impondo o “atendimento habitacional compatível

com a realidade local, com o reconhecimento da diversidade regional, urbana e rural, ambiental, social, cultural e econômica do País” (Art. 2º, I).

Entre os objetivos da lei, pode-se destacar o de ampliar o estoque de moradias para atender às necessidades habitacionais, sobretudo da população de baixa renda, e o de promover a melhoria do estoque existente de moradias para reparar as inadequações habitacionais, incluídas aquelas de caráter fundiário, edilício, de saneamento, de infraestrutura e de equipamentos públicos (Art. 3º, I e II, respectivamente).

Nota-se, pois, ao menos no discurso que levou à edição da lei, uma preocupação do governo federal com a questão habitacional e fundiária. Resta saber se o Programa Casa Verde Amarela terá os mesmos problemas de fiscalização na sua execução, que foram constatados pelo Tribunal de Contas da União no que se refere ao Programa Minha Casa Minha Vida.

Não houve, porém, tempo suficiente para se averiguar o poder de mudança da lei então editada, já que, em 2022, Luis Inácio Lula da Silva venceu as eleições e assumiu novamente a Presidência da República, editando a Medida Provisória (MP) 1.162/2023, retomando, com ela, o Programa Minha Casa Minha Vida, com ajustes em relação ao programa anterior. Na exposição de motivos da referida medida provisória (Brasil, 2023) se justificou que:

Nos últimos anos, a redução do investimento federal nas cidades gerou dificuldades objetivas para enfrentar as carências e as desigualdades urbanas. Some-se a isso o efeito deletério da pandemia da Covid-19, especialmente quando se trata dos seus efeitos sobre populações de menor renda, residentes em moradias precárias situadas em áreas desprovidas de infraestrutura, cujas condições para enfrentar a grave crise daí decorrente foi desigual em relação àquelas de maior renda.

A Medida Provisória (MP) 1.162/2023 foi convertida na Lei nº 14.620, publicada em 13 de julho de 2023, que além de confirmar o retorno do Programa Minha Casa Minha Vida, promoveu diversas alterações na legislação nacional, inclusive no Código Civil e na Lei de Registros Públicos.

Ainda não há tempo hábil para avaliação dos resultados obtidos pelos Programas ora analisados, mas alguns aspectos merecem reflexão: entre os 05 objetivos previstos no Art. 3º, da Lei nº 14.118/2021, 03 deles dizem respeito ao estímulo do mercado no setor da construção civil, o que denota um maior aspecto comercial do programa social, enquanto nos objetivos do programa anterior não consta estímulo ao aumento do estoque de moradias ou à inserção de empresas no setor de construção civil. A nova Lei expôs dentre outros objetivos expressos, os de reduzir as desigualdades sociais e regionais do País e ampliar a oferta de moradias para atender às necessidades habitacionais, especialmente da população economicamente vulnerável e nas regiões cujo déficit habitacional for acentuado (Art. 2º, I e II, da Lei 14.620).

Ocorre que, conforme mencionado, na avaliação feita pelo Tribunal de Contas da União, as falhas constatadas foram na fiscalização da execução dos projetos e não no programa em si, o que implica na necessidade para o sucesso dos programas, de uma maior efetividade na fiscalização de sua execução, independentemente das disposições normativas.

Diante disso, das críticas apontadas, reafirma-se que as construções em massa de moradias populares e o estabelecimento do SFH, apesar de inegáveis contribuições, não se fizeram inteiramente suficientes, especialmente no que diz respeito às camadas mais pobres da população (Oliveira, 2017, p. 33).

Não se pode perder de vista, por fim, que, para que a política habitacional possa ser considerada adequada e suficiente, precisa garantir uma vida digna ao indivíduo, devendo ser observados todos os requisitos mínimos a um padrão adequado de moradia, tais como localização, custo acessível, acessibilidade e habitabilidade (Monteiro, 2019, p. 149).

Merece destaque, também, a consideração feita por Dias Neto e Leite (2021, p. 200), segundo os quais “[...] a maior alavancagem de dinheiro investido por quantidade de beneficiários está na urbanização de favelas, que leva endereço, titulação, saneamento e infraestrutura para as áreas carentes”. Para os referidos autores, “[...] essa deve ser a principal política de redução de desigualdade”.

Na verdade, a utilização de políticas públicas habitacionais como forma de redução das desigualdades sociais deve nortear os projetos nesse setor. No entanto, há que se considerar que a ajuda econômica para o combate ao Coronavírus acabou por gerar um déficit fiscal que vai diminuir a capacidade de investimento das três esferas de governo. Diante deste fato, o maior desafio do gestor público no Brasil será fazer política pública sem dinheiro (Dias Neto; Leite, 2021, p. 200).

Assim, a adequação das políticas habitacionais, em atenção aos valores antes mencionados, deve considerar não somente a salubridade da cidade, através do fornecimento de água potável, do tratamento de esgoto, limpeza pública, entre outros serviços públicos, mas, conjuntamente, deve ter uma visão direcionada para as unidades habitacionais, especialmente da classe cujos recursos financeiros não permitem a implementação de medidas sanitárias suficientes à garantia do Direito à moradia, com a interpretação ampliada que ora se propõe.

3.2 JUDICIALIZAÇÃO DO DIREITO À MORADIA

A análise da atuação jurisdicional no âmbito das discussões e defesa do Direito à moradia se faz importante na medida em que os obstáculos à efetivação desse direito, conforme apontamentos feitos nos tópicos anteriores, são utilizados, muitas vezes, como argumentos para não implementação da moradia digna, nas demandas que batem às portas do Poder Judiciário. Este, por sua vez, tem a possibilidade de atuar, também, como agente de transformação social, pois, diante da omissão dos demais poderes, através do Poder Judiciário, pode se buscar a garantia do atendimento dos direitos fundamentais sociais previstos na Constituição.

É certo que a busca pelo Poder Judiciário para defesa de direitos, seja em face do Poder Público ou de particulares, tem sido vivenciada pela população brasileira, especialmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que ampliou significativamente o rol de direitos fundamentais previstos no texto constitucional.

Com esse entendimento, para Luís Roberto Barroso, o fenômeno da judicialização assumiu no ordenamento jurídico brasileiro proporção ainda maior, considerando a constitucionalização abrangente e analítica advinda da atual carta magna, eis que “constitucionalizar é, em última análise, retirar um tema do debate político e trazê-lo para o universo das pretensões judicializáveis” (Barroso, 2018, p. 46).

Um aspecto positivo que pode ser extraído desse fenômeno social é a constatação de que a população está cada vez mais inteirada dos seus direitos, como resultado, principalmente, do acesso à informação proporcionada pela ampliação da comunicação em massa, pelos diversos meios de mídia social eletrônica (Facebook, Twitter, Instagram, LinkedIn, entre outros), que trouxeram uma maior consciência acerca da cidadania e da possibilidade de buscar junto ao Estado a implementação de direitos fundamentais (Cazelli, 2021, p. 107).

Por outro lado, essa busca pelo Poder Judiciário retrata, em certa medida, ao menos no que diz respeito aos direitos fundamentais, o reiterado descumprimento pelo Poder Público de seu dever constitucional de garantir aos cidadãos esses direitos.

Esse tema, judicialização da vida – expressão utilizada por Barroso (2018) para designar esse fenômeno da busca pelo Poder Judiciário para resolução de conflitos sobre assuntos mais diversos possíveis – constitui ponto instigante, que merece, inclusive, tratamento mais aprofundado. Não obstante, diante da realidade posta, para os fins desta pesquisa, cumpre perquirir a possibilidade de, através do Poder Judiciário, se buscar a realização dos direitos fundamentais sociais, em específico o Direito à moradia, ao menos na medida necessária à garantia de uma vida digna ao cidadão.

Essa discussão se faz necessária em razão do complexo contexto social vivenciado pela população brasileira, marcado pelo frequente descumprimento pelo Poder Público do seu dever constitucional de implementação dos direitos sociais, cabendo, então, analisar a forma de atuação do Poder Judiciário, a partir do seu mandato constitucional, no intuito de se buscar algum grau razoável de efetivação desses direitos fundamentais (Monteiro, 2019, p. 134).

Conforme já exposto, entre esses direitos fundamentais sociais garantidos pela Constituição encontra-se o Direito à moradia, que compõe, inclusive, o rol de direitos fundamentais que fazem parte do mínimo existencial. Em assim sendo, questiona-se acerca da possibilidade de sua tutela perante o Poder Judiciário, em caso de lesão ao direito à moradia. Para Sarlet (2010, p. 29):

[...] a moradia, como bem jurídico fundamental, encontra-se, em princípio, protegida contra toda e qualquer sorte de terceiros. O Estado, assim como os particulares, tem o dever jurídico de respeitar e de não afetar a moradia das pessoas, de tal sorte que toda e qualquer medida violadora do direito à moradia é passível de ser impugnada em Juízo, seja na esfera do controle difuso e incidental, seja por meio do controle concentrado e abstrato de constitucionalidade, ou mesmo por intermédio dos instrumentos processuais específicos disponibilizados pela ordem jurídica.

Apesar de ser passível de impugnação em juízo, utilizando dos meios processuais adequados, verifica-se que o Direito à moradia ainda não recebeu pelos juízos e tribunais brasileiros o mesmo tratamento que outros direitos fundamentais de igual importância. Nesse sentido, conforme expôs Monteiro (2019, p.151):

[...] diferentemente de outros direitos sociais, como direito à saúde e à educação, cuja falta de efetividade é constantemente levada a exame do Judiciário, a discussão acerca da viabilidade da tutela jurisdicional no tocante ao direito à moradia adequada ainda aparece de forma muito tímida na agenda dos Tribunais brasileiros, em frontal desproporcionalidade com sua importância para a garantia da dignidade humana.

Isso não quer dizer que a efetivação do Direito à moradia adequada não possa ser buscada junto ao Poder Judiciário, ou que tal direito possa ser preterido em relação aos demais direitos fundamentais sociais, eis que, consoante ensina Sarlet (2010, p. 33):

[...] Juízes e Tribunais encontram-se igualmente vinculados diretamente pelo direito à moradia, devendo zelar, no caso concreto, pela sua máxima eficácia e efetividade, tanto quando interpretarem o direito ordinário em conformidade com as normas de direitos fundamentais, seja quando estiverem atuando no controle da constitucionalidade de eventuais restrições impostas ao direito à moradia, pelo poder público, ou no âmbito das relações entre particulares.

Essa possibilidade de intervenção judicial nos demais poderes para defesa dos direitos fundamentais reconhecidos como essenciais encontra respaldo, inclusive, na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, conforme se observa nos julgados abaixo:

[...] o Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, como é o caso do direito à integridade física e à moradia digna dos administrados, sem que isso configure violação do princípio da separação de poderes, uma vez que não se trata de ingerência ilegítima de um Poder na esfera de outro (Brasil, 2015).

No julgamento acima mencionado estava sendo discutida a possibilidade de determinação de pagamento de aluguel social às famílias desalojadas em razão de interdição de suas residências ocasionadas pelo risco decorrente das fortes chuvas ocorridas à época. Diante da negativa do Poder Executivo, o Poder Judiciário foi instado a se manifestar, chegando a discussão ao Supremo Tribunal Federal, que reconheceu a possibilidade do Direito à moradia ser objeto de tutela judicial, por ser direito constitucionalmente reconhecido como essencial.

No mesmo sentido, quando discutida a necessidade de remoção de famílias morando em áreas de risco na região de Perus - São Paulo, cujas habitações foram construídas de maneira irregular, sem qualquer fiscalização por parte do poder público, reconheceu-se a omissão do Município no cumprimento do seu dever constitucional e a possibilidade de intervenção judicial, considerando que o município deixou de providenciar a imediata remoção das pessoas e das construções irregulares. No referido julgamento, restou definido pelo Supremo que:

[...] O Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação de (Brasil, 2012, p. 1).

Essa intervenção judicial, em casos de omissão do Poder Público no cumprimento do dever constitucional de garantir a toda população os direitos fundamentais previstos na Constituição, se faz necessária na medida em que, conforme reconhecido pelo Supremo:

[...] O Poder Público - quando se abstém de cumprir, total ou parcialmente, o dever de implementar políticas públicas definidas no próprio texto constitucional - transgride, com esse comportamento negativo, a própria integridade da Lei Fundamental, estimulando, no âmbito do Estado, o preocupante fenômeno da erosão da consciência (Brasil, 2012, p. 4).

Ademais, o conceito amplo de Direito à moradia digna, conforme abordado nos capítulos anteriores, implica no reconhecimento de outros direitos que lhe são

inerentes, a exemplo da possibilidade de determinação para que o Município efetue a matrícula de crianças em instituições de ensino próximas das residências ou dos locais de trabalho de seus pais, se admitindo, para tanto, a intervenção judicial⁸, considerando que um dos elementos para se atestar a adequação da moradia é o acesso aos serviços públicos essenciais, entre eles, saúde e educação.

Outra interessante definição do STF ocorreu quando da análise da possibilidade de desocupações coletivas e despejos enquanto durasse a pandemia do COVID-19. Por ocasião do julgamento, em atenção do Direito à moradia, restou definido que:

[...] No caso de medidas administrativas que possam resultar em remoções coletivas de pessoas vulneráveis, o Poder Público deverá (i) dar ciência prévia e ouvir os representantes das comunidades afetadas; (ii) conceder prazo razoável para a desocupação pela população envolvida; e (iii) garantir o encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade social para abrigos públicos (ou local com condições dignas) ou adotar outra medida eficaz para resguardar o direito à moradia, vedando-se, em qualquer caso, a separação de membros de uma mesma família (Brasil, 2022, p. 7).

Não se pode descuidar, entretanto, que a utilização dos instrumentos processuais para defesa do Direito à moradia deve levar em conta a necessária observância da função social que os institutos desempenham. Essa análise crítica foi exposta por Alfonsin (2019, p. 126):

Servir-se o direito à moradia, porém, das tutelas de urgência e evidência para fortalecer as suas garantias, precisa ele estar prevenido de que essas têm predominado justamente em sentido contrário, utilizadas contra multidões de pobres, rés em ações possessórias ou reivindicatórias. Nunca, ou quase nunca, lembram-se das urgências e das evidências inerentes à satisfação da necessidade de morar. É como se urgência e evidência, a serem tuteladas só possam ser cogitadas quando o direito patrimonial estiver sob lide, mesmo quando esse – aí a enormidade do erro hermenêutico de aplicação da lei – não cumpre com a sua função social.

Esse mesmo problema foi exposto por Acypreste e Costa (2019). Os autores, analisando decisões judiciais de reintegração de posse contra o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto, verificaram que o Direito à moradia era preterido quando contraposto ao direito de propriedade.

⁸ Esse foi o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no AG.REG. NO RE COM AGRADO nº 639.337/ SÃO PAULO RELATOR: MIN. CELSO DE MELLO. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=627428>. Acesso em: 24 dez. 2022.

Nas decisões judiciais analisadas pelos autores (Acypreste; Costa, 2019, p. 280):

Protegia-se o objeto da propriedade em si, bem como suas faculdades relativas à aquisição da propriedade, mas pouca ou nenhuma atenção ao seu uso e seus deveres. Enfim, protegia-se a propriedade absoluta liberal ao lado da violação dos princípios constitucionais de direito à moradia e função social da propriedade.

Detecta-se, pois, que a função social da propriedade e o Direito à moradia, muitas vezes, são utilizados apenas como argumentos retóricos, com validade abstrata e formal, mas preteridos quando em discussão os interesses individuais do proprietário registral.

Outra crítica pertinente, referente à atuação jurisdicional no que diz respeito ao Direito à moradia, refere-se à ótica interpretativa que deve nortear as decisões, pois, conforme afirma Gonçalves (2019, p. 201):

Apesar da densa reflexão sobre o Direito Urbanístico no Brasil pós-Constituição 1988, observa-se, por exemplo, que o seu ensino nas faculdades de direito ainda é marginal. Não é raro deparar-se com decisões judiciais extremamente civilistas, que pouco acionam a legislação urbanística brasileira.

Assim, não obstante seja admitida a intervenção judicial na concretização do Direito à moradia, esta deve ser criteriosa, inclusive no processo interpretativo, com consideração acerca das normas e princípios que regem o direito urbanístico, para que o resultado dessa intervenção se apresente como adequado.

Além disso, uma atuação adequada do Poder Judiciário implica em este estar atento, no que diz respeito aos conflitos fundiários, para a possibilidade dessa atividade funcionar como meio de segregação social, conforme anotam Pereira, Milano e Gorsdorf (2019, p. 102) para os quais:

É preciso, além disso, combater a seletividade operada pelas decisões jurisdicionais em tais situações conflitivas, que mobilizam categorias político-jurídicas estigmatizadoras como a do invasor, deslegitimando os ocupantes da condição de sujeito de direitos impedindo o acesso à justiça de maneira igualitária e, em última análise, contribuindo decisivamente para a reprodução da segregação socioespacial em nossas cidades.

Daí a necessidade de uma atuação judicial equilibrada e proporcional no que diz respeito ao Direito à moradia e aos conflitos fundiários, tanto para que se reconheça a legitimidade dessa intervenção estatal, quanto para se garantir o respeito aos direitos fundamentais sociais como um todo.

Por tudo isso, com amparo na doutrina e na jurisprudência do Supremo, reconhecem-se a possibilidade de intervenção judicial em políticas públicas, inclusive nas habitacionais, no controle da atuação dos demais poderes, seja na omissão ou na atuação insuficiente na proteção dos direitos fundamentais sociais previstos na Constituição, não podendo se excepcionar o Direito à moradia adequada, devendo essa atuação ser pautada na proporcionalidade, bem como, no caso concreto, atentar para os conceitos relativos ao mínimo existencial, proibição do retrocesso e, quando cabível e devidamente comprovada, a alegação da reserva do possível.

3.3 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

Trata-se de verdade sabida a situação vivenciada pela maioria dos municípios brasileiros, nos quais prevalece as características do crescimento desordenado e da falta de planejamento urbano, resultando na geração de núcleos urbanos informais e na dificuldade no exercício de um planejamento pelo município para implementação de políticas públicas que, afinal, devem prover a população de uma condição de vida digna, através de infraestrutura e condições básicas de moradia, saneamento, saúde, entre outros direitos inerentes à sadia qualidade de vida, conforme já demonstrado.

Sem a pretensão de esgotar o tema “Regularização Fundiária”, o qual merece, inclusive, obra específica e aprofundada, neste capítulo foram abordados conceitos inerentes ao instituto, suas espécies, características e profissionais envolvidos no processo, a fim de inseri-lo entre as formas ou caminhos para se efetivar o direito à moradia.

De antemão, importante mencionar que, para esta abordagem, considerou-se irregularidade fundiária como a existência de unidades habitacionais que não possuem uma matrícula ou transcrição no Cartório de Registro de Imóveis da circunscrição geográfica a que pertencem, não contando, pois, com a proteção jurídica da propriedade. Por outro lado, tem-se por regularização fundiária o processo que visa a dar juridicidade aos assentamentos irregulares, proporcionando o título de propriedade aos ocupantes e permitindo a adoção pelo município de medidas urbanísticas na construção de um meio ambiente urbano equilibrado.

Nas palavras de Gonçalves (2019, p. 203) regularização fundiária urbana consiste em um:

[...] conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Nesse sentido, o objetivo da regularização fundiária é retirar da informalidade e trazer para a formalidade, com todas as suas vantagens, inclusive as sociais, jurídicas, econômicas, psicológicas, a moradia estabelecida em grandes e indignos conglomerados urbanos formados principalmente por população de baixa renda (OLIVEIRA, 2017, p. 92), nos termos da Lei nº 13.465/2017, que instituiu no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), visando à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes, e dos Decretos nº 9.310/2018 e nº 9597/2018, que a regulamentaram.

Vale ressaltar, conforme afirmam Silva e Castro (2021, p. 16) “[...] que ações de regularidade fundiária não podem ser dissociadas de um conjunto mais amplo de políticas públicas, diretrizes de planejamento e estratégias de gestão urbana”.

Não obstante sua importância na ordenação dos municípios brasileiros, a lei de regularização fundiária não está imune a críticas. Há quem diga que a referida lei possibilitou a regularização e legalização “[...] da precariedade para os pobres, afastando a exigência do habite-se para moradias sobrepostas em lajes, abrindo-se

mão do Direito à moradia adequada em prol da inclusão destas áreas no mercado imobiliário formal urbano (Cardoso, 2019, p. 420).

Contudo, pode-se afirmar que a regularização fundiária e registral buscam, em última análise, viabilizar o acesso e dar estabilidade ao Direito à moradia (BODNAR, 2015, p. 885). A regularização fundiária se apresenta, assim, como um vetor apto “[...] a concretizar o direito humano à moradia adequada. É forma de fazer valer o direito à dignidade humana por meio de instrumento que permite integrar as dimensões social, urbanística, jurídica ambiental e registraria” (Bodnar, 2015, p. 1261).

Não que a regularização fundiária, por si só, possa resolver todos os problemas urbanísticos e sociais dos núcleos urbanos informais, na medida em que, conforme anotam (Pereira; Milano; Gorsdorf, 2019, p. 101):

[...] a separação estanque entre cidade formal e cidade informal conduz à concepção equivocada de que a precariedade de acesso a direitos nas situações de informalidade seria causada pela inexistência de regulação urbanística adequada ou decorreria da ausência de atuação do Estado em determinados locais.

Em verdade, a titulação dos imóveis irregulares e a atuação do Estado nesses núcleos informais, proporcionados por meio da regularização fundiária, se apresentam como passos no caminho da construção de uma cidade sustentável, permitindo que os indivíduos possam ser considerados juridicamente como proprietários, e, com isso, possam usufruir de todos os benefícios inerentes a esta condição, inclusive alienar seus bens utilizando linhas de crédito bancário e serem assistidos por investimentos governamentais em saúde e saneamento básico que, muitas vezes, não ocorrem por conta da situação de irregularidade.

Além disso, sem deixar de lado a proteção ao meio ambiente, não se pode desconsiderar a necessidade de um processo inclusivo, que leve em conta todo o processo de urbanização característico dos núcleos informais brasileiros. Sobre o assunto, alertam Tavares “*et al*” (2021, p. 163):

A armadilha de um posicionamento polarizado pelo ideário preservacionista, desconsiderando a realidade socioeconômica do histórico dos processos brasileiros de urbanização recai sobre soluções setoriais excludentes do ponto de vista social.

Há que se examinar, para o sucesso do processo de ordenação urbana, fatores como o reconhecimento das formas tradicionais de ocupação, a identificação das memórias populares, além da valorização dos vínculos afetivos entre a população e o local, inclusive na tentativa de preservação do patrimônio histórico-cultural dos costumes locais (Tavares *et al*, 2021, p. 163).

Sobre essas premissas, adiante analisamos as modalidades de regularização fundiária. Entre elas têm-se a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S), a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico (Reurb-E) e a Regularização Fundiária Urbana Inominada (Reurb-I).

A primeira, Reurb-S, é a que mais se adéqua à defesa da população carente. Tal modalidade, conforme se observa do Art. 13, I, da Lei 13.465/2017, “[...] é aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal” (Brasil, 2017).

Enquadrando-se nessa modalidade, as partes beneficiárias da regularização não precisarão arcar com os valores referentes às custas e emolumentos para a prática dos atos registrais, entre eles: o primeiro registro da Reurb-S, o qual confere direitos reais aos seus beneficiários; o registro da legitimação fundiária; o registro do título de legitimação de posse e a sua conversão em título de propriedade; o registro da CRF e do projeto de regularização fundiária, com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária urbana regularizada; a primeira averbação de construção residencial, desde que respeitado o limite de até setenta metros quadrados; a aquisição do primeiro direito real sobre unidade imobiliária derivada da Reurb-S; o primeiro registro do direito real de laje no âmbito da Reurb-S; e o fornecimento de certidões de registro para os atos previstos acima referidos (§ 1º, do Art. 13, da Lei nº 13.465/2017).

Saliente-se que a lei não exige que toda a população da área delimitada como de interesse social pelo poder público seja carente de recursos financeiros, mas apenas

que haja predominância de famílias de baixa renda naquela região, ou seja, mais de 50% da população.

Além disso, o reconhecimento como família de baixa renda pode ser feito por ato do Poder Executivo municipal, permitindo uma maior flexibilidade para adequação da lei às peculiaridades locais. Assim, apesar de o Decreto fixar o limite máximo de (05) cinco salários mínimos (Art. 6º, p. único da Lei 13467/2017), pode o Poder Executivo municipal adequar o preceito legal à realidade local.

Permite-se, também, nas hipóteses em que se verifique a existência, em um mesmo núcleo urbano a ser regularizado, de quadras nas quais há predominância da população de baixa renda e outras com predominância de população com condições financeiras de arcar com os custos da regularização, a separação das quadras, aplicando em cada uma delas e espécie de regularização fundiária adequada, nos termos do Art. 5º, § 4º, do Decreto nº 9310/2018, que prevê que “[...] no mesmo núcleo urbano informal poderá haver as duas modalidades de Reurb, desde que a parte ocupada predominantemente por população de baixa renda seja regularizada por meio de Reurb-S e o restante do núcleo por meio de Reurb-E”.

Nota-se, pois, que a Reurb-S veio para permitir a regularização dos imóveis daqueles que não detém recursos financeiros suficientes para arcar com os custos relativos ao processo, funcionando, assim, como instrumento de defesa da população economicamente vulnerável.

Já a modalidade Reurb-E considerou, para sua definição, um critério residual, nos termos do Art. 5º, II, do Decreto nº 9310/2018, que conceitua a espécie como “[...] regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I” (Reurb-S).

A despeito de ter sido estipulado pelo Decreto um conceito residual para a Reurb-E, deve o Poder Executivo municipal definir quais são as áreas abrangidas pelo processo de regularização, através de um decreto municipal, sob pena de se abarcar no processo áreas já regularizadas. Nesse sentido, Moura (2018, p, 21) esclarece que

[...] por ser um critério residual, poder-se-ia pensar que, definindo as áreas de interesse social, as demais automaticamente seriam definidas como Reurb-E, no entanto, os núcleos urbanos já regularizados estariam abrangidos, o que não faria sentido.

Através da Reurb-E permite-se que o município promova a regularização do parcelamento do solo urbano transferindo os custos do processo para os proprietários, que têm condição financeira para tanto. O mérito da legislação está em ter promovido o tratamento desigual daqueles que se encontram em situação diversa, ou seja, a lei observou a igualdade material e, com isso, a proteção da população economicamente vulnerável.

A última modalidade, Reurb Inominada (Reurb-I), não chega a ser uma espécie propriamente dita de Reurb. Ela encontra amparo legal no Art. 69, da Lei nº 13.465/2017, sendo aplicável tanto às áreas definidas como de interesse social quanto àquelas definidas como de interesse específico. O dispositivo legal traz, tão somente, critérios mais simples para regularização nos núcleos urbanos consolidados em data anterior à Lei do Parcelamento do Solo Urbano, Lei nº 6.766/1979, de 19 de dezembro de 1979.

De qualquer forma, deve o Poder Executivo municipal definir a classificação da área a ser regularizada como sendo de interesse social ou de interesse específico, para fins de cobrança ou não dos custos inerentes ao processo de legitimação das referidas áreas. Tratando-se de área consolidada anteriormente à data supracitada, os requisitos impostos para regularização são simplificados, apesar de não dispensar a definição como áreas de interesse social ou específico, conforme já mencionado.

Ou seja, definindo-se a área como de interesse social e atestando-se que a referida área encontra-se consolidada desde 19 de dezembro de 1979, além dos requisitos simplificados relativos à Reurb-I, os usuários ficarão isentos, também, de custas e emolumentos relativos a diversos atos registrares, nos termos do § 1º, do Art. 13, da Lei nº 13.465/2017.

Feito esse panorama geral acerca das espécies ou modalidades de Regularização Fundiária Urbana, com as características principais de cada uma, cumpre mencionar quais os profissionais envolvidos nesse processo e o papel por eles exercido, especialmente sobre a função do Oficial de Registro de Imóveis.

Mesmo antes de se definir a espécie de regularização fundiária a ser adotada na área a ser regularizada, diversas questões técnicas devem ser discutidas para que se possa ter sucesso nesse processo, mas nem sempre os municípios têm corpo técnico de servidores qualificado para iniciar o trâmite da regularização. Esse é o primeiro momento no qual a presença do Registrador de Imóveis se faz adequada. É ele o profissional do direito com conhecimento técnico e legal para auxiliar no treinamento da equipe do município acerca da legislação registral que norteará os trabalhos.

Independente desse auxílio que deve ser prestado pelo Oficial Registrador, é de suma importância que o município possa contar com um corpo técnico, podendo formar uma comissão com profissionais habilitados ou contratar, através de processo licitatório, equipe com o conhecimento necessário à análise dos requisitos impostos pela Lei, a fim de evitar nulidades e garantir que todo o processo de regularização seja concluído sem intercorrências.

Tais questões podem influenciar o administrador a protelar o início da regularização fundiária, em virtude da dificuldade de se preparar uma equipe técnica com condições de analisar a legislação e pautar as etapas que se seguem no processo de regularização. Assim, com uma postura pró-ativa do Registrador de Imóveis, pode-se agilizar esse processo, desde que este mantenha contato com a administração municipal e auxilie a equipe que promoverá a regularização.

Ademais, não se pode olvidar que as implicações negativas em se protelar o processo de regularização urbanística, pois, conforma afirma Cunha (2019, p. 42):

[...] a mora em instaurar a REURB, fixar critérios objetivos, ou avaliar os projetos e aprová-los conduz a um procedimento mais oneroso para os responsáveis técnicos elaboradores do levantamento planialtimétrico, urbanístico e ambiental.

Desta forma, o auxílio do Registrador de Imóveis, seja no suporte à equipe responsável pela REURB, seja na presteza na prestação de informações e realização das buscas cartorárias, não só viabilizará a conclusão do processo com maior brevidade como também minimizará os custos para a administração pública.

Assim, como ensina Moura (2018, p. 64): “[...] cabe aos atores do processo de Reurb (Prefeituras, Cartórios, população beneficiada, prestadores de serviços públicos, Ministério Público, Judiciário, Defensoria Pública) uma posição proativa a fim de concretizar o direito de propriedade”. O Registrador de Imóveis é, pois, um dos atores do processo de Reurb, assumindo papel de responsabilidade compartilhada com os demais entes para sucesso do processo da Reurb.

Outro ator envolvido no processo é o Ministério Público. Este, por sua vez, além de funcionar como legitimado a requerer o início do processo de Reurb, na forma do Art. 14, V, da Lei nº 13.465/2017, diante de suas atribuições constitucionais, especialmente de defesa da ordem jurídica e dos direitos indisponíveis, deve acompanhar o acerto das políticas públicas voltadas à implementação dos direitos fundamentais sociais, nelas incluídas as políticas habitacionais e de regularização fundiária.

Nesse passo, o órgão ministerial pode funcionar como articulador, promovendo a interação dos vários interessados na implementação da Reurb, principalmente entre a população diretamente afetada (cidadãos e associações de moradores) e os órgãos públicos envolvidos (município e órgãos responsáveis pelo licenciamento ambiental). Para tanto, poderá o Ministério Público utilizar-se das audiências públicas, emitir recomendações ou celebrar termos de ajustamento de conduta, enfim, poderá fazer uso de todos os meios disponíveis para cumprimento de sua missão institucional de defesa da ordem jurídica e dos direitos transindividuais.

O Poder Judiciário, por outro lado, atuará somente caso instado, seja pelo próprio Ministério Público, pela Defensoria Pública (este na defesa dos interesses dos economicamente vulneráveis) ou até mesmo pelo cidadão que sofrer lesão a direito

fundamental por conta do trâmite irregular do processo de regularização fundiária, nos limites discutidos no item 3.2.

Por fim, cumpre salientar que a regularização fundiária, além de beneficiar a população, funcionando como um meio de acesso ao direito à moradia, a situação de regularidade habitacional por ela proporcionada implica no aumento de arrecadação para o município, pois as transações imobiliárias regulares necessitam de recolhimento do imposto a ela inerente (ITBI), bem como propiciam ao município melhores condições para cobrança do IPTU – Imposto sobre a propriedade imobiliária, diante da regularidade do cadastro imobiliário municipal.

3.4 USUCAPIÃO E SUA CONTRIBUIÇÃO NA LEGALIZAÇÃO DAS CIDADES

Este capítulo foi reservado à análise da usucapião como forma de regularização das unidades habitacionais e, com isso, efetivação do Direito à moradia, partindo das premissas expostas por Couto (2021, p. 64) segundo o qual:

O reconhecimento da titularidade formal dos possuidores de imóveis com situação já consolidada pelo tempo é uma necessidade social e econômica [...]. Atribuir título de propriedade formal representa conferir àquele indivíduo ou grupo familiar a garantia jurídica de que, naquele espaço físico, eles poderão se desenvolver como pessoas. Dentro dessa ótica, a usucapião se revela um das formas de conferir dignidade aos indivíduos.

A usucapião constitui, assim, forma de aquisição originária da propriedade em razão do exercício da posse mansa e pacífica por determinado lapso temporal, que pode ser maior ou menor a depender da modalidade de usucapião pleiteada. O instituto apresenta um duplo efeito: “[...] ao mesmo tempo em que se confirma uma situação jurídica (efeitos declaratórios), constitui-se um título apto a modificar a propriedade forma” (Couto, 2021, p. 44). Com isso, proporciona segurança jurídica e estabilidade das relações sociais, funcionando, também, como forma de regularização fundiária e caminho para a obtenção da moradia digna.

O ordenamento jurídico regulou a usucapião nos artigos 183 (Usucapião constitucional urbano) e 191 (Usucapião especial rural), ambos da Carta Magna de 1988, bem como no atual Código Civil, no qual foram previstas as modalidades e

requisitos para reconhecimento da usucapião nos artigos 1238 e seguintes do referido diploma legal.

Para cada espécie de usucapião, a legislação estipulou prazos e requisitos diversos. Adotando-se a classificação exposta por Couto (2021), pode-se enquadrar tais modalidades em usucapião em constitucional urbana, usucapião constitucional rural, usucapião ordinária (com prazo normal e com prazo reduzido), usucapião extraordinária (com prazo normal e com prazo reduzido), a usucapião urbana coletiva, a usucapião administrativa, a usucapião familiar e a usucapião indígena.

Da análise das modalidades constitucionais, verifica-se que, para fazer jus à usucapião constitucional urbana o possuidor deve comprovar a posse, ininterrupta e sem oposição, de área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, pelo prazo de 05 anos, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural (Art. 183 da CF/88).

Importante mencionar que o Supremo Tribunal Federal reconhecendo a repercussão geral do tema, definiu que a eficácia da previsão constitucional não pode ser obstada pela previsão em lei municipal de área mínima de parcelamento do solo (Recurso Extraordinário nº 422349). Assim, mesmo que a legislação municipal – plano diretor - estipule uma fração mínima superior a 250 m², pode ser adquirida por usucapião uma unidade imobiliária com metragem menor.

Já em relação à usucapião constitucional rural, o possuidor deve comprovar a posse de área rural, não superior a 50 hectares, pelo prazo de 05 anos ininterruptos, tendo tornado a referida área produtiva por seu trabalho ou de sua família, além de ter firmado nela sua residência, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural – requisitos estes cumulativos - (Art. 191 da CF/88).

Observa-se que o critério para reconhecimento tanto da usucapião constitucional urbana quanto da rural é a localização do imóvel, pouco importando, para esse efeito, sua destinação. Desta forma, imóvel situado na zona urbana ou de expansão urbana, mesmo que tenha exploração agrícola, não é passível de aquisição por via

da usucapião constitucional rural (Couto, 2021, p. 76). Além disso, nenhuma das hipóteses pode ser reconhecida sobre imóvel público.

No que diz respeito à usucapião ordinária, o lapso temporal aumenta, são necessários 10 anos de posse contínua e incontestável, além do justo título e boa fé, para que o possuidor adquira a propriedade (Art. 1242 do Código Civil). O parágrafo único do referido diploma legal reduz esse prazo para 05 anos se o imóvel tiver sido adquirido de forma onerosa e com base nos dados constantes na matrícula do imóvel no respectivo Cartório, cancelada posteriormente, exigindo-se, ainda, que o possuidor tenha estabelecido sua moradia no imóvel a ser usucapido ou realizado nele investimentos de interesse social ou econômico (estes últimos, requisitos alternativos).

Destaque-se que esse prazo reduzido de 05 anos não deve ser visto como uma nova espécie de usucapião, mas sim uma simplificação da usucapião ordinária justificada no princípio da função social e econômica da propriedade, considerando os investimentos sociais e econômicos feitos pelo possuidor ou a fixação de sua moradia (Couto, 2021, p. 80).

Passando a análise da usucapião extraordinária, verifica-se tratar-se de modalidade que prescinde de justo título e boa fé, bastando o exercício da posse com *animus domini* e sem oposição pelo prazo ininterrupto de 15 anos (Art. 1238 do Código Civil). Esse prazo pode ser reduzido para 10 anos se o possuidor houver estabelecido sua residência no imóvel ou nele tiver realizado obras ou serviços de caráter produtivo (Art. 1238, parágrafo único do Código Civil).

Saliente-se que o *animus domini* constitui requisito indispensável para o reconhecimento de qualquer das modalidades de usucapião, não se admitindo, pois, que o comodatário, o arrendatário ou o locatário adquiram um imóvel por usucapião mesmo se estiverem na posse deste por prazo superior ao estabelecido pela legislação.

Outra modalidade que merece atenção, especialmente pelo seu caráter social e relação com a população economicamente vulnerável, é a usucapião urbana

coletiva, prevista no Art. 10, da Lei nº 10.257/2001. Na redação original do referido artigo constava a necessidade de se provar a ocupação da área por população de baixa renda e com a finalidade de moradia, com as condições de que não se pudesse identificar os terrenos ocupados por cada possuidor bem como que eles não fossem proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

Nota-se que o Estatuto da Cidade - Lei nº 10.257/2001 - trouxe um olhar social sobre o instituto da usucapião, caracterizando-o como forma de implementação do Direito à moradia, ao regulamentar a usucapião especial urbana e a usucapião coletiva, em seus artigos 9º e 10. Com essa previsão legal, para Oliveira (2017, p. 82):

[...] o legislador apresentou nova forma de enfrentar a demanda da moradia pelas classes até então não atendidas por disponibilizações legais anteriores, especialmente diante das confusas ocupações onde não seja possível identificar com exatidão os terrenos ocupados por cada possuidor.

Embora sua essência tenha sido mantida, a redação original do instituto foi significativamente alterada em 2017, pela Lei nº 13.465 (Lei de Regularização Fundiária), passando a ter o seguinte teor:

Art. 10. Os núcleos urbanos informais existentes sem oposição há mais de cinco anos e cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor são suscetíveis de serem usucapidos coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

Sobre essa alteração proporcionada pela nova legislação, expõe Silvestre (2019, p. 365):

A partir da Lei nº. 13.465/2017 foram realizadas substanciais modificações nessa figura, que possibilitaram sua operabilidade e, principalmente, tornaram a usucapião coletiva um instrumento de regularização urbana para os processos de urbanização e atendimento da população. Embora não seja um benefício exclusivo de uma população de baixa renda, a modalidade segue — agora renovada — como um importante instrumento de melhoria das condições de vida daquelas pessoas submetidas ao processo de favelização do espaço urbano.

Mesmo com a alteração legislativa e exclusão da necessidade de prova da moradia e da condição financeira precária como requisitos para reconhecimento da propriedade, a substância do instituto permanece. Além disso, tanto na redação anterior quanto na nova legislação, a modalidade coletiva permite a regularização de

núcleos urbanos informais mesmo que com áreas mistas (comerciais e residenciais), o que facilita a legalização dessas áreas.

Desta forma, há que se reconhecer, conforme anota Silvestre (2019, p. 365), que “[...] a nova lei foi salutar e aperfeiçoou a operabilidade da usucapião coletiva, revigorando seu papel como elemento de regularização fundiária, atribuição de propriedade privada e concretização do direito fundamental de moradia”.

Da parte registral, cumpre esclarecer que, por se tratar de usucapião coletiva, por premissa, não se pode identificar a área ocupada por cada possuidor. Assim, por consequência, todos permanecerão em condomínio no imóvel usucapido, o que não quer dizer que cada família não possa ocupar área delimitada dentro do referido imóvel, ou seja, “[...] a indivisibilidade não é da usucapião coletiva, mas do condomínio especial constituído a partir da declaração de usucapião coletiva” (Silvestre, 2019, p. 347).

Em continuidade ao Estatuto da Cidade, no sentido da utilização da prescrição aquisitiva como forma de regularização fundiária e garantia do Direito à moradia, foi criada pela Lei nº 11.977/2009 a usucapião administrativa, com papel importante na desjudicialização do procedimento. Neste caso, a própria Administração Pública, sem intervenção judicial ou extrajudicial, reconhecia o tempo de posse, que era inscrita na matrícula (por isso denominada posse tabular), iniciando-se o lapso temporal para conversão dessa posse em propriedade (Couto, 2021, p. 86).

Essa modalidade, até então prevista na Lei nº 11.977/2009 sofreu modificações com a Lei nº 13.465/2017, que revogou os dispositivos da lei anterior. O novo regramento prevê que, por ato do Poder Público (legitimação de posse), pode-se conferir título, por meio do qual a posse do imóvel objeto de Reurb é reconhecida e inscrita na matrícula do imóvel, se convertendo, posteriormente, em propriedade (Art. 11, VI, da Lei nº 13.465/2017), independentemente da prática de novo ato registral ou, até mesmo, de prévia provocação da parte interessada, conforme dispõe o Art. 26 da Lei de Regularização Fundiária, abaixo transcrito:

Art. 26. Sem prejuízo dos direitos decorrentes do exercício da posse mansa e pacífica no tempo, aquele em cujo favor for expedido título de legitimação de posse, decorrido o prazo de cinco anos de seu registro, terá a conversão automática dele em título de propriedade, desde que atendidos os termos e as condições do art. 183 da Constituição Federal, independentemente de prévia provocação ou prática de ato registral (BRASIL, 2017).

Saliente-se que essa modalidade se restringe ao âmbito da Reurb e, apesar de constar a aquisição da propriedade independentemente da prática de ato registral, em razão dos princípios da publicidade e da segurança jurídica, que norteiam a atividade registral, a conversão da *posse tabular* em propriedade deve constar na matrícula do imóvel. Além disso, em atenção ao princípio da instância, não poderá o Registrador proceder esse reconhecimento de ofício. Assim, o interessado, ultrapassado o prazo de 05 anos, deverá formular requerimento no qual justificará o preenchimento dos requisitos do Art. 183 da Constituição, para que o registrador possa proceder a regularização registral da propriedade. Nesse sentido, referindo à usucapião administrativa, expõe Couto (2021, p. 87):

É impossível que o Registrador proceda à conversão automática, sem que o interessado faça o requerimento, demonstrando que reside no local, que não possui outro imóvel e que nunca se beneficiou da usucapião constitucional urbana.

Outra modalidade de usucapião a ser mencionada, inclusive com prazo mais reduzido do que as demais, é a chamada usucapião familiar, cujo regramento legal encontra-se no Art. 1.240-A do Código Civil, segundo o qual:

Art. 1.240-A. Aquele que exercer, por 2 (dois) anos ininterruptamente e sem oposição, posse direta, com exclusividade, sobre imóvel urbano de até 250m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) cuja propriedade divida com ex-cônjuge ou ex-companheiro que abandonou o lar, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio integral, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural (Brasil, 2002).

Tal modalidade, que tem como exigência para o seu reconhecimento o menor prazo previsto no ordenamento jurídico brasileiro para prescrição aquisitiva de imóveis, tem como função, além da proteção da família, a punição do ex-cônjuge, que deixou seu núcleo familiar desamparado sob o ponto de vista material, abandonando o lar.

Saliente-se que aquele que sai de casa, mas continua a contribuir com as despesas da família não está sujeito à perda de sua co-propriedade. Além disso, a posse

direta sobre o imóvel é requisito fundamental para o reconhecimento dessa modalidade, não sendo permitida, por exemplo, quando o imóvel do ex-casal encontra-se alugado.

Além das modalidades já mencionadas, a Lei nº 6.001/1973 (Estatuto do Índio) previu, em seu Art. 33, a chamada usucapião indígena, possibilitando ao índio, integrado ou não, que ocupar como próprio, por dez anos consecutivos, trecho de terra inferior a cinquenta hectares, adquirir a propriedade plena da referida área.

Há que se ressaltar que a usucapião indígena não pode ser reconhecida sobre as áreas ocupadas pelas tribos, uma vez que elas, de acordo com a Constituição Federal, são consideradas patrimônio da União, insuscetíveis, pois, de usucapião.

Por fim, apesar de não uma modalidade de usucapião, não pode deixar de ser mencionada a usucapião extrajudicial, nos termos do que dispõe o Art. 216-A da Lei nº 6015/73 (Lei de Registros Públicos), segundo o qual:

Art. 216-A. Sem prejuízo da via jurisdicional, é admitido o pedido de reconhecimento extrajudicial de usucapião, que será processado diretamente perante o cartório do registro de imóveis da comarca em que estiver situado o imóvel usucapiendo, a requerimento do interessado, representado por advogado [...] (Brasil, 1973).

Trata-se, conforme anota Couto (2021, p. 120) de “[...] uma forma de se reconhecer a aquisição da propriedade com base em algum tipo de usucapião já existente em nosso ordenamento jurídico”. Além de desafogar o Poder Judiciário, otimizou o trâmite da usucapião, com utilização das Serventias Extrajudiciais.

O trâmite da usucapião extrajudicial no âmbito das serventias extrajudiciais foi regulamentado pelo Conselho Nacional de Justiça, através do Provimento Nº 65 de 14/12/2017, que estabeleceu as diretrizes para o procedimento disposto no Art. 216-A da Lei 6015/73. O referido provimento foi editado com o intuito de padronizar nacionalmente os procedimentos relativos à usucapião extrajudicial, que, segundo o próprio CNJ, veio para dar uma maior celeridade e redução dos custos para as partes interessadas, além de proporcionar uma diminuição das demandas junto ao Poder Judiciário. Nessa linha, conforme anota Oliveira (2017, p. 91):

Seus méritos são significativos e verificados, não apenas quanto aos fins almejados, mas, também, quanto aos procedimentos não burocráticos e desjudicializados, principalmente se comparados com os complexos procedimentos próprios das demais espécies da usucapião.

Importante mencionar que a via extrajudicial, além de não ser obrigatória ou pressuposto para ajuizamento da ação judicial, somente é viável quando houver consenso. Havendo impugnação ao pedido inicial de reconhecimento extrajudicial de usucapião, é dever do Oficial de registro de imóveis o envio dos autos ao juízo competente da comarca de situação do imóvel, na forma do § 10, do Art. 216-A, da Lei de Registros Públicos.

Analisadas as modalidades de prescrição aquisitiva da propriedade imobiliária, seu regramento jurídico e suas principais características, verifica-se que faz parte do instituto seu aspecto social, o que permite concluir que a usucapião além de caracterizar-se como forma de regularização fundiária e registral, funciona, também, como instrumento de efetivação do direito fundamental à moradia digna.

4 A INTERCONEXÃO ENTRE O DIREITO À MORADIA E O DIREITO À SAÚDE

A premissa que se apresenta é a de que os direitos fundamentais se complementam e se interpenetram intensamente; não se excluem nem se apresentam estratificados. Isso fica muito claro quando do exame do Direito à moradia e sua interconexão com os demais direitos que se encontram inseridos no contexto constitucional dos Direitos fundamentais sociais (Oliveira, 2017, p. 40).

No que diz respeito à relação existente entre o Direito à moradia e o direito à saúde, pode-se dizer que as primeiras intervenções estatais na regulação das condições habitacionais da população foram em virtude das doenças causadas pela falta de saneamento e por conta da topografia de risco de determinados locais, ocupados principalmente por famílias de baixa renda, a fim de se evitar acidentes.

Por conta disso, os pressupostos que se apresentam neste capítulo são os de que o direito à moradia constitui determinante social da saúde, bem como que a análise de um dos direitos não pode ser feita sem uma especial consideração ao outro.

4.1 DIREITO À MORADIA COMO DETERMINANTE SOCIAL DO DIREITO À SAÚDE

Para compreensão da interconexão já mencionada, algumas passagens históricas podem ser apresentadas para se atestar duas principais premissas: uma delas é que as primeiras intervenções nas condições habitacionais ocorreram para o combate a problemas de saúde pública, a outra é a de que a população economicamente vulnerável foi a que mais sofreu com as ações implementadas. Vejamos alguns dos referidos acontecimentos.

Referindo-se à cólera e à febre amarela, Bonduki (2017, p. 41) expõe que, para o combate das duas epidemias que atingiram a população a partir de 1893, foram implementadas “[...] três frentes de combate – legislação urbanística, planos de saneamento básico e estratégia de controle sanitário -, que são a origem da intervenção estatal no controle da produção do espaço urbano e da habitação”.

Essa intervenção ocorreu até mesmo na primeira república (1889-1930), considerada como Estado Liberal, que pouco intervia da vida da população. Não existia, por exemplo, controle de duração de jornada de trabalho, de emprego de menores e mulheres ou de remuneração dos empregados, mas, na habitação, o Estado foi obrigado a atuar, pois a desenfreada produção capitalista de edifícios e loteamentos, acompanhada da precariedade dos serviços de fornecimento de água e tratamento de esgoto passaram a constituir séria ameaça à saúde pública (Bonduki, 2017, p. 35).

Nesse período, conforme aponta Bonduki (2017, p. 35):

A deterioração das condições de vida na cidade, provocada pelo afluxo de trabalhadores mal remunerados ou desempregados, pela falta de habitações populares e pela expansão descontrolada da malha urbana, obrigou o poder público a intervir para tentar controlar a produção e o consumo das habitações.

Para o autor, esse controle sanitário partia da concepção de que estavam na cidade e nas moradias as causas das doenças, “[...] as quais seriam extirpadas por meio da regulamentação do espaço urbano e do comportamento dos moradores [...]” (Bonduki, 2017, p. 37).

Extraí-se, daí, as conclusões já apresentadas: a primeira é a de que os problemas habitacionais atingem de forma mais grave a parcela da população mais vulnerável economicamente; a segunda é a de que a intervenção estatal nos problemas habitacionais teve origem no combate aos problemas de saúde pública, demonstrando a íntima relação entre os referidos direitos fundamentais sociais.

Outro fator a ser considerado é o de que as medidas de controle urbanístico adotadas, inclusive com intervenção compulsória nas residências, tinham como fim único o combate às doenças, não se considerando a necessidade de medidas para melhoria das condições de vida da população mais carente de recursos, que estava em condições habitacionais precárias, não por opção própria, mas por falta desta.

Na verdade, pouco se pensava nas condições habitacionais como inerentes à sadia qualidade de vida do cidadão, pois as intervenções nas residências tinham como fim único o combate às doenças infectocontagiosas e, com esse propósito, permitiu-se, inclusive, violações ao direito de moradia da população carente.

Por outro lado, verifica-se que, desde aquela época, a classe mais abastada, com condições financeiras de manter um ambiente doméstico salubre, além de não sofrer intervenções por parte do Estado, estava mais protegida das doenças, por conta da possibilidade de um maior isolamento.

Nota-se, também, que não se trata de tema que se restringe aos tempos atuais, pois, já no século XIX, se adotavam medidas de controle sanitário das habitações para fins de controle e combate de doenças. Por exemplo, no município de São Paulo, a criação da Diretoria de Higiene, que, com poderes de polícia e inspeção sanitária, “[...] podia entrar nos domicílios para controlar a vida, as regras de asseio, higiene e saúde de seus habitantes” (Bonduki, 2017, p. 38).

Outro fato histórico importante ocorreu no Rio de Janeiro, em 1904 - a chamada Revolta da Vacina. A então capital do Brasil implementou, à época, políticas sanitárias de combate às epidemias que assolavam a cidade, como a varíola, febre amarela, peste bubônica, tuberculose, entre outras. Entre as medidas estavam a intervenção nos espaços urbanos, inclusive com remoção de pessoas e demolição de residências, e a vacinação obrigatória e compulsória. A insalubridade das residências e dos espaços urbanos era tida como principal causadora da propagação das moléstias.

Ocorre que o desenvolvimento dessas políticas sanitárias implementadas no Rio de Janeiro para combate às doenças mencionadas, na verdade, teve outros objetivos subjacentes, conforme apontam Gomes Júnior e Silva (2020, p. 163):

[...] o que podemos constatar mais apuradamente daquele contexto são os modos como as forças e instituições de controle incidiram sobre a saúde, os corpos e as vidas da população mais pobre, tendo como objetivo principal e real por trás de suas campanhas higienistas a estabilização econômica do país e sua adequação dentro de um modelo de civilização europeu, burguês, liberal.

Para os referidos autores (2020, p 162):

[...] além dos higienistas considerarem a cidade do Rio de Janeiro como insalubre e seus moradores como carentes de uma higiene social direta, entre os positivistas a situação não era mais branda. Estes últimos entendiam a cultura negra e a religiosidade afro-brasileira como influências negativas e corruptíveis da sociedade, como manifestações de atraso intelectual, social e cultural capazes de provocar desvios, degenerações e afetar os bons costumes e as famílias baseadas no modelo burguês.

Nota-se, pois, uma necessária interligação das políticas de intervenção do Estado nos espaços urbanos (não somente nos ambientes coletivos, mas, também, nas residências das famílias) com as questões relacionadas à saúde pública.

Por tudo isso, afirma-se que o Direito à moradia se apresenta como determinante social da saúde, na linha do conceito apresentado por Buss e Pellegrini Filho (2007, p. 2), segundo os quais determinantes sociais da saúde “[...] são os fatores sociais, econômicos, culturais, étnico-raciais, psicológicos e comportamentais que influenciam a ocorrência de problemas de saúde e seus fatores de risco na população”.

Com o mesmo raciocínio, para Magalhães *et al* (2013, p. 59) “[...] os determinantes sociais da saúde (DSS) estão vinculados aos comportamentos individuais e às condições de vida e de trabalho – nas quais as condições de habitação e de saneamento se inserem”.

Sobre o assunto, importante mencionar que a OMS (Organização Mundial da Saúde) instituiu, no ano de 2005, a Comissão Mundial sobre os Determinantes Sociais da Saúde, com a função de orientar ações com vistas ao “[...] fomento da igualdade na saúde e para promover um movimento global para alcançar este objectivo” (OMS, 2010).

Reconhecendo a habitação adequada como determinante social da saúde, constou no Relatório final da referida Comissão Mundial a importância não somente do local de residência, mas de toda a comunidade, para a promoção do bem-estar físico e

mental da população, conforme se observa no trecho abaixo transcrito (OMS, 2010, p. 63):

O local de residência das pessoas afecta a sua saúde e as suas possibilidades de gozar de vidas prósperas. As comunidades e vizinhanças que garantam o acesso a bens básicos, que sejam socialmente coesas, que sejam concebidas de forma a promover o bem-estar físico e psicológico e que protejam o seu ambiente natural são essenciais para a igualdade na saúde.

Constata-se, pois, que o bem estar físico e mental da população, bem como a condição de gozar de uma vida digna, está umbilicalmente relacionado à salubridade de suas residências e à possibilidade de a comunidade ter acesso aos serviços básicos de saúde.

No Relatório Final já mencionado (OMS, 2010, p. 66), a referida comissão recomendou que:

O governo local e a sociedade civil, apoiados pelo governo central, estabeleçam mecanismos de administração participativa local que permitam que as comunidades e o governo local se unam na construção de cidades mais saudáveis e seguras.

Observa-se que, a todo momento, a comissão atesta a importância de uma condução da gestão pública de forma participativa, não somente com imposição de condutas por parte dos governos, mas com uma atuação efetiva e integrada da comunidade, para construção de um ambiente saudável e seguro nas cidades.

Na linha dos trabalhos realizados pela Comissão Mundial, em 13 de março de 2006, foi instituída aqui no Brasil, no âmbito do Ministério da Saúde, através de um Decreto Presidencial, a Comissão Nacional sobre Determinantes Sociais da Saúde - CNDSS, com os seguintes objetivos:

- I - apoiar e articular a atuação do Poder Público, instituições de pesquisa e da sociedade civil sobre determinantes sociais relacionados à melhoria da saúde e redução das iniquidades sanitárias;
- II - promover modelos e práticas efetivas relacionadas aos determinantes sociais da saúde e voltados à inserção da equidade em saúde nas políticas de governo;
- III - contribuir para a formulação e implementação de políticas, planos e programas de saúde baseados em intervenções sobre os determinantes sociais que condicionam o nível de saúde;

- IV - organizar e gerar informações e conhecimentos voltados a informar políticas e ações sobre os determinantes sociais da saúde; e
- V - mobilizar setores de governo e a sociedade civil para atuar na prevenção e solução dos efeitos negativos de determinantes sociais da saúde.

Verifica-se que a Comissão nacional tinha como principal fundamento e razão de existir uma atuação conjunta com o Poder Público em prol da melhoria da saúde da população, especialmente através da redução das iniquidades sanitárias. Além de gerar conhecimento científico capaz de informar e direcionar as ações governamentais sobre os determinantes sociais da saúde, a Comissão possibilitava a prevenção e solução dos efeitos negativos de determinantes sociais percebidos, contribuindo para a formulação e implementação de políticas públicas adequadas na área da saúde, orientada pela efetiva participação, também, da sociedade civil.

Apesar da importância da comissão instituída no Brasil e do seu potencial para auxílio na melhoria de vida da população diante dos objetivos supracitados, bem como estar ela de acordo com os preceitos da Comissão mundial, no sentido de uma gestão integrada entre o governo e a sociedade civil, com a mudança da presidência da república, tal comissão foi extinta, através do Decreto nº 10.087/2019, que revogou os decretos presidenciais das gestões anteriores.

Se, de um lado, a revogação do decreto que instituiu a comissão retrata o descompasso das políticas públicas adotadas a época pelo então chefe de governo com o Estado Democrático de Direito, extinguindo importante forma de participação social na política; por outro, atrai a necessidade de uma maior atuação crítica da academia neste processo de construção de políticas públicas adequadas, através do exercício de constrangimentos epistemológicos sobre atuações antidemocráticas dos governantes, para que não ocorram retrocessos sociais como o ora verificado.

Com efeito, não se podem conceber cidades sustentáveis sem uma maior participação popular na definição das políticas públicas urbanas, pois essa ideia, conforme afirma Saule Júnior (2019, p. 157) pressupõe uma:

[...] maior participação política na definição, na implementação, no monitoramento e na orçamentação das políticas urbanas e de ordenamento

do território, a fim de reforçar a transparência, a eficácia e a inclusão da diversidade de habitantes e suas organizações.

De qualquer forma, é importante salientar o reconhecimento, inclusive de órgãos internacionais, da interligação entre o Direito à moradia e o direito à saúde, diante da necessidade de aplicação de forma abrangente do princípio da saúde da habitação, pois este configura o fator ambiental mais frequentemente associado com condições de doença em análises epidemiológicas, ou seja, as inadequadas e deficientes condições de moradia e de vida estão invariavelmente associadas a uma maior mortalidade e taxas de morbidade (Unitednations, 1991).

Nesse sentido, para Monteiro (2019, p. 163):

O direito à moradia possui uma relação bastante estreita com diversos outros direitos fundamentais, como o direito à saúde e à educação, servindo como pressuposto para a efetivação de outros direitos, uma base de sustentação onde os demais direitos humanos podem ser concretizados.

Nessa linha de pensamento, pode-se afirmar que, para caracterização de uma moradia como adequada, enquanto direito fundamental social, além de preenchidos os requisitos analisados no item 1.4, deve ela proporcionar ao cidadão, também, condições de saúde física e mental que lhe garantam uma sadia qualidade de vida. Em outras palavras, a ideia de uma moradia digna vai além dos requisitos elencados como necessários à configuração da adequação habitacional.

Correndo o risco de redundância, reafirma-se, pois, que as condições habitacionais influenciam diretamente na qualidade de vida e saúde da população, ou seja, o direito à moradia se apresenta como determinante social da saúde, bem como, que não se pode conceber políticas públicas sociais adequadas que não considerem tais direitos de forma integrada.

4.2 REFLEXOS DOS PROBLEMAS HABITACIONAIS NO COMBATE AO CORONAVÍRUS

Verificou-se no tópico anterior que, desde longa data, as medidas de intervenção do Estado na vida e condições habitacionais da população tiveram como principal fundamento o combate às doenças. Percebe-se que a história se repete. A pandemia mundial do Coronavírus “autorizou” o Governo a implementar medidas restritivas de circulação, determinando o fechamento do comércio, o uso obrigatório de máscaras, entre outras medidas, como o “fique em casa”.

Em razão da referida pandemia, o governo federal editou, em 06 de fevereiro de 2020, a Lei Federal nº 13.979, que, com o declarado objetivo de “proteger a coletividade”, definiu juridicamente isolamento social e quarentena, conforme se observa no Art. 2º, incisos I e II, abaixo transcritos:

Art. 2º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

I - isolamento: separação de pessoas doentes ou contaminadas, ou de bagagens, meios de transporte, mercadorias ou encomendas postais afetadas, de outros, de maneira a evitar a contaminação ou a propagação do coronavírus; e

II - quarentena: restrição de atividades ou separação de pessoas suspeitas de contaminação das pessoas que não estejam doentes, ou de bagagens, contêineres, animais, meios de transporte ou mercadorias suspeitos de contaminação, de maneira a evitar a possível contaminação ou a propagação do coronavírus.

A referida lei autorizou, ainda, para o enfrentamento da emergência de saúde pública, a adoção, dentre outras medidas, do uso obrigatório de máscaras de proteção individual; a restrição excepcional e temporária de entrada e saída do país, por rodovias, portos ou aeroportos; a restrição da locomoção interestadual e intermunicipal; a possibilidade de requisição de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas (hipótese em que será garantido o pagamento posterior de indenização justa); além da recomendação amplamente divulgada de “ficar em casa”.

Os reflexos de tais medidas foram substanciais e imediatos, tanto para comércio formal quanto para profissionais liberais. A impossibilidade do exercício de suas atividades veio como uma bola de neve, implicando no não pagamento das despesas familiares, entre elas o aluguel, e, por conta disso, aumentaram os

despejos, além de outros problemas econômicos e sociais que passaram a fazer parte da rotina da população brasileira e mundial.

Por conta disso, a afirmação feita por Bogado, Guedes e Nazar (2023, p. 101), segundo os quais “os despejos ocorridos durante a pandemia evidenciaram o quanto a ausência de políticas sociais capazes de reduzir desigualdades no campo habitacional é um problema estrutural e negligenciado”.

Há que se salientar, conforme apontam os autores Bogado, Guedes e Nazar (2013, p. 105) que:

O ato do despejo ou da desocupação, em si, evidenciaria apenas um dos ápices de um contínuo processo histórico de violência sofrido pelas comunidades, cujos efeitos perduram após eventos violentos específicos. Ao afetar histórias de vida e memórias vinculadas aos lugares onde se vivia, a retirada de famílias de seus territórios pode trazer repercussões à vida social e à saúde das pessoas.

Certo é que houve uma substancial piora nas condições de vida da população, especialmente da classe com menos recursos financeiros. Conforme anotam Quintans, Silva e Castro Sobrinho (2022, p. 1906):

Os primeiros anos da pandemia da Covid-19 foram marcados pela piora das condições de vida da classe trabalhadora, com a elevação do desemprego, dos trabalhos precários e informais, com o aumento da inflação, consequentemente, do valor da cesta básica, da luz, do gás de cozinha, do preço dos aluguéis. Esse cenário agravou o quadro de pessoas sem moradia adequada e em situação de insegurança alimentar e de fome extrema.

Há que se reconhecer, conforme exposto por Naves Neto e Cardoso (2022, p. 304) que:

A noção de isolamento social é adequada para pessoas com maior poder aquisitivo e que possuem um lar com dimensão, estrutura física e higiene adequadas. Falar em isolamento social para pessoas que residem em casas minúsculas, totalmente desordenadas, se torna uma orientação inócua, resultando na maior exposição dos hipossuficientes ao coronavírus.

Nota-se, pois, que, nesse cenário pandêmico, a população carente de recursos financeiros e, especialmente, desprovida do direito à moradia adequada, foi a que mais sofreu. Situação ainda mais complicada foi vivenciada pelos chamados

moradores de rua. Além da já conhecida vulnerabilidade social dessa parcela da população, com as medidas de combate à pandemia, houve uma segregação social ainda maior, pois essas pessoas, além de deixarem de receber assistência de outros cidadãos, por conta do medo de contágio, deixaram, também, de receber assistência por parte do Estado, conforme exposto Naves Neto e Cardoso (2022, p. 302):

A moradia, que já era problema crônico no Brasil, tornou-se uma deficiência ainda mais sintomática. Moradores de rua e pessoas sem-teto ficaram ainda mais isoladas, uma vez que, inicialmente, mesmo agentes públicos de saúde ou assistência social eram desaconselhados a manter contato próximo de outras pessoas. A tentativa de colocar os moradores de rua em abrigos também foi questionada, pois poderia contribuir ainda mais para a disseminação do vírus, cujo potencial de contaminação foi aos poucos estudado e descoberto.

Percebe-se, pois, que a insegurança caracterizou o período, gerando diversos conflitos entre os cidadãos e entre estes e o Estado, pois, conforme expuseram Vasconcelos Neto e Pereira Júnior (2021, p. 81):

[...] se de um lado crescia o temor de contágio e propagação da doença – medo agravado por novo aumento de casos no início do ano de 2021 –, do outro, questiona-se a constitucionalidade das medidas considerando-as arbitrárias e irrazoáveis.

Essas questões foram, inclusive, levadas ao Poder Judiciário, visando à proteção do direito social à saúde, do direito fundamental à vida, da dignidade da pessoa humana e do direito fundamental à moradia, especialmente no intuito de proteger pessoas em estado de vulnerabilidade social e econômica, enquanto perdurasse a situação de pandemia da Covid-19, a exemplo da ADPF 828, na qual o Ministro Barroso, relator da referida ação, deferiu medida cautelar, traçando parâmetros para proteção do direito à moradia, diante de despejos, remoções ou desocupações arbitrárias.

O Conselho Nacional de Justiça chegou a emitir a Recomendação nº 90/2021, com o fim de orientar a atuação jurisdicional no que diz respeito às ações referentes à moradia, enquanto perdurasse a situação de pandemia, recomendando cautela dos órgãos do Poder Judiciário quando do “[...] deferimento de tutela de urgência que tenha por objeto desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais, sobretudo nas

hipóteses que envolverem pessoas em estado de vulnerabilidade social e econômica (Art. 1º da Recomendação nº 90/2021).

No mesmo rumo, em relação às desocupações, pertinente o comentário feito por Mourad *et al* (2022, p. 08), segundo o qual:

[...] é preciso refletir preliminarmente se as remoções podem ser evitadas. Mas caso elas tenham que acontecer, é preciso instaurar um processo participativo para a busca de soluções coletivas que incluam o entendimento do projeto a ser desenvolvido e as formas de reparação dos danos a serem vivenciados.

Não obstante, após análise de 291 decisões judiciais, relacionadas a pedidos de reintegração de posse e imissão na posse, proferidas pelo STF, STJ, TRF2 e TJRJ, entre 06/02/2020 e 06/02/2021, Alves, Carvalho e Rios (2021) constataram que a pandemia não foi mencionada na maioria dos casos. As conclusões dos referidos autores sobre as decisões foram as seguintes (Alves; Carvalho; Rios, 2021, p. 2169):

(a) a pandemia teve pouca influência nos tribunais; (b) os parâmetros internacionais sobre remoções forçadas foram amplamente ignorados; (c) o direito à moradia foi ineficaz para garantir a posse na maioria dos casos; (d) o direito à moradia foi protegido de modo insuficiente pela interpretação jurisdicional conferida ao Código Civil e Código de Processo Civil.

Não se trata, assim, de uma análise simples do contraponto entre o direito de propriedade e o direito à moradia, mas, sim, de um complexo processo no qual a solução coletiva, com efetiva participação da comunidade, aparenta ser o melhor caminho.

Outra ação que pode ser destacada foi a ADI 6.341, na qual o STF, ao estabelecer a competência comum dos entes federativos para o combate à pandemia, definiu que “[...] a solução de conflitos sobre o exercício da competência deve pautar-se pela melhor realização do direito à saúde, amparada em evidências científicas e nas recomendações da Organização Mundial da Saúde” (Brasil, 2021, p. 2).

Do julgamento acima mencionado, merece transcrição o trecho da ementa abaixo:

O direito à saúde é garantido por meio da obrigação dos Estados Partes de adotar medidas necessárias para prevenir e tratar as doenças epidêmicas e os entes públicos devem aderir às diretrizes da Organização Mundial da Saúde, não apenas por serem elas obrigatórias nos termos do Artigo 22 da Constituição da Organização Mundial da Saúde (Decreto 26.042, de 17 de dezembro de 1948), mas sobretudo porque contam com a expertise necessária para dar plena eficácia ao direito à saúde (BRASIL, 2021, p. 2).

Com essa decisão, Governadores e Prefeitos foram autorizados a adotar medidas que atendessem às peculiaridades locais, inclusive com restrição de direitos fundamentais, que se deram por edição de diversos decretos executivos, que receberam críticas por parte da comunidade científica, conforme apontamentos feitos por Vasconcelos Neto e Pereira Júnior. Para os autores “[...] as ações de combate à pandemia disciplinadas nos decretos são exemplos de decisões discricionárias que inovam no campo jurídico, contrastando com normas constitucionais e normas infraconstitucionais” (Vasconcelos Neto; Pereira Júnior, 2021, p. 97).

Ademais, as medidas de controle sanitário impostas acarretaram nefastos reflexos na economia, além de serem ineficazes ou de cumprimento que se sobrepõe às possibilidades fáticas da população de baixa renda, diante das condições habitacionais dessa camada social. Por isso o questionamento feito por Krüger *et al* (2021, p. 97):

Em outras palavras, a recomendação “fique em casa”, que partiu de lideranças internacionais, entre as quais se destaca a OMS, tornou-se slogan da campanha contra a disseminação da Covid-19. Contudo, como ficar em casa quando não se tem moradia, ou ainda quando suas condições são precárias?

Sobre a ordem de “fique em casa”, razão assiste a Krüger *et al* (2021, p. 98) quando diz que esse comando:

[...] quando ecoado sobre a nação brasileira, acaba se tornando declaração de denúncia da violência da qual essas populações vulneráveis têm sido vítimas por séculos, uma vez que, anteriormente, não tiveram tal direito garantido e agora lhes é cobrado um preço diante do avanço da contaminação.

Com efeito, aquele que detém condições financeiras de praticar o isolamento social o faz e pode contribuir, com isso, para evitar a disseminação do vírus, mas, por outro lado, conforme expõe Monteiro (2019, p. 86), “[...] é difícil admitir que o direito à

saúde está garantido quando um paciente recebe alta de um hospital público, mas tem que dormir na rua”.

Na verdade, “[...] a pandemia da COVID-19 e a orientação para “ficarem casa” escancararam os problemas habitacionais existentes no Brasil, expondo ainda mais ao vírus aqueles desprovidos de moradia digna” (Naves Neto; Cardoso, 2022, p. 304).

Na mesma linha de pensamento, acerca da exposição ao Coronavírus das famílias carentes, Dias Neto e Leite (2021, p. 195) afirmam que “[...] a população mais vulnerável não tem condições de fazer distanciamento social, seja por problemas de coabitação em condições subnormais, seja pela necessidade de sair para trabalhar para manter a sua pequena renda”. Para os autores (2021, p. 196):

A exposição prolongada destas pessoas em aglomerações as tornou presas fáceis do vírus. Mais ainda: como isolar um doente com o famigerado adensamento domiciliar das populações carentes? Como manter as condições de higiene e dizer que o vírus se combate lavando as mãos, se não se tem água e esgoto? Sem condições sanitárias, as pessoas que moram nas favelas são igualmente presas fáceis do vírus.

Há que se ressaltar, no que diz respeito às favelas, conforme expõe Rolnik (2015, p. 266), que:

Apesar dos investimentos acumulados nesses assentamentos, que contam muitas vezes com infraestrutura básica equipamentos sociais, eles ainda são marcados por precariedades – presentes na má qualidade dos serviços públicos, na escassez de urbanismo, na lista dos artefatos urbanos ainda por fazer ou obter – e por um estigma territorial persistente.

Situação ainda mais complicada ocorrida no período da pandemia, referindo-se à remoção forçada de moradores em Salvador/BA, foi descrita por Mourad *et al* (2022, p. 12):

[...] não se pode esquecer da crueldade dos processos de remoção no contexto da pandemia da Covid-19. Embora o isolamento social tenha sido o mais importante instrumento de cuidado das vidas humanas, esse direito também deixou de ser garantido para as famílias atingidas, pois tiveram que receber assistentes sociais, buscar casas para morar e conviver com as obras de macrodrenagem, demonstrando a reiterada falta de compromisso com a proteção à vida por parte do estado.

Não que a ordem de isolamento social não devesse ser seguida, eis que tal orientação foi proveniente de estudos científicos que originaram a Recomendação nº

036, de 11 de maio de 2020, do Conselho Nacional de Saúde (CNS), que indicou como eficaz no combate ao coronavírus “[...] a implementação de medidas de distanciamento social mais restritivo (lockdown)”, especialmente nos municípios em que fosse verificada a ocorrência acelerada de novos casos de COVID-19, acarretando níveis críticos de taxa de ocupação dos serviços de saúde (Brasil, 2020).

Ocorre que se apresentam como inadequadas interpretações que não considerem uma análise conjunta do Direito à moradia com os demais direitos sociais, em especial o direito à saúde, pois, num contexto de pandemia, a ausência de uma noção mais global de moradia impacta diretamente na saúde da população.

Verifica-se, pois, que, quando se correlaciona o Direito à moradia adequada e o direito à saúde, a única conclusão possível é sua necessária interdependência. Não é outro o entendimento de Alfonsin (2019, p. 122), que, referindo-se à moradia adequada, expôs:

A ausência de um teto sob tal condição também provoca, por si só, danos irreversíveis em outros direitos humanos fundamentais, bastando lembrar segurança e saúde, por exemplo, para comprovar-se duas das principais características desses direitos, a indivisibilidade e a interdependência.

Os resultados da pesquisa “Indicadores Sociais de Moradia no Contexto a Pré-Pandemia de COVID-19”, realizada pelo IBGE, reforçaram ainda mais a relevância e necessidade do diálogo entre a temática da habitação e o campo da saúde pública no Brasil, “[...] em especial no que se refere ao controle de endemias e demais doenças cuja propagação correlaciona-se estreitamente com uma das questões fundamentais referentes às condições habitacionais que é o abastecimento da água” (IBGE, 2021-b, p. 7).

Esse aspecto - abastecimento de água nos domicílios-, influenciou significativamente no agravamento da questão do combate à pandemia do Coronavírus, na medida em que uma das formas de combate à doença comprovadas cientificamente foi a higienização das mãos. Ocorre que a pesquisa

realizada pelo IBGE (2021-b, p. 10), referente ao ano de 2019, contexto pré-pandemia, revelou que:

[...] 10,2% da população residente no Brasil vivia em domicílios que, mesmo abastecidos principalmente pela rede geral de água, a frequência de abastecimento era inferior à diária, em 2019. Já 15,3% da população habitava em domicílios que não tinham na rede geral a sua principal forma de abastecimento, sendo que uma parte dessa população, 3,4%, não possuía acesso à água canalizada dentro do domicílio naquele ano.

Além do abastecimento de água, outros fatores a serem considerados dizem respeito ao adensamento domiciliar, existência de banheiro de uso exclusivo nas residências e condições de renda da população. Essas características também foram pesquisadas pelo IBGE (2021-b, p. 12), considerando alternativas ligadas:

(i) às aglomerações no interior dos domicílios e às possibilidades de isolamento de um morador no espaço domiciliar; (ii) à composição das unidades doméstica com membros de grupos etários de maior risco de desenvolvimento de formas graves da COVID-19, atentando para as estratégias de distanciamento social recomendadas; (iii) às condições de renda das unidades domiciliares para a sua reprodução social em cenário de desigualdade econômica pré-pandemia e que a crise sanitária tende a agravar; e, também, (iv) à existência de banheiros nos domicílios como uma informação central para as medidas de higiene requeridas como condição básica para a higiene das pessoas, evidenciada no contexto pandêmico.

Através dos resultados obtidos, atestou-se o problema do adensamento domiciliar, pois “62,5% das pessoas viviam em domicílios com mais de um, até dois moradores por dormitório. No ponto mais extremo, 5,6% das pessoas viviam em domicílios com mais de 3 pessoas por dormitório no Brasil, em 2019”, sendo a Região Norte aquela com maior percentual, “13,2% da população habitando em domicílios com mais de 3 moradores por dormitório, sobressaindo-se o Estado de Roraima com 23,1% da população vivendo em domicílios com mais de três moradores por dormitório, em 2019” (IBGE, 2021-b, p. 13).

Constatou-se, também, a existência de um padrão de desigualdade, com a prevalência de homens e mulheres pretos ou pardos entre as pessoas residindo em domicílios com renda domiciliar *per capita* inferior a US\$ 5,5 (PPC/dia) vivendo em domicílios com 06 pessoas ou mais, em 2019 (IBGE, 2021-b, p. 13).

No que diz respeito à residência com uso de banheiro exclusivo, a pesquisa realizada pelo IBGE apontou que, no Brasil, em 2019, 32,2% da população vivia em domicílios com mais de três pessoas por banheiro de uso exclusivo. Por sua vez, os domicílios sem banheiros constituíam o local de moradia para 2,6% da população no Brasil naquele ano, sendo a situação mais grave a da Região Norte do país, onde 11,0% das pessoas vivem em domicílios sem banheiro, situação essa agravada no Acre, cujo percentual alcançou 21,9% (IBGE, 2021-b, p. 14).

Fazendo uma relação da renda per capita com o adensamento familiar, no ano de 2019, apurou-se que 50,9% das pessoas residindo em domicílios com rendimento domiciliar *per capita* menor que US\$ 5,5 (PPC/dia) viviam em domicílios com mais de um, até dois moradores por dormitório. No ponto mais extremo, 14,6% dessas pessoas viviam em domicílios com mais de 3 pessoas por dormitório no Brasil, sendo a situação mais complicada a da Região Norte, na qual 25,3% da população vivia em domicílios com mais de 3 moradores por dormitório, com destaque para o Estado de Roraima, com 44,4% dessa população vivendo em domicílios com mais de três moradores por dormitório (IBGE, 2021-b, p. 14-15).

Fazendo tal relação com o uso de banheiro exclusivo, a maior parte da população (57, 2%) que residia em domicílios com rendimento domiciliar *per capita* menor que US\$ 5,5 (PPC/dia) vivia em domicílios com mais de três pessoas por banheiro de uso exclusivo no Brasil. Já os domicílios sem banheiros, por sua vez, constituíam o local de moradia para 8,1% dessa população em 2019. Esses problemas se apresentaram com mais ênfase na Região Norte do país onde 20,7% das pessoas viviam em domicílios sem banheiro, com destaque para o Estado do Acre onde 40,7% das pessoas vivia em domicílios sem banheiro, em 2019. (IBGE, 2021-b, p. 15)

Nessas regiões cujo adensamento domiciliar tem percentual elevado, é clara a dificuldade de se cumprir medidas de isolamento social que impeçam a disseminação do vírus entre moradores de um mesmo domicílio, especialmente entre aqueles que dividem o mesmo cômodo como dormitório. No mesmo sentido, ampliando a dificuldade de adoção das medidas de higiene necessárias, enquadra-se o problema da ausência ou insuficiência de banheiros exclusivos por residência.

Se, por um lado, isso indica a influência das condições habitacionais no combate às doenças infectocontagiosas, por outro, retrata que não se apresenta como adequada uma política pública uniforme em todo território nacional, desconsiderando as peculiaridades de cada região, especialmente diante da dimensão continental do território brasileiro.

Com efeito, diante da realidade posta, dos efeitos causados pela epidemia do Coronavírus, além da constatação de que “[...] a moradia para substantiva camada da população não pode ser considerada refúgio ou espaço de garantia de segurança contra a pandemia” (Krüger *et al*, 2021, p. 100), houve uma alteração significativa, tanto da compreensão da necessária interligação do direito à saúde com o Direito à moradia, quanto do conceito deste direito fundamental social.

A necessidade de isolamento social impôs uma maior utilização das residências, inclusive, como ambiente de trabalho. Essa reformulação da utilização das residências ocasionadas pela pandemia impôs uma nova rotina às famílias, impactando, também, no mercado imobiliário e no de construção civil, diante da necessidade de alterações nos padrões antes utilizados.

Diante do isolamento social, as residências passaram a funcionar, ao mesmo tempo, como ambiente de estudo para os filhos, espaço de lazer e escritório para os pais, que passaram a trabalhar em *home Office*, além de continuar a necessidade de alimentação e descanso nos mesmos locais. Uma logística difícil de organizar. Sobre o impacto dessas medidas nos lares brasileiros, expuseram Bussinguer e Mendonça (2022, p. 108):

No novo panorama gerado pela pandemia de covid-19 nos lares brasileiros, surge como elemento comum a utilização dos meios digitais e a dependência em relação à internet, em vista do processo de virtualização das atividades que, antes, eram exercidas de forma presencial. Dessa forma, movimentos que até então caminhavam lentamente foram alçados ao patamar de essenciais, como teletrabalho/home office, educação on-line e consumo por meio de aplicativos.

Pode-se dizer, também, que esse processo agravou, ainda mais, a exclusão e desigualdade social no território nacional, na medida em que a população carente ficou impossibilitada de “[...] consumir, de usufruir dos serviços públicos, de

frequentar escolas e de trabalhar” (Bussinguer; Mendonça, 2022, p. 124), em razão da falta de acesso aos meios digitais e, até mesmo, a computadores.

Além disso, essa reconfiguração do ambiente doméstico pode causar outros problemas sociais e urbanísticos, conforme salientaram Brega e Massoneto (2021, p. 33-34):

[...] pode sobrecarregar o uso residencial, já que, além de moradia, a residência pode funcionar também como um lócus privilegiado de atividades econômicas descentralizadas, trazendo à memória os velhos conflitos de vizinhança que motivaram as primeiras leis de zoneamento urbano.

Desta forma, a pandemia do coronavírus impôs uma reconfiguração das cidades e uma ampliação da ótica tanto regulatória, por parte do Estado, quanto da própria economia, na medida em que o fechamento de comércios implicou na necessidade de se remodelar a política urbana. Nesse sentido, expuseram Brega e Massoneto (2021, p. 34):

Dentre as alterações relacionadas à reconfiguração dos usos está a possível necessidade de evitar a subutilização de certos elementos da infraestrutura urbana, especialmente os passeios de vias, em razão da desnecessidade de que os consumidores se desloquem até o estabelecimento para efetuar suas compras. A ausência de vida nas ruas causada pelo fechamento de alguns estabelecimentos pode prejudicar outros que se mantenham no local, justamente por contar com algum fluxo de usuários. Nesse contexto, o problema não seria de pressão sobre a infraestrutura, mas sua ociosidade. Por outro lado, o aumento dos serviços de entrega vai demandar uma adaptação do sistema viário, que vai cada vez mais ser uma artéria do sistema de micrologística da cidade.

Por outro lado, o que se apresenta é a oportunidade de mudanças, conforme expôs Czitrom (2021, p. 53):

Aos olhos otimistas, temos a chance de revermos práticas e testarmos modelos, a começar por priorizar o combate à desigualdade. No Brasil, a desigualdade está na própria ocupação do território. Em algumas áreas, há farta infraestrutura e oferta de empregos e, em outras, moradias precárias sem água nem para lavar as mãos. Ligando esses dois mundos, ônibus e trens abarrotados e trajetos que consomem um tempo precioso que poderia ser usado para a produtividade, o descanso, o estudo ou a convivência familiar. O lugar onde uma pessoa mora diz muito sobre sua qualidade de vida no presente e suas possibilidades de desenvolvimento. Não podemos nos resignar com esse tido de determinismo perverso.

Por tudo isso, reafirma-se a necessidade de construção de políticas públicas abrangentes, considerando o conceito ampliado de moradia digna, interligado aos

serviços públicos de transporte, educação, saúde, entre outros, além da constante reconfiguração da ocupação e do uso dos espaços urbanos e da necessidade de reinterpretação das prioridades sociais.

5 UMA ANÁLISE DA QUESTÃO HABITACIONAL NO MUNICÍPIO DE MARATAÍZES/ES

Este capítulo foi reservado à análise dos dados obtidos por meio da pesquisa documental realizada no município de Marataízes/ES, acerca da quantidade de bairros existentes no referido município, dentre eles, quais são considerados regulares e quais deles são abrangidos pela prestação dos serviços públicos de fornecimento de água, tratamento de esgoto, coleta de lixo, transporte público e atendimento a saúde.

Pretende-se que tal análise contribua com o desenvolvimento socioeconômico do município de Marataízes/ES, bem como para a elaboração de políticas públicas na direção da construção de uma cidade sustentável, na linha do que ensina Bodnar (2015, p. 876), para quem “[...] a sustentabilidade das cidades passa pelo Direito à moradia, compreendido como direito de morar em local regular”.

5.1 O MUNICÍPIO DE MARATAÍZES E SEU O PLANO DIRETOR URBANO

Cabe, de antemão, caracterizar o objeto deste estudo como sendo um balneário distante 127 quilômetros da capital do estado (Vitória), tendo a leste o Oceano Atlântico, a norte e a oeste o município de Itapemirim e a sul o município de Presidente Kennedy.

Trata-se de um pequeno município localizado no sul do Estado do Espírito Santo, com fama nacional por sua produção de abacaxi. Marataízes tem a terceira menor extensão territorial do estado – 130.268 km², mas uma população estimada de 46198, segundo censo realizado em 2022 (IBGE, 2022), ou seja, conta com uma densidade demográfica de mais de 350 hab/km² (entre as 05 maiores do estado), o que atrai, ainda mais, a necessidade de um planejamento urbano adequado, para proporcionar à população a construção de uma cidade sustentável e, com isso, uma sadia qualidade de vida.

No que diz respeito ao regramento jurídico interno, há que se mencionar que em Marataízes, no intuito de regulamentar o parcelamento do solo urbano e estabelecer a política de desenvolvimento territorial do município, bem como atender às disposições do Art. 182 da Constituição Federal e da Lei nº 10.257/2001, foi instituído o Plano Diretor Urbano, através da Lei Complementar nº 1084, de 28 de setembro de 2007, que estabeleceu como princípios norteadores do referido Plano, o direito à cidade sustentável, a função social da propriedade e a gestão democrática e participativa da cidade (Art. 2º da LC nº 1084/2007).

A referida lei determina, ainda, em seu Art. 4º, que a função social da cidade deve ser entendida como a garantia de que todas as pessoas do Município de Marataízes, sejam elas moradoras das áreas urbanas ou rurais, “[...] tenham acesso à terra urbanizada, **à moradia digna**, ao saneamento ambiental, aos serviços e equipamentos públicos, à infra-estrutura urbana, à mobilidade e ao transporte público com acessibilidade” (grifo nosso) (Marataízes, 2007).

Impõe-se, aqui, uma análise do referido Plano Diretor e, após, a verificação da implementação de suas disposições na realidade vivenciada pela população do município. De início, cabe mencionar que a norma traz disposições que se adéquam ao discutido nesta pesquisa, especialmente no que diz respeito à proteção dos grupos vulneráveis, seja por questões econômicas ou condições físicas de acessibilidade, bem como à necessidade de uma gestão democrática, com participação efetiva da sociedade no planejamento e implementação das políticas públicas habitacionais.

Tratando sobre a promoção das políticas de acessibilidade e mobilidade urbanas, o Plano, em seu Art. 24 e parágrafo único, define que o município deve garantir o acesso de todos os cidadãos aos espaços públicos em geral, bem como aos locais de trabalho e demais equipamentos e serviços disponibilizados à população, de forma segura, eficiente e ambientalmente sustentável (Marataízes, 2007).

Além disso, garante, em seu Art. 26, que o Poder Público municipal envidará esforços para propiciar o [...] acesso à habitação, ao trabalho, aos transportes e aos

equipamentos e serviços urbanos e públicos para sua população, através de projetos que visem melhorias nos sistemas viários (Marataízes, 2007).

Nota-se a preocupação do legislador municipal com uma interpretação integrada do direito à habitação com os demais direitos sociais, especialmente com a possibilidade de locomoção para acesso ao trabalho e demais espaços urbanos.

No que diz respeito à política de desenvolvimento urbano, merece destaque o Art. 47 do Plano Diretor em análise, que traz como objetivos da referida política a garantia, através de uma gestão participativa, do direito à cidade, do cumprimento da função social da propriedade, da justa distribuição dos serviços públicos, da infraestrutura e dos equipamentos urbanos, da adequada ordenação do uso e ocupação do solo, como, também, da produção do espaço urbano e rural (Marataízes, 2007).

Entre as diretrizes da referida política dispostas no Art. 48 do Plano, merecem transcrição as constantes dos incisos XVIII a XXIII (Marataízes, 2007), segundo os quais:

XVIII – a promoção da regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, de uso e ocupação do solo e de edificações, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XIX - a consideração das condições físicas e econômicas e das características da população local, suas formas de organização na realização de projetos habitacionais para atender à demanda da população de baixa renda;

XX – a priorização no atendimento da população de baixa renda que ocupa áreas de risco para a vida ou à saúde, insalubres e de preservação ambiental;

XXI - a priorização nas reurbanizações de assentamentos habitacionais de baixa renda a sua localização original, salvo nos casos em que ocuparem áreas de risco para a vida ou à saúde, insalubres e de preservação ambiental;

XXII – a garantia de reserva de áreas para assentamento de habitação de interesse social para famílias de baixa renda;

XXIII – o desenvolvimento de programas de melhoria da qualidade de vida dos moradores de habitação de interesse social, bem como de assentamentos informais e precários, mediante programas de geração de emprego, trabalho e renda, valorização do espaço público destinado ao lazer, à cultura, aos esportes, e implantação de equipamentos comunitários [...]

Da leitura dos dispositivos supramencionados, extrai-se a preocupação do legislador municipal com a proteção da população economicamente vulnerável, ao priorizar o atendimento da população de baixa renda e de suas demandas habitacionais.

Além disso, as disposições do Plano são no sentido de permitir uma gestão democrática e participativa nas políticas públicas, como mencionado, prevendo a possibilidade de utilização, como instrumentos de participação popular, dos debates, das audiências públicas, de consultas populares, de iniciativas populares de projetos de lei, planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, além do plebiscito e referendo (Art. 51, I a V) (Marataízes, 2007).

O Plano realizou, ainda, o zoneamento do município, dividindo-o em quatorze tipos de zonas e 26 subdivisões, segundo os pressupostos definidos na divisão territorial, entre elas, os locais de preservação e recuperação ambiental, as áreas de ocupação consolidada e as de interesse histórico (Art. 90 e seguintes), o que denota a preocupação do legislador municipal com o desenvolvimento sustentável do município.

Para implementação das disposições do seu Plano Diretor, o município de Marataízes criou o Sistema Municipal de Desenvolvimento Territorial, coordenado pela Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Sustentável, tendo como elementos o Conselho Municipal do Plano Diretor de Marataízes, o Fundo Municipal de Desenvolvimento Territorial e Sistema de Informações Municipais para o Desenvolvimento Territorial, projeto este constante nos artigos 244 e 245 do plano diretor em análise.

Verifica-se, pois, que o Plano Diretor Urbano atribuiu ao município o dever de construção de uma cidade sustentável, discriminando os órgãos responsáveis pelo planejamento e fiscalização do crescimento urbano, para que esse não ocorra de forma desordenada. Ademais, a própria legislação federal, Lei de Parcelamento do Solo Urbano – Lei nº 6766/79 – possibilita ao ente municipal, após processo de notificação e inércia do loteador, a regularização de loteamento ou desmembramento quando este for executado sem as autorizações necessárias ou em inobservância das determinações do ato administrativo que licenciou o

empreendimento, de forma a defender os adquirentes dos lotes e evitar que ocorra lesão aos padrões de desenvolvimento urbano estipulados pelo município, responsabilizando o loteador pelas despesas realizadas (Art. 40 da Lei nº 6766/79).

A jurisprudência impõe, inclusive, a responsabilidade subsidiária do ente municipal pela adoção de medidas, visando à regularização de loteamentos irregulares, diante de sua obrigação de fiscalizar e coibir o surgimento desses. Nesse sentido, é a posição adotada pelo Superior Tribunal de Justiça, conforme se observa no julgamento do REsp 1164893, no qual, após definir a responsabilidade subsidiária do município, o Tribunal conclui que:

[...] Existe o poder-dever do Município de regularizar loteamentos clandestinos ou irregulares, mas a sua atuação deve se restringir às obras essenciais a serem implantadas em conformidade com a legislação urbanística local (art. 40, § 5º, da Lei 6.799/79), em especial à infraestrutura essencial para inserção na malha urbana, como ruas, esgoto, energia e iluminação pública, de modo a atender aos moradores já instalados, sem prejuízo do também dever-poder da Administração de cobrar dos responsáveis os custos em que incorrer a sua atuação saneadora (Brasil, 2016)

Além disso, a falta de fiscalização por parte do Poder Público do processo de urbanização pode causar danos por vezes de difícil reversão, conforme apontam Freitas e Lima (2019, p. 412), que, analisando a região da ZEIS Bom Jardim, no limite da cidade de Fortaleza, verificaram que “[...] devido à ausência de controle do poder público, os espaços destinados a praças e áreas verdes/institucionais haviam sido ocupados pela população, o que explica a enorme carência de espaços coletivos diagnosticada.”

Em consonância com o Plano Direito, foi editada a Lei Complementar nº 2056/2019, que instituiu o Programa Municipal “MARATAÍZES + MORADIA”, com a finalidade de “[...] realizar pequenos reparos, reformas em moradias e construções de unidades habitacionais a serem doadas às famílias que atendam ao requisito referente a renda per capita, residentes no Município há pelo menos 05 anos (MARATAIZES, 2019).

O referido programa, coordenado pela Secretaria Municipal de Assistência Social, Habitação e Trabalho - SEMASHT, visou a contemplar famílias cuja renda per capita

seja de até 01 (um) salário mínimo vigente, considerando, para tanto, a soma da renda mensal de todos os habitantes da residência a ser contemplada (Art. 1º da LC 2056/2019).

Para se verificar a coerência ou o descompasso do plano diretor com a realidade do município e a efetividade dos programas instituídos pela legislação municipal, foi feito um primeiro levantamento junto à Serventia Extrajudicial de Registro de Imóveis do município, a fim de se apurar os bairros cujos imóveis encontram-se regulares. Na sequência, foram levantados dados junto ao município, no que diz respeito à quantidade de bairros existentes e, entre eles, quantos estão regularizados junto ao cadastro imobiliário municipal, que não necessariamente retrata a mesma situação constante no Registro de Imóveis; após, junto à secretaria de obras, sobre o fornecimento de serviços de água, esgoto e coleta de lixo em todos os bairros mencionados, diferenciando-se, com isso, o tratamento dos bairros regulares dos irregulares. Por fim, foram levantados dados junto às secretarias de saúde e assistência social sobre a prestação do serviço público de saúde para a população em cada um dos referidos bairros, bem como se há no município algum processo de notificação e apuração de responsabilidade por conta de parcelamento do solo urbano de forma inadequada e se existe algum trabalho de amparo às pessoas que se encontram em situação de rua no município de Marataízes/ES, elementos estes expostos no tópico seguinte.

Em relação aos moradores de rua, pretendeu-se verificar se há alguma política pública direcionada para atendimento das necessidades habitacionais desse grupo social, adotando-se, para tanto, o conceito do Art. 1º, parágrafo único do Decreto Federal nº 7.053/2009, segundo o qual:

[...] considera-se população em situação de rua o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória.

Questionado, o município não indicou a existência de uma política pública voltada especificamente aos moradores de rua. Entretanto, atestou a existência da Lei

Municipal nº 1409/2011, que autoriza o pagamento de aluguel social, atualmente (até 05 de setembro de 2023) atendendo a 33 (trinta e três beneficiários).

Há que se salientar que essa população em situação de rua necessita de um tratamento diferenciado, diante de sua vulnerabilidade social, que não permite que essa parcela da população tenha acesso ao Direito à moradia. Na verdade, eles sequer têm acesso “à cidade”.

O importante é que o município perceba que uma política pública adequada nessa hipótese de pessoas em situação de rua deve estar atenta para o modelo de política pública apresentado por Nascimento (2019, p. 361):

[...] centrada no acesso imediato das pessoas em situação de rua a uma moradia individual, digna e segura, acompanhada de equipe flexível que ofereça serviços nas áreas da educação, assistência social, trabalho, esporte, saúde, entre outros, de tal forma que auxilie a pessoa a permanecer na moradia, a partir de tomadas de decisões pessoais e participativas.

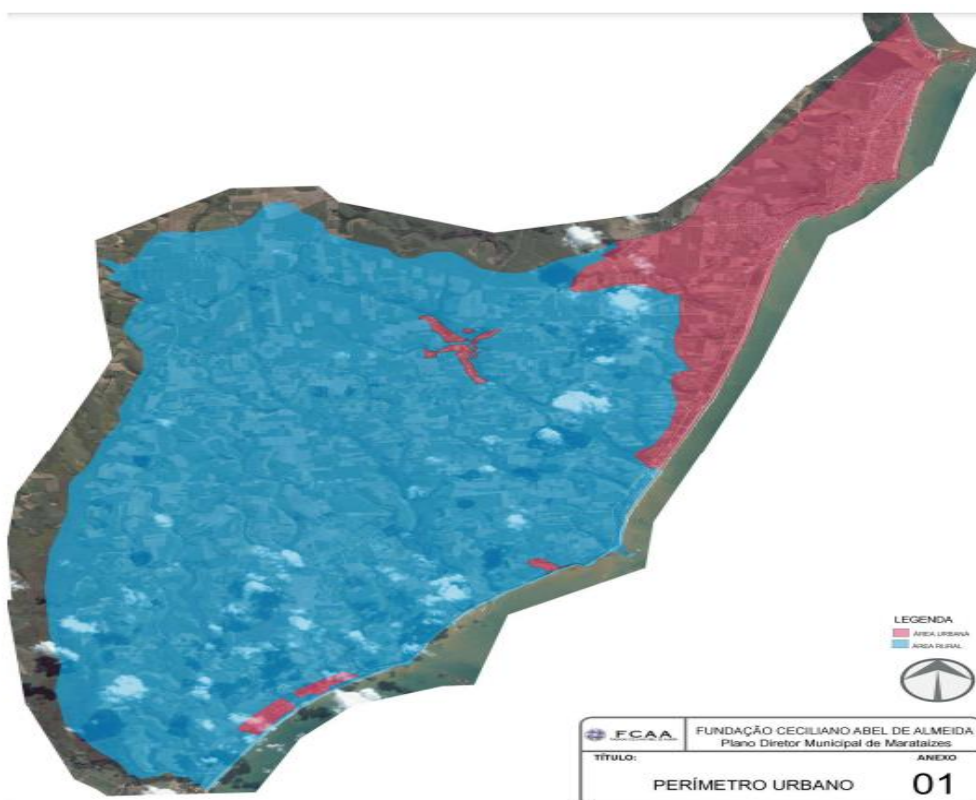
Cumpra, então, prosseguir com a análise da situação vivenciada pela população do município de Marataízes, de regularidade ou não dos bairros existentes e do fornecimento ou não dos serviços públicos essenciais à sadia qualidade de vida da população, para se atestar se todo o arcabouço normativo apresentado foi capaz de proporcionar aos cidadãos do município de Marataízes o direito à moradia adequada.

5.2 REGULARIDADE DOS BAIRROS E DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS NO MUNICÍPIO

Neste capítulo estão expostos os dados e imagens dos bairros/loteamentos situados na circunscrição territorial do município de Marataízes, conforme o Plano Diretor Urbano, além das formas de ocupação do solo, o acesso aos serviços básicos de água, esgoto, energia, coleta de lixo, saúde, educação, transporte, esporte e lazer.

Na primeira imagem encontra-se a delimitação do perímetro urbano do município de Marataízes, conforme definido no Volume 08 do seu Plano Diretor (Lei nº 1.084/2007). Na sequência, as imagens e análises de cada bairro, regularizado ou não.

Figura 1 – Perímetro urbano do município de Marataízes



Fonte: Plano Diretor de Marataízes (2007).

Figura 2 – Bairro do Pontal



Fonte: Google maps (2023).

O bairro Pontal faz parte da zona urbana do município, tratando-se de uma ocupação irregular. Há em curso uma regularização fundiária de todo o bairro, através do processo nº 31129/2022 e Edital nº 001/2022 – Instauração de Reurb.

O referido bairro possui os serviços de água encanada, energia elétrica, iluminação pública, rede de esgoto, coleta de lixo e serviço de transporte coletivo de passageiros. Suas ruas são pavimentadas, além do bairro contar com uma Escola Municipal de Ensino Fundamental (EMEF) e um Centro Municipal de Ensino Infantil (CMEI), uma unidade básica de saúde (UBS Pontal), um Campo Society e uma praça denominada de Praça da Lagosta.

Figura 3 - Bairro da Barra do Itapemirim

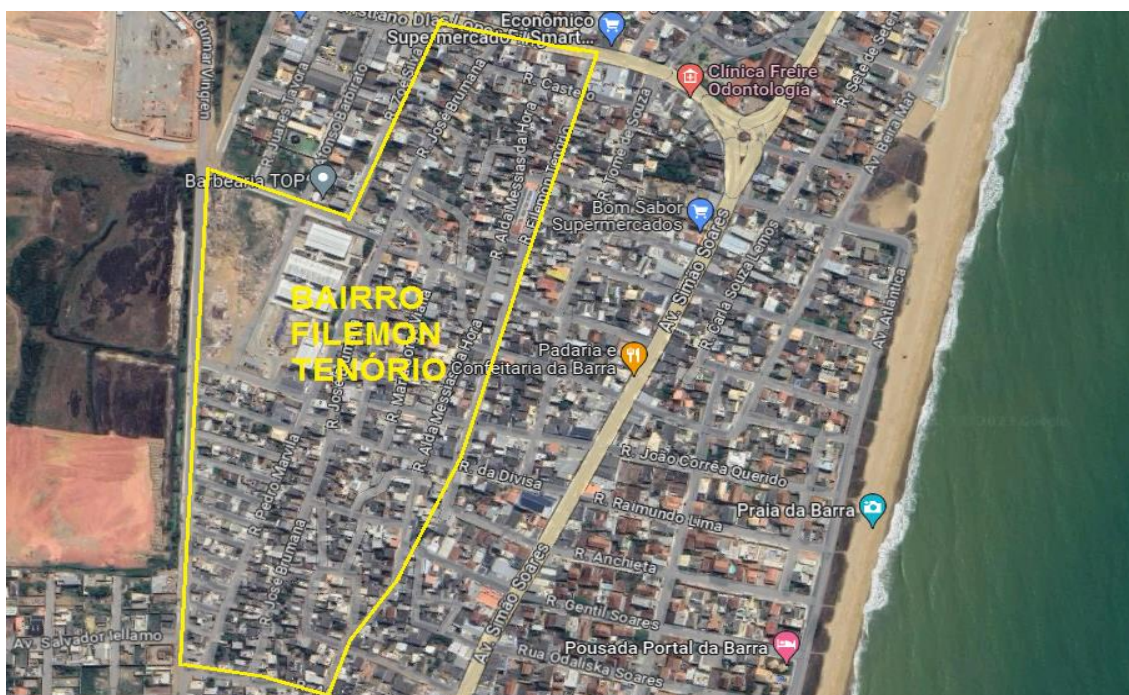


Fonte: Google Maps (2023).

O bairro Barra do Itapemirim faz parte da zona urbana do município. Dentro desse bairro encontram-se os loteamentos aprovados Granja Queimada, e Bela Vista I, II, III e IV.

O referido bairro possui os serviços de água encanada, energia elétrica, iluminação pública, rede de esgoto, coleta de lixo e serviço de transporte coletivo de passageiros. Suas ruas são pavimentadas, além do bairro contar com uma Escola Municipal de Ensino Fundamental José Marcelino (EMEF), uma Escola Municipal de Ensino Infantil (EMEI) Mônica de Aguiar e um Centro Municipal de Ensino Infantil (CMEI) Marisol Martineri. Barra do Itapemirim possui, também, uma unidade básica de saúde -, UBS Barra de Itapemirim e duas praças (Praça Antônio Jaques Soares e Praça Mônica de Aguiar).

Figura 4 - Bairro Filemon Tenório



Fonte: Google Maps (2023).

O bairro Filemon Tenório faz parte da zona urbana do município. Trata-se de um Loteamento não aprovado.

O referido bairro possui os serviços de água encanada, energia elétrica, iluminação pública, rede de esgoto, coleta de lixo e serviço de transporte coletivo de passageiros, além de suas ruas serem pavimentadas.

O bairro conta com um Centro Municipal de Ensino Infantil (CMEI Lili Brumana), além de uma unidade básica de saúde (UBS Caic) e duas praças (Praça Antônio Jaques Soares e Praça Mônica de Aguiar), para o lazer dos moradores.

Figura 5 - Bairro Areias Negras



Fonte: Google Maps (2023)

O bairro Areias Negras faz parte da zona urbana do município. Trata-se de um Loteamento aprovado, de mesmo nome do bairro.

O referido bairro possui os serviços de água encanada, energia elétrica, iluminação pública, rede de esgoto, coleta de lixo e serviço de transporte coletivo de passageiros. Suas ruas são pavimentadas, mas não conta com escolas públicas, unidades de saúde ou áreas de lazer.

Trata-se de um bairro eminentemente residencial, que faz divisa com o bairro Barra de Itapemirim. Em razão da proximidade, os moradores desse bairro acessam os serviços de saúde, educação e lazer através do bairro vizinho.

Figura 6 - Bairro Candinha



Fonte: Google Maps (2023)

O bairro Candinha faz parte da zona urbana do município. Fazem parte do bairro os loteamentos aprovados Candinha I, II e III.

O referido bairro possui os serviços de água encanada, energia elétrica, iluminação pública, rede de esgoto, coleta de lixo, além de suas ruas serem pavimentadas, mas não é assistido pelo serviço de transporte coletivo de passageiros. O bairro também não conta com escolas públicas, unidades de saúde ou áreas de lazer.

Neste bairro foi instalado um Conjunto Habitacional (casas populares) denominado Benedito Enéas Muqui.

Figura 7 – Bairro Monte Carlos



Fonte: Google Maps (2023)

O bairro Monte Carlos faz parte da zona urbana do município. Trata-se de um Loteamento aprovado, com o mesmo nome do bairro.

O referido bairro possui os serviços de água encanada, energia elétrica, iluminação pública, rede de esgoto, coleta de lixo, além de suas ruas serem pavimentadas, mas não é assistido pelo serviço de transporte coletivo de passageiros. O bairro também não conta com escolas públicas, unidades de saúde ou áreas de lazer.

Trata-se de um pequeno bairro em que os moradores acessam os demais serviços (educação, saúde e lazer) através dos bairros vizinhos. Isso acontece, também, com o transporte coletivo, que somente pode ser acessado pelo bairro Wanda Maria.

Figura 8 – Bairro Wanda Maria



Fonte: Google Maps (2023).

O bairro Wanda Maria faz parte da zona urbana do município. Trata-se de um Loteamento aprovado, com o mesmo nome do bairro.

O referido bairro possui os serviços de água encanada, energia elétrica, iluminação pública, rede de esgoto, coleta de lixo e serviço de transporte coletivo de passageiros, além de suas ruas serem pavimentadas.

O bairro não conta com escolas públicas, unidades de saúde ou áreas de lazer, sendo que os moradores acessam tais serviços (educação, saúde e lazer) através dos bairros próximos.

Figura 9 – Bairro Cidade Nova



Fonte: Google Maps (2023).

O bairro Cidade Nova faz parte da zona urbana do município. Fazem parte do bairro dois loteamentos aprovados, o loteamento Cidade Nova e o loteamento Cidade Nova - Seção Queimada.

O referido bairro possui os serviços de água encanada, energia elétrica, iluminação pública, rede de esgoto, coleta de lixo e serviço de transporte coletivo de passageiros, além de suas ruas serem pavimentadas. Está instalado no bairro o UBS Cidade Nova, unidade de saúde estruturada que atende todo o município.

O bairro não conta com escolas públicas, mas possui área de lazer constituída por uma praça com academia popular.

Figura 10 – Bairro Acapulco



Fonte: Google Maps (2023).

O bairro Acapulco faz parte da zona urbana do município. Fazem parte do bairro dois loteamentos aprovados, loteamento Acapulco e loteamento Acapulco Complementar.

O referido bairro possui os serviços de água encanada, energia elétrica, iluminação pública, rede de esgoto e coleta de lixo, além de suas ruas serem pavimentadas. Entretanto, não conta com Escola Pública, unidade de saúde, praça ou outro local público de lazer.

O bairro também não conta com o serviço de transporte público de passageiros. Assim, seus moradores têm que se dirigir ao bairro vizinho para terem acesso a tal serviço.

Figura 11 – Bairro Jardim Balneário Elza



Fonte: Google Maps (2023).

O bairro Jardim Balneário Elza faz parte da zona urbana do município. Trata-se de um Loteamento aprovado, com o mesmo nome do bairro.

O referido bairro possui os serviços de água encanada, energia elétrica, iluminação pública, rede de esgoto, coleta de lixo e serviço de transporte coletivo de passageiros, além de suas ruas serem pavimentadas.

O bairro não conta com escolas públicas, unidades de saúde ou áreas de lazer, sendo que os moradores acessam tais serviços (educação, saúde e lazer) através dos bairros próximos.

Figura 12 – Bairro Praia das Arraias



Fonte: Google Maps (2023).

O bairro Praia das Arraias faz parte da zona urbana do município. Trata-se de um Loteamento aprovado, com o mesmo nome do bairro.

O referido bairro possui os serviços de água encanada, energia elétrica, iluminação pública, rede de esgoto, coleta de lixo e serviço de transporte coletivo de passageiros, além de suas ruas serem pavimentadas.

No bairro localiza-se a Escola Municipal de Ensino Infantil (EMEI) Professor Marcelo Gomes, mas não possui unidades de saúde ou áreas de lazer, sendo que os moradores acessam tais serviços (saúde e lazer) através dos bairros próximos.

Figura 13 – Bairro Santa Rita



Fonte: Google Maps (2023).

O bairro Santa Rita faz parte da zona urbana do município. Compõe o bairro os loteamentos aprovados Santa Rita I e Santa Rita II.

O referido bairro possui os serviços de água encanada, energia elétrica, iluminação pública, rede de esgoto e coleta de lixo, além de suas ruas serem pavimentadas.

No bairro localiza-se o Centro Municipal de Ensino Infantil (CMEI) Priscila Ferreira da Silva, mas não possui unidades de saúde ou áreas de lazer, tampouco é assistido pelo serviço de transporte coletivo de passageiros, sendo que os moradores acessam tais serviços (transporte, saúde e lazer) através dos bairros próximos.

No bairro foi instalado um conjunto habitacional público - Conjunto Habitacional Santa Rita II.

Figura 14 – Bairro Baixa dos Ubás



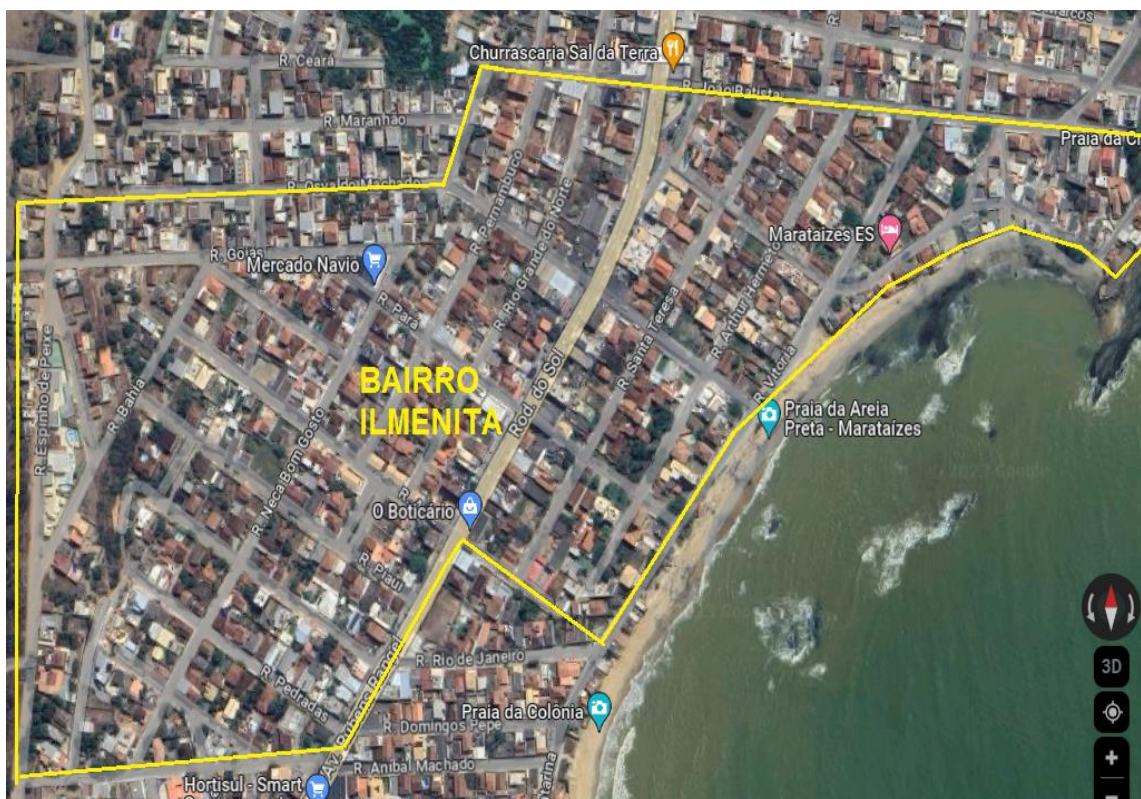
Fonte: Google Maps (2023).

O bairro Baixa dos Ubás faz parte da zona urbana do município. Trata-se de um pequeno bairro, proveniente de um Loteamento aprovado, com o mesmo nome.

O referido bairro possui os serviços de água encanada, energia elétrica, iluminação pública, rede de esgoto e coleta de lixo, além de suas ruas serem pavimentadas.

O bairro não conta com escola pública, não possui unidades de saúde ou áreas de lazer, nem é assistido pelo serviço de transporte coletivo de passageiros, sendo que os moradores acessam tais serviços (educação, transporte, saúde e lazer) através dos bairros próximos.

Figura 15 – Bairro Ilmenita



Fonte: Google Maps (2023).

O bairro Ilmenita faz parte da Zona Urbana do município. É formado por um loteamento aprovado, de mesmo nome do bairro.

O referido bairro possui os serviços de água encanada, energia elétrica, iluminação pública, rede de esgoto, coleta de lixo e transporte público de passageiros, além de suas ruas serem pavimentadas.

No bairro Ilmenita localiza-se a unidade de saúde UBS Marataízes II e, para o lazer dos moradores, a Praça Antônio Hautequest. Não foi instalada, entretanto, escola pública.

Figura 16 – Bairro Miramar



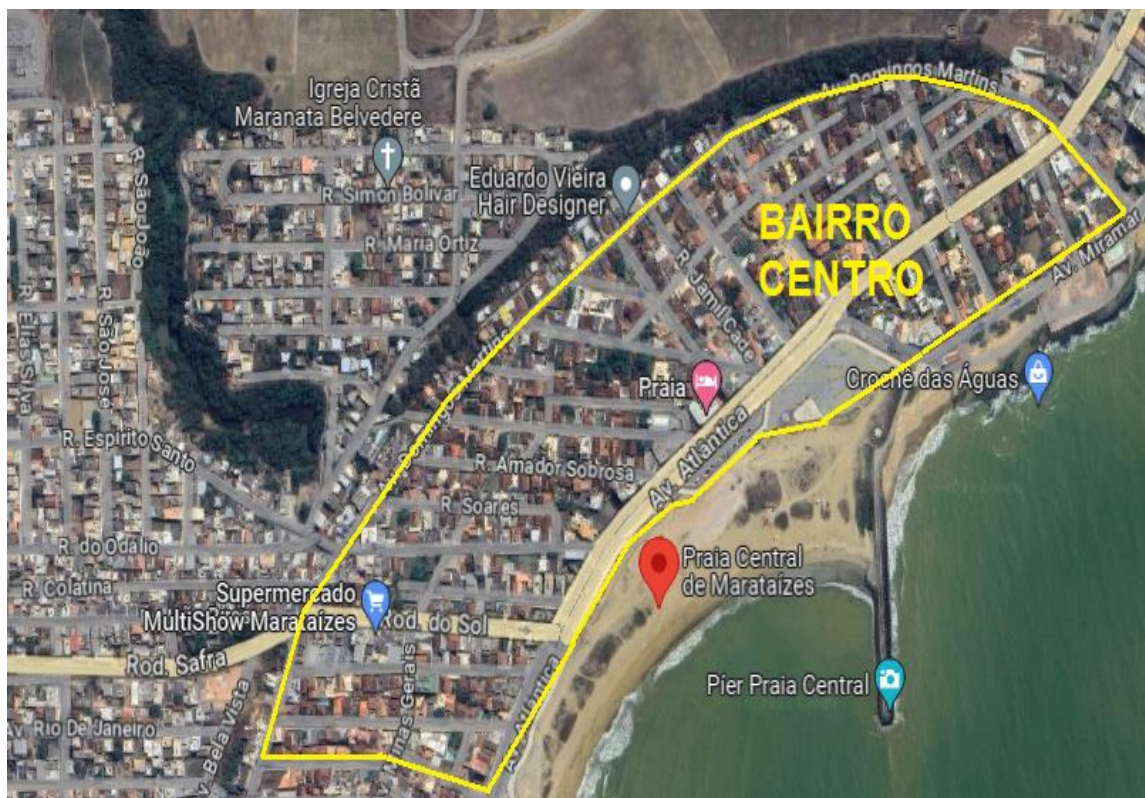
Fonte: Google Maps (2023).

O bairro Miramar faz parte da Zona Urbana do município. É formado por um loteamento aprovado, de mesmo nome do bairro.

O referido bairro possui os serviços de água encanada, energia elétrica, iluminação pública, rede de esgoto, coleta de lixo e transporte público de passageiros, além de suas ruas serem pavimentadas.

O bairro não conta com escola pública, não possui unidades de saúde ou áreas públicas de lazer, sendo que os moradores acessam tais serviços (educação, saúde e lazer) através dos bairros próximos, utilizando, para tanto, transporte público ou particular.

Figura 17 – Bairro Centro



Fonte: Google Maps (2023).

O bairro Centro de Marataízes é formado pelo loteamento aprovado Mário Rezende. Trata-se de um dos pontos turísticos do município, onde se localiza a Praça Central, local em que são realizados os eventos de final de ano, além de uma orla com calçadão para caminhada e quadras de esportes.

O Centro possui os serviços de água encanada, energia elétrica, iluminação pública, rede de esgoto, coleta de lixo e transporte público de passageiros, além de suas ruas serem pavimentadas.

Entretanto, o bairro não possui escola pública ou unidade de saúde, sendo que os moradores acessam tais serviços (educação e saúde) através dos bairros próximos, por meio de transporte, público ou particular.

Figura 18 – Bairro de Lurdes



Fonte: Google Maps (2023).

O bairro de Lurdes faz parte da zona urbana do município. Compõe o bairro os loteamentos aprovados loteamento Lurdes I e II.

O referido bairro possui os serviços de água encanada, energia elétrica, iluminação pública, rede de esgoto, coleta de lixo e transporte público de passageiros, além de suas ruas serem pavimentadas.

Entretanto, o bairro não conta com áreas públicas de lazer, também não possui escola pública ou unidade de saúde, sendo que os moradores acessam tais serviços (educação, saúde e lazer) através dos bairros próximos, por meio de transporte público ou particular.

Figura 19 – Bairro Atlântico



Fonte: Google Maps (2023).

O bairro Atlântico faz parte da zona urbana do município. Compõe o bairro os loteamentos aprovados Atlântico e Atlântico Complementar.

O referido bairro possui os serviços de água encanada, energia elétrica, iluminação pública, rede de esgoto, coleta de lixo e transporte público de passageiros, além de suas ruas serem pavimentadas.

Contudo, o bairro não conta com áreas públicas de lazer, como, também, não possui escola pública ou unidade de saúde, sendo que os moradores acessam tais serviços (educação, saúde e lazer) através dos bairros próximos, por meio de transporte público ou particular.

Figura 20 – Bairro de Fátima



Fonte: Google Maps (2023).

O bairro de Fátima faz parte da zona urbana do município. Trata-se de um loteamento aprovado, de mesmo nome.

O referido bairro possui os serviços de água encanada, energia elétrica, iluminação pública, coleta de lixo e transporte público de passageiros, além de suas ruas serem pavimentadas. Não obstante, não possui sistema de esgotamento sanitário - as casas utilizam o sistema de fossas.

O bairro também não conta com áreas públicas de lazer, não possui escola pública ou unidade de saúde, sendo que os moradores acessam tais serviços (educação, saúde e lazer) através dos bairros próximos, por meio de transporte público ou particular.

Figura 21 – Bairro Esplanada Mário Cassoti



Fonte: Google Maps (2023).

O bairro Esplanada Mario Cassoti faz parte da Zona Urbana do município. É formado por um loteamento aprovado, de mesmo nome do bairro.

O referido bairro possui os serviços de água encanada, energia elétrica, iluminação pública, coleta de lixo e transporte público de passageiros, além de suas ruas serem pavimentadas. Não obstante, não possui sistema de esgotamento sanitário - as casas utilizam o sistema de fossas.

O bairro não conta com escola pública, não possui unidades de saúde ou áreas públicas de lazer, sendo que os moradores acessam tais serviços (educação, saúde e lazer) através dos bairros próximos, utilizando de transporte público ou particular.

Figura 22 – Bairro Village (Condomínio Fechado)



Fonte: Google Maps (2023).

O Condomínio Village faz parte da zona urbana do município. Trata-se de um Condomínio fechado, devidamente aprovado pela municipalidade e registrado no Cartório de Registro de Imóveis.

O Condomínio Village possui energia elétrica e iluminação pública, além de ser assistido pelo serviço de coleta de lixo, mas o sistema de abastecimento de água é próprio, não público. Há no Condomínio área de lazer privada, com piscina e quadras de esportes - de areia e de grama.

As ruas do Condomínio Village não são pavimentadas e ele não possui sistema de esgotamento sanitário – as casas utilizam do sistema de fossas. Também não é assistido pelo serviço de transporte público, seus moradores acessam os serviços de educação, saúde e transporte através dos bairros vizinhos, utilizando, para tanto, de transporte particular.

Figura 23 – Bairro Belvedere



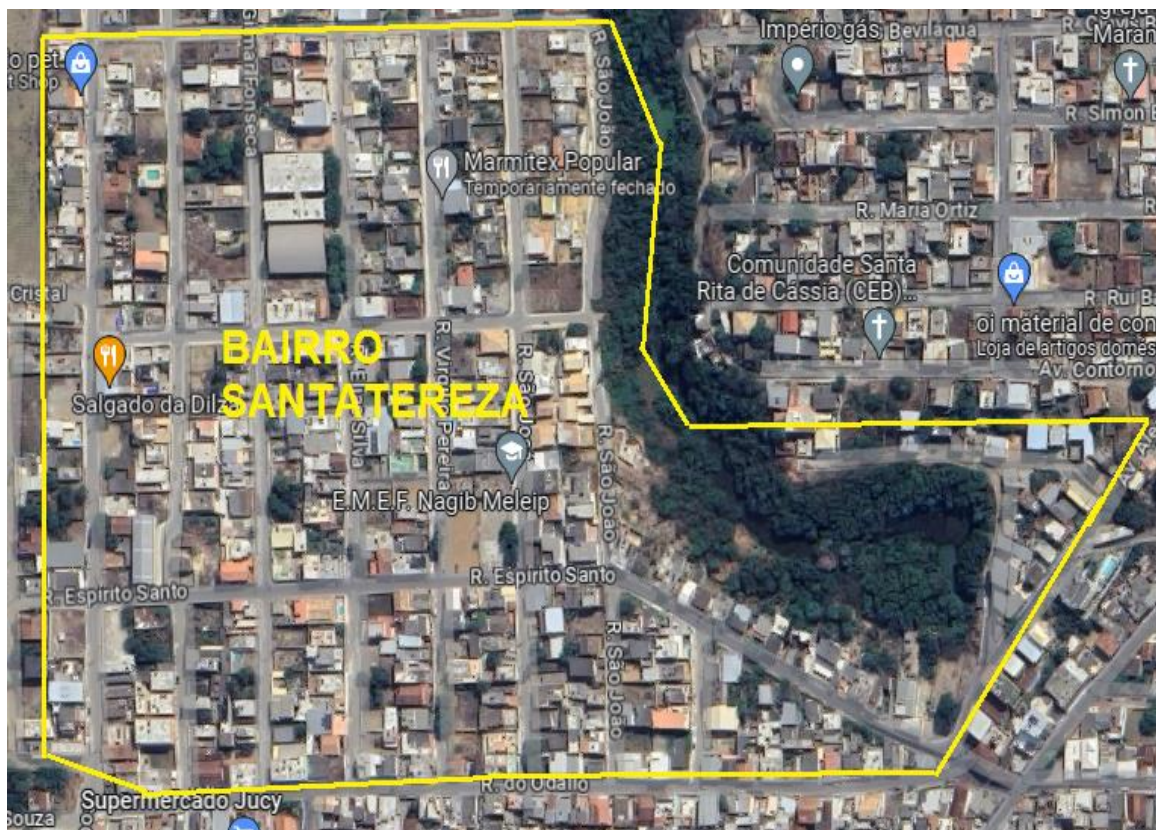
Fonte: Google Maps (2023)

O bairro Belvedere faz parte da Zona Urbana do município. É formado por um loteamento aprovado, de mesmo nome do bairro.

O referido bairro possui os serviços públicos de água encanada, energia elétrica, iluminação pública, esgotamento sanitário, coleta de lixo e transporte público de passageiros, além de suas ruas serem pavimentadas com pavimentação asfáltica.

O bairro não conta com escola pública, não possui unidades de saúde ou áreas públicas de lazer, sendo que os moradores acessam tais serviços (educação, saúde e lazer) através dos bairros próximos, sendo, para tanto, servidos de transporte público.

Figura 24 – Bairro Santa Tereza



Fonte: Google Maps (2023).

O bairro Santa Tereza faz parte da Zona Urbana do município. É formado por um loteamento aprovado, de mesmo nome do bairro.

O referido bairro possui os serviços públicos de água encanada, energia elétrica, iluminação pública, esgotamento sanitário e coleta de lixo, além de suas ruas serem pavimentadas.

No bairro localiza-se a Escola Municipal de Ensino Fundamental (EMEF) Nagib Meleip, mas não conta com unidade pública de saúde, com o serviço de transporte público de passageiros ou com áreas de lazer, sendo que os moradores necessitam se deslocar aos bairros próximos para terem acesso a esses serviços (saúde, transporte e lazer).

Figura 25 – Bairro Elza



Fonte: Google Maps (2023).

O bairro Elza faz parte da Zona Urbana do município. Trata-se de um loteamento irregular consolidado. Está em curso no município um processo de regularização fundiária desse núcleo urbano.

Apesar de ser irregular, o referido bairro possui os serviços públicos de água encanada, energia elétrica, iluminação pública, esgotamento sanitário e coleta de lixo, além de suas ruas serem pavimentadas.

O bairro não conta com escola pública, não possui unidades de saúde ou áreas públicas de lazer, tampouco é assistido pelo serviço de transporte público de passageiros, sendo que os moradores acessam tais serviços (educação, saúde, lazer e transporte público) através dos bairros próximos.

Figura 26 – Bairro Esplanada II



Fonte: Google Maps (2023).

O bairro Esplanada II faz parte da Zona Urbana do município. É formado por um loteamento aprovado, de mesmo nome do bairro.

O referido bairro possui os serviços públicos de água encanada, energia elétrica, iluminação pública, esgotamento sanitário e coleta de lixo, mas não possui ruas pavimentadas.

O bairro também não conta com escola pública, não possui unidades de saúde ou áreas públicas de lazer, tampouco é assistido pelo serviço de transporte público de passageiros, sendo que os moradores somente têm acesso a tais serviços (educação, saúde, lazer e transporte público) através dos bairros próximos.

Figura 27 – Bairro Alvorada



Fonte: Google Maps (2023).

O bairro Alvorada faz parte da Zona Urbana do município. Trata-se de um pequeno bairro formado por um loteamento aprovado, de mesmo nome.

O referido bairro possui os serviços públicos de água encanada, energia elétrica, iluminação pública, esgotamento sanitário e coleta de lixo, além de suas ruas serem pavimentadas.

O bairro conta, também, com uma unidade de saúde, o UBS Marataízes II, além de ser servido pelo serviço de transporte público de passageiros. Entretanto, não há no Alvorada Escolas Públicas ou locais públicos de lazer para a população. Os moradores acessam tais serviços através dos bairros próximos.

Figura 28 – Bairro Portal Verde



Fonte: Google Maps (2023).

O bairro Portal Verde faz parte da Zona Urbana do município. Trata-se de uma ocupação irregular, sem loteamento aprovado.

O referido bairro possui os serviços públicos de água encanada, energia elétrica, iluminação pública e coleta de lixo, mas não possui esgotamento sanitário, tampouco ruas pavimentadas. Também não é assistido pelo serviço de transporte público de passageiros.

Localiza-se no bairro a APAÉ Marataízes, mas não possui unidade básica de saúde ou áreas de lazer para a população. Os moradores acessam tais serviços através dos bairros próximos.

Figura 29 – Bairro Baixa Bonita



Fonte: Google Maps (2023).

O bairro Baixa Bonita faz parte da Zona Urbana do município. Trata-se de uma ocupação irregular, sem loteamento aprovado.

O referido bairro possui os serviços públicos de água encanada, energia elétrica, iluminação pública e coleta de lixo, mas não possui esgotamento sanitário, ruas pavimentadas ou serviço de transporte público de passageiros.

O bairro também não conta com escola pública, unidade de saúde ou áreas públicas de lazer. Os moradores acessam tais serviços (educação, saúde e lazer) através dos bairros próximos.

Figura 30 – Bairro Portal Marataízes



Fonte: Google Maps (2023).

O bairro Portal Marataízes faz parte da Zona Urbana do município. Trata-se de um bairro irregular, sem loteamento aprovado.

O referido bairro possui os serviços públicos de água encanada, energia elétrica, iluminação pública e coleta de lixo, mas não possui esgotamento sanitário, ruas pavimentadas ou serviço de transporte público de passageiros. Mesmo assim, nele foi instalado o Conjunto Habitacional Público denominado Portal de Marataízes.

O bairro não conta com escola pública, unidade de saúde ou áreas públicas de lazer. Os moradores acessam tais serviços (educação, saúde e lazer) através de bairros adjacentes.

Figura 31 – Bairro Belo Horizonte



Fonte: Google Maps (2023)

O bairro Belo Horizonte faz parte da Zona Urbana do município. Engloba os loteamentos aprovados Belo Horizonte Otil e Belo Horizonte Amenezes.

O referido bairro possui os serviços públicos de água encanada, energia elétrica, iluminação pública, esgotamento sanitário e coleta de lixo, além de suas ruas serem pavimentadas.

O bairro é servido pelo serviço de transporte público de passageiros, mas não conta com escola pública, unidade de saúde ou áreas públicas de lazer. Os moradores acessam tais serviços (educação, saúde e lazer) através dos bairros próximos.

Figura 32 – Bairro Esplanada



Fonte: Google Maps (2023)

O bairro Esplanada faz parte da Zona Urbana do município. É formado por um loteamento aprovado, de mesmo nome do bairro.

O referido bairro possui os serviços públicos de água encanada, energia elétrica, iluminação pública, esgotamento sanitário e coleta de lixo. Suas ruas são pavimentadas, além de ser servido pelo serviço de transporte coletivo de passageiros.

No bairro localiza-se o Centro Municipal Ensino Infantil Ayd Miguel Sad e a Escola Municipal de Ensino Infantil Maycon dos Santos, mas não possui unidade de saúde, muito menos áreas de lazer. Os moradores acessam tais serviços (saúde e lazer) através de bairros próximos.

Figura 33 – Bairro Novo Horizonte



Fonte: Google Maps (2023).

O bairro Novo Horizonte faz parte da Zona Urbana do município. É formado por um loteamento aprovado, de mesmo nome do bairro.

O referido bairro possui os serviços públicos de água encanada, energia elétrica, iluminação pública, esgotamento sanitário e coleta de lixo, além de suas ruas serem pavimentadas, mas não é servido pelo serviço de transporte coletivo de passageiros.

No bairro não foram instaladas escolas ou unidades públicas de saúde. Os moradores também não contam com praças ou outros espaços públicos de lazer, acessando tais serviços (educação, saúde e lazer) através dos bairros próximos.

Figura 34 – Bairro Nossa Senhora Aparecida



Fonte: Google Maps (2023).

O bairro Nossa Senhora Aparecida faz parte da Zona Urbana do município. Trata-se de uma ocupação irregular, sem loteamento aprovado.

O referido bairro possui os serviços públicos de água encanada, energia elétrica, iluminação pública e coleta de lixo, além de suas ruas serem pavimentadas, mas não possui esgotamento sanitário e não é servido pelo serviço de transporte coletivo de passageiros.

O bairro não possui unidade básica de saúde, mas conta com um campo de futebol society, para lazer dos moradores, e com a Escola Municipal de Ensino Fundamental José Bonifácio Marvila. Os moradores do bairro acessam os serviços de transporte e saúde através dos bairros próximos.

Figura 35 – Bairro Jacarandá



Fonte: Google Maps (2023).

O bairro Jacarandá faz parte da Zona Urbana do município. Trata-se de uma ocupação irregular, sem loteamento aprovado.

O referido bairro possui os serviços públicos de água encanada, energia elétrica, iluminação pública, coleta de lixo e transporte coletivo de passageiros, além de suas ruas serem pavimentadas, mas não possui esgotamento sanitário.

No bairro localizam-se a Escola Municipal de Ensino Fundamental (EMEF) Anália de Queiroz, Escola Estadual de Ensino Médio (EEEM) Professor José Veiga e o Centro Municipal de Ensino Infantil (CMEI) Jacarandá. Na área da saúde, a população é atendida no UBS Jacarandá. O bairro conta, também, com uma praça com playground, para lazer dos moradores.

Figura 36 – Bairro Capinzal



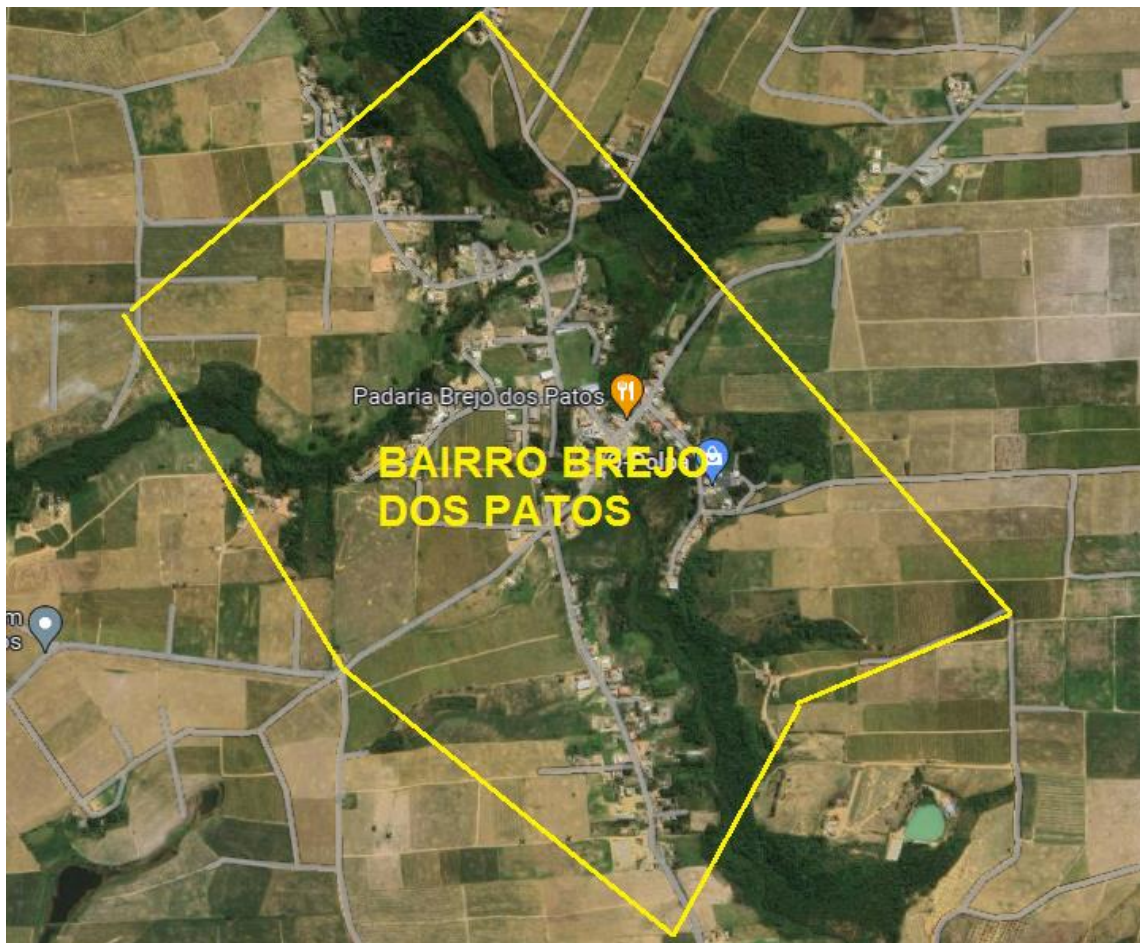
Fonte: Google Maps (2023).

Capinzal faz parte da Zona Rural do município. Trata-se de um parcelamento irregular do solo rural, sem loteamento aprovado.

Apesar de irregular, o bairro conta com os serviços de água encanada, energia elétrica, iluminação pública e coleta de lixo, além de suas ruas serem pavimentadas e o bairro ser assistido pelo serviço de transporte público de passageiros. Por não possuir esgotamento sanitário, as casas utilizam o sistema de fossas.

Em Capinzal localiza-se a Escola Municipal de Ensino Infantil e Fundamental (EMEIF) Antônio José de Almeida e um campo de futebol society. Para acesso ao serviço de saúde, os moradores precisam se deslocar para os bairros próximos.

Figura 37 – Bairro Brejo dos Patos



Fonte: Google Maps (2023).

Brejo dos Patos faz parte da Zona Rural do município. Trata-se de um parcelamento irregular do solo rural, sem loteamento aprovado.

Apesar de irregular, o bairro conta com os serviços de água encanada, energia elétrica, iluminação pública e coleta de lixo, além de suas ruas serem pavimentadas e o bairro ser assistido pelo serviço de transporte público de passageiros. Por não possuir esgotamento sanitário, as residências utilizam o sistema de fossas.

Em Brejo dos Patos localiza-se a Escola Municipal de Ensino Infantil e Fundamental (EMEIF) Prof. Maria da Costa Machado e o Centro Municipal de Ensino Infantil (CMEI) Jadir Pinheiro Machado, mas não possui unidade de saúde ou locais públicos de lazer para a população.

Figura 38 – Bairro Fazenda Canaã



Fonte: Google Maps (2023).

Fazenda Canaã faz parte da Zona Rural do município. Trata-se de um parcelamento irregular do solo rural, sem loteamento aprovado.

Apesar de irregular, o bairro conta com os serviços de água encanada, energia elétrica, iluminação pública e coleta de lixo, além de suas ruas serem pavimentadas e o bairro ser assistido pelo serviço de transporte público de passageiros. Por não possuir esgotamento sanitário, as casas utilizam do sistema de fossas.

Fazenda Canaã não conta com escolas públicas, unidades de saúde ou locais públicos de lazer. Em razão da distância da zona urbana do município, o acesso a esses serviços (educação, saúde e lazer) somente se dá através do transporte público ou particular de passageiros.

Figura 39 – Bairro Canaã



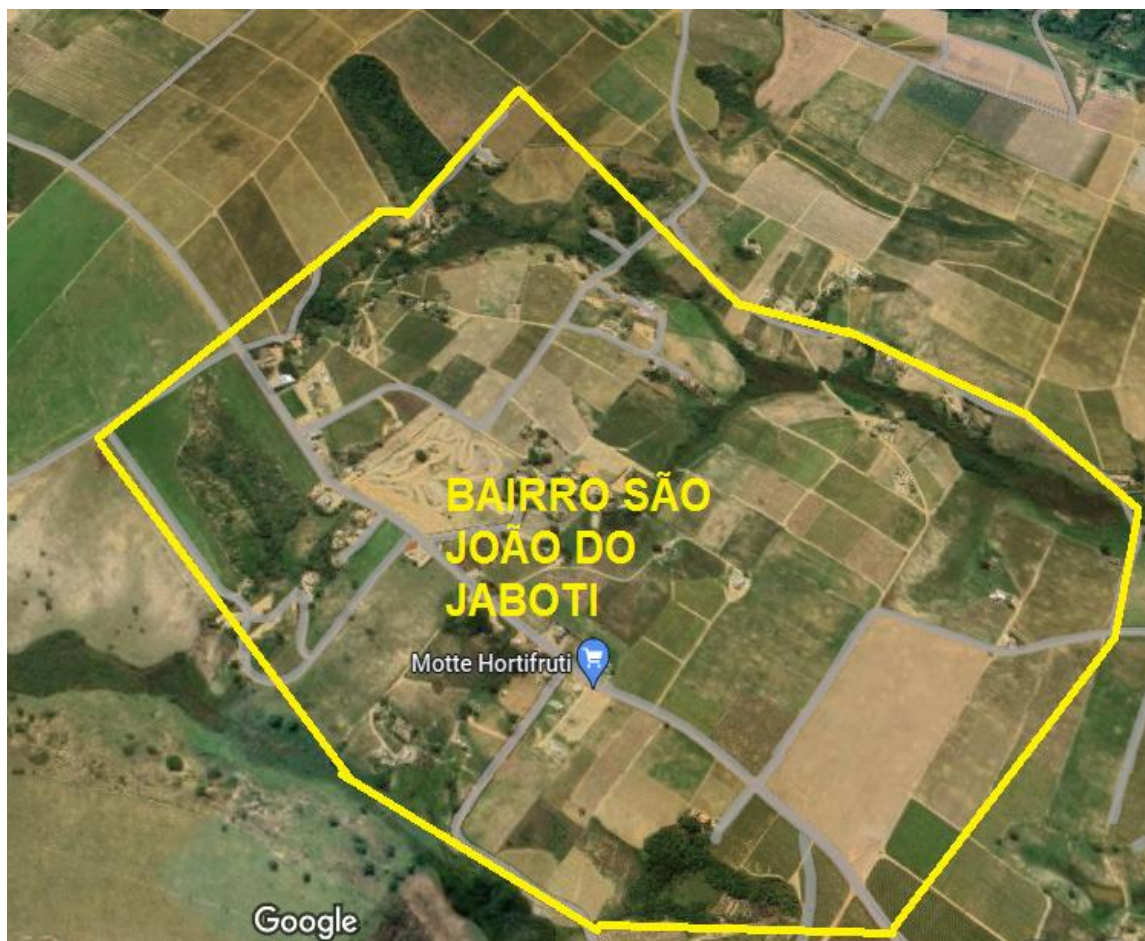
Fonte: Google Maps (2023)

Canaã faz parte da Zona Rural do município. Trata-se de um parcelamento irregular do solo rural, sem loteamento aprovado.

Apesar de irregular, o bairro conta com os serviços de água encanada, energia elétrica, iluminação pública e coleta de lixo, além de suas ruas serem pavimentadas e o bairro ser assistido pelo serviço de transporte público de passageiros. Por não possuir esgotamento sanitário, as casas utilizam o sistema de fossas.

Em Canaã localizam-se a Escola Municipal Ensino Fundamental (EMEF) Professor José de Abraão e o CMEI Ademar Paes Batista. Na área da saúde pública, a população é assistida pelo UBS Canaã. Já no que diz respeito ao lazer, os moradores contam com uma Quadra Poliesportiva e o Estádio Municipal Machado.

Figura 40 – Bairro São João do Jaboti



Fonte: Google Maps (2023).

São João do Jaboti parte da Zona Rural do município. Trata-se de um parcelamento irregular do solo rural, sem loteamento aprovado.

Apesar de irregular, o bairro conta com os serviços de água encanada, energia elétrica, iluminação pública e coleta de lixo, além de ser assistido pelo serviço de transporte público de passageiros. Suas ruas não são pavimentadas e não possuem esgotamento sanitário, as casas utilizam do sistema de fossas.

Na localidade não foi instalada escola pública. Os moradores, para terem acesso à educação, devem utilizar o serviço de transporte público ou privado. Em relação à

saúde, foi instalado o UBS São João do Jaboti (Mario Caetano de Souza) e, em relação ao lazer, há um campo de Futebol Society.

Figura 41 – Bairro Jaboti



Fonte: Google Maps (2023).

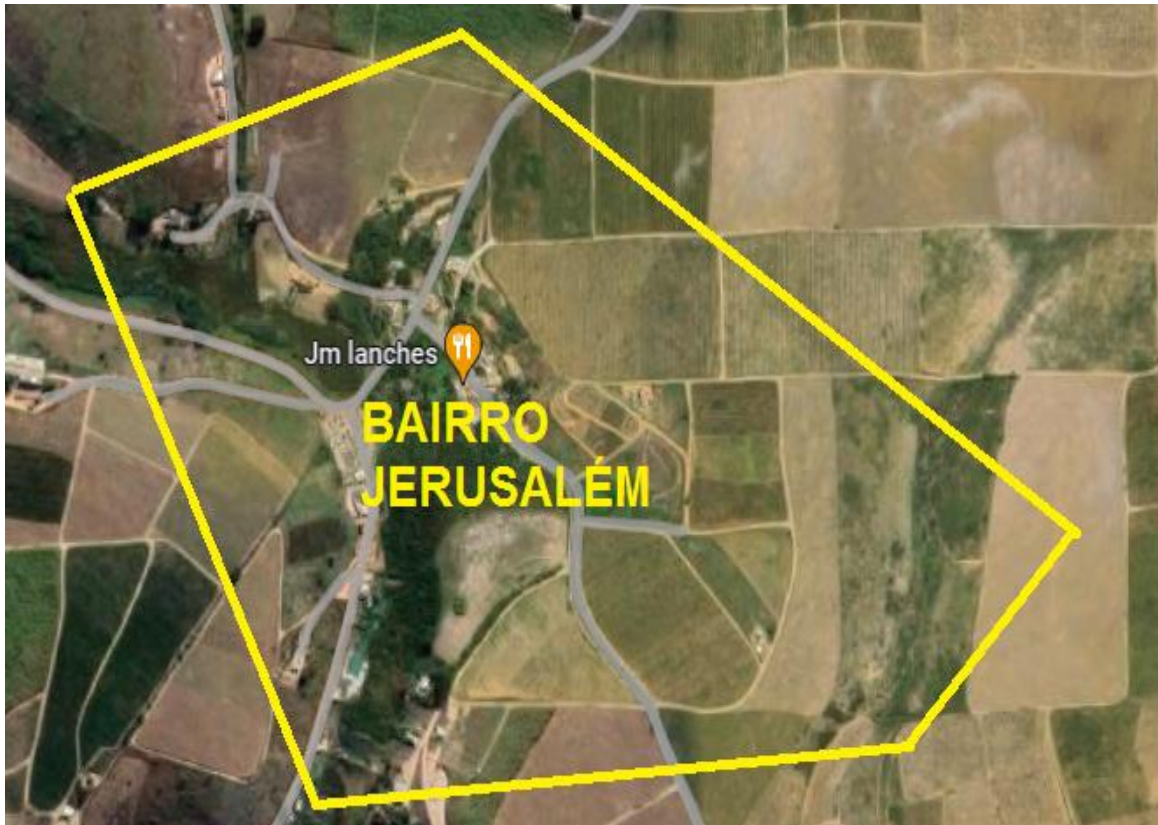
Jaboti parte da Zona Rural do município. Trata-se de um parcelamento irregular do solo rural, sem loteamento aprovado.

Apesar de irregular, o bairro conta com os serviços de água encanada, energia elétrica, iluminação pública e coleta de lixo, além de suas ruas serem pavimentadas, mas não é assistido pelo serviço de transporte público de passageiros. Também não possui esgotamento sanitário e as casas utilizam o sistema de fossas.

Na localidade não foram instaladas escolas públicas ou unidade de atendimento à saúde para a população. Os moradores somente têm acesso a tais serviços

utilizando de transporte particular. Em relação ao lazer, há um campo de Futebol Society.

Figura 42 – Bairro Jerusalém



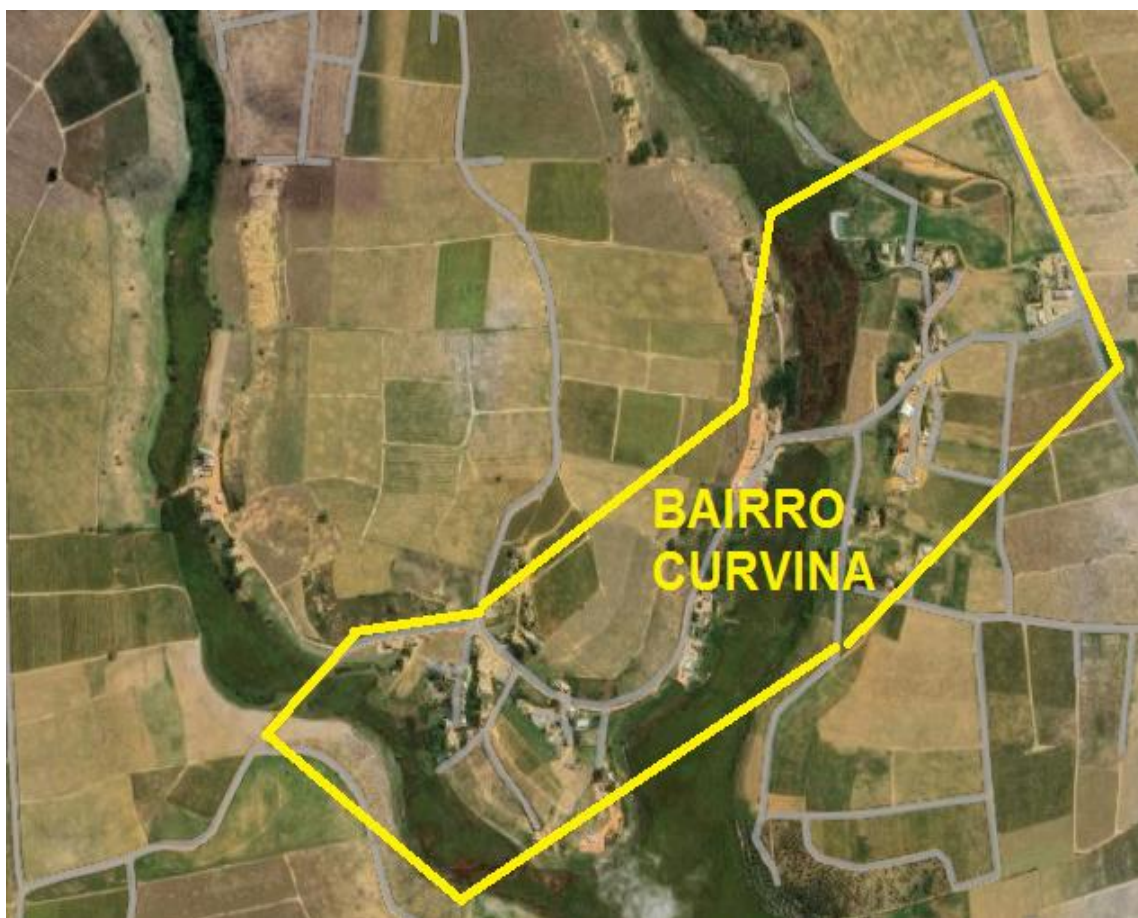
Fonte: Google Maps (2023).

Jerusalém faz parte da Zona Rural do município. Trata-se de um parcelamento irregular do solo rural, sem loteamento aprovado.

Apesar de irregular, o bairro conta com os serviços de água encanada, energia elétrica, iluminação pública, coleta de lixo e ruas serem pavimentadas. Todavia, não é assistido pelo serviço de transporte público de passageiros e não possui esgotamento sanitário (as casas utilizam o sistema de fossas).

Na localidade não foram instaladas escolas públicas, unidade de atendimento de saúde para a população ou ambientes públicos de lazer. Os moradores somente têm acesso a tais serviços (educação, saúde e lazer) utilizando de transporte particular.

Figura 43 – Bairro Curvina



Fonte: Google Maps (2023).

Curvina faz parte da Zona Rural do município. Trata-se de um parcelamento irregular do solo rural, sem loteamento aprovado.

Apesar de irregular, o bairro conta com os serviços de água encanada, energia elétrica, iluminação pública e coleta de lixo, além de suas ruas serem pavimentadas, mas não é assistido pelo serviço de transporte público de passageiros. As casas utilizam do sistema de fossas, pois o bairro não possui esgotamento sanitário.

Na localidade foi instalada a Escola Municipal de Ensino Infantil e Fundamental Curvina. Os moradores não contam, entretanto, com unidade pública de atendimento à saúde ou áreas de lazer. Para terem acesso a tais serviços (saúde e lazer), devem fazer uso de transportes privados.

Figura 44 - Bairro Caculucagem/Canudos/Alto Boa Vista



Fonte: Google Maps (2023).

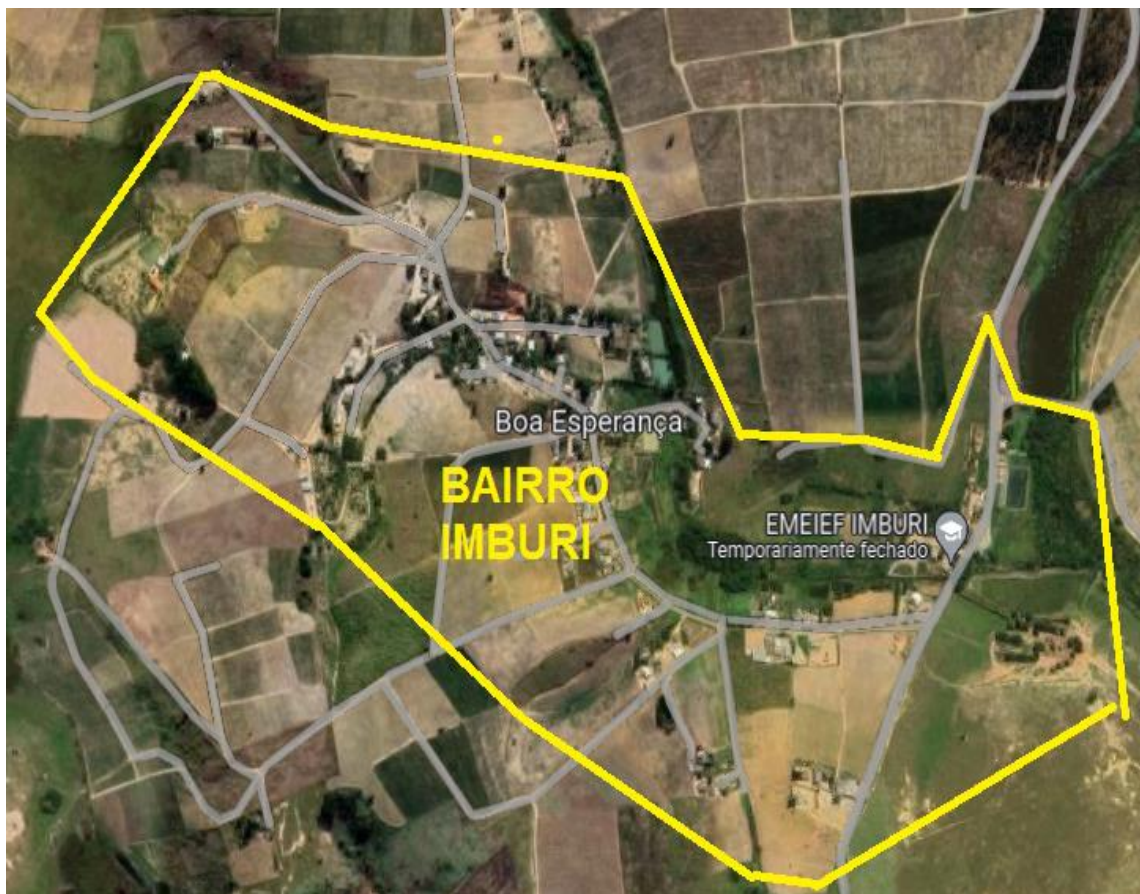
Caculucagem, Canudos e Alto Boa Vista fazem parte da Zona Rural do município. São parcelamentos irregulares do solo rural, sem loteamento aprovado.

Apesar de irregulares, as áreas, que são próximas e interligadas, contam com os serviços de água encanada, energia elétrica, iluminação pública e coleta de lixo, além de suas ruas serem pavimentadas, mas não é assistido pelo serviço de transporte público de passageiros. Também não possuem esgotamento sanitário. Por conta disso, as casas utilizam do sistema de fossas.

Na localidade foi instalada a Escola Municipal de Ensino Infantil e Fundamental Zeni Mendes de Souza. Os moradores não contam, entretanto, com unidade básica de

saúde. Para acesso a tal serviço, devem fazer uso de transportes privados. Em relação ao lazer, há um Campo de Futebol Society.

Figura 45 - Bairro Imburi



Fonte: Google Maps (2023).

Imburi faz parte da Zona Rural do município. Trata-se de um parcelamento irregular do solo rural, sem loteamento aprovado.

Mesmo sendo irregular, o bairro conta com os serviços de água encanada, energia elétrica, iluminação pública, coleta de lixo e transporte público de passageiros, além de suas ruas serem pavimentadas, mas não possui esgotamento sanitário, razão pela qual, as casas utilizam do sistema de fossas.

Na localidade foram instalados a Escola Municipal de Ensino Infantil e Fundamental Imburi e um Campo de Futebol Society. Eles não contam, entretanto, com unidade

pública de atendimento à saúde. Para terem acesso a tal serviço, devem fazer uso de transporte público ou privado.

Figura 46 - Bairro Boa Vista do Sul



Fonte: Google Maps (2023)

O bairro Boa Vista do Sul faz parte da Zona Urbana do município. Trata-se de uma ocupação irregular, sem loteamento aprovado.

Embora irregular, o bairro conta com os serviços de água encanada, energia elétrica, iluminação pública, coleta de lixo e transporte público de passageiros, além de suas ruas serem pavimentadas, mas não possui esgotamento sanitário, motivo pelo qual as casas utilizam o sistema de fossas.

Na localidade foram instaladas a Escola Municipal de Ensino Infantil e Fundamental Boa Vista do Sul e a unidade de saúde UBS Boa Vista do Sul (José Alves). Para o lazer dos moradores foi construída uma Quadra Poliesportiva.

Figura 47 – Bairro Marobá



Fonte: Google Maps (2023).

O Bairro Marobá faz parte da Zona Rural do município. Trata-se de um loteamento aprovado denominado Praia de Marobá.

O bairro conta com os serviços de água encanada, energia elétrica, iluminação pública, coleta de lixo e transporte público de passageiros, mas suas ruas não são pavimentadas, tampouco possuem esgotamento sanitário. Por essa razão, as casas utilizam o sistema de fossas.

No bairro não foram instaladas escolas públicas ou unidades básicas de saúde. Também não há praças ou áreas públicas de lazer. Para terem acesso a tais serviços os moradores devem fazer uso do transporte público que atende a região.

Figura 48 - Bairro Balneário São João



Fonte: Google Maps (2023).

O Bairro Balneário São João faz parte da Zona Rural do município. Trata-se de um loteamento aprovado denominado Praia de Marabá Continuação

O bairro conta com os serviços de água encanada, energia elétrica, iluminação pública e coleta de lixo, mas suas ruas não são pavimentadas, tampouco possuem esgotamento sanitário, as casas utilizam do sistema de fossas. Também não é atendido pelo serviço de transporte público de passageiros.

No bairro não foram instaladas escolas públicas ou unidades básicas de saúde. Também não há praças ou áreas públicas de lazer. Para terem acesso a tais serviços os moradores devem fazer uso de meios próprios de transporte.

Figura 49 – Bairro Timbó I, II e III



Fonte: Google Maps (2023).

Timbó faz parte da Zona Rural do município. Trata-se de um parcelamento irregular do solo rural, sem loteamento aprovado.

Ainda que irregular, o bairro conta com os serviços de água encanada, energia elétrica, iluminação pública e coleta de lixo, mas suas ruas não são pavimentadas, tampouco contam com esgotamento sanitário, as casas utilizam do sistema de fossas. A localidade não é beneficiada pelo serviço de transporte público de passageiros.

Na localidade foi instalada a Escola Municipal de Ensino Fundamental (EMEF) Maringá. Não há, entretanto, unidade básica de saúde ou áreas de lazer para os moradores, que, para usufruírem de tais serviços (saúde e lazer) devem fazer uso de meios próprios de transporte.

Figura 50 – Bairro Praia dos Cações



Fonte: Google Maps (2023).

Praia dos Cações faz parte da Zona Urbana do município. Trata-se de um parcelamento irregular do solo rural, sem loteamento aprovado.

O bairro conta com os serviços de água encanada, energia elétrica, iluminação pública, coleta de lixo e transporte público de passageiros, além de suas ruas serem pavimentadas. Entretanto, mas não possui esgotamento sanitário, em razão por que as casas utilizam o sistema de fossas.

No bairro foi instalada a Escola Municipal de Ensino Fundamental (EMEF) Sebastião de Almeida Ferreira e, para atendimento da saúde dos moradores, o UBS Praia dos Cações. Além disso, há na localidade um Campo de Futebol Society.

Figura 51 – Bairro Lagoa do Siri



Fonte: Google Maps (2023).

O Bairro Lagoa do Siri faz parte da Zona Urbana do município. Trata-se de um loteamento aprovado denominado Ponta do Siri.

O bairro conta com os serviços de água encanada, energia elétrica, iluminação pública, coleta de lixo e transporte público de passageiros, além de suas ruas serem pavimentadas, mas não contam com esgotamento sanitário, as casas utilizam do sistema de fossas.

No bairro foi instalado o Centro Municipal de Ensino Infantil (CMEI) Professor Jucelia de Oliveira Bahiense. Não há, porém, unidade básica de saúde ou áreas públicas de lazer para os moradores. Para terem acesso a tais serviços (saúde e lazer) os moradores devem utilizar o serviço de transporte público.

Figura 52 – Bairro Lagoa Dantas



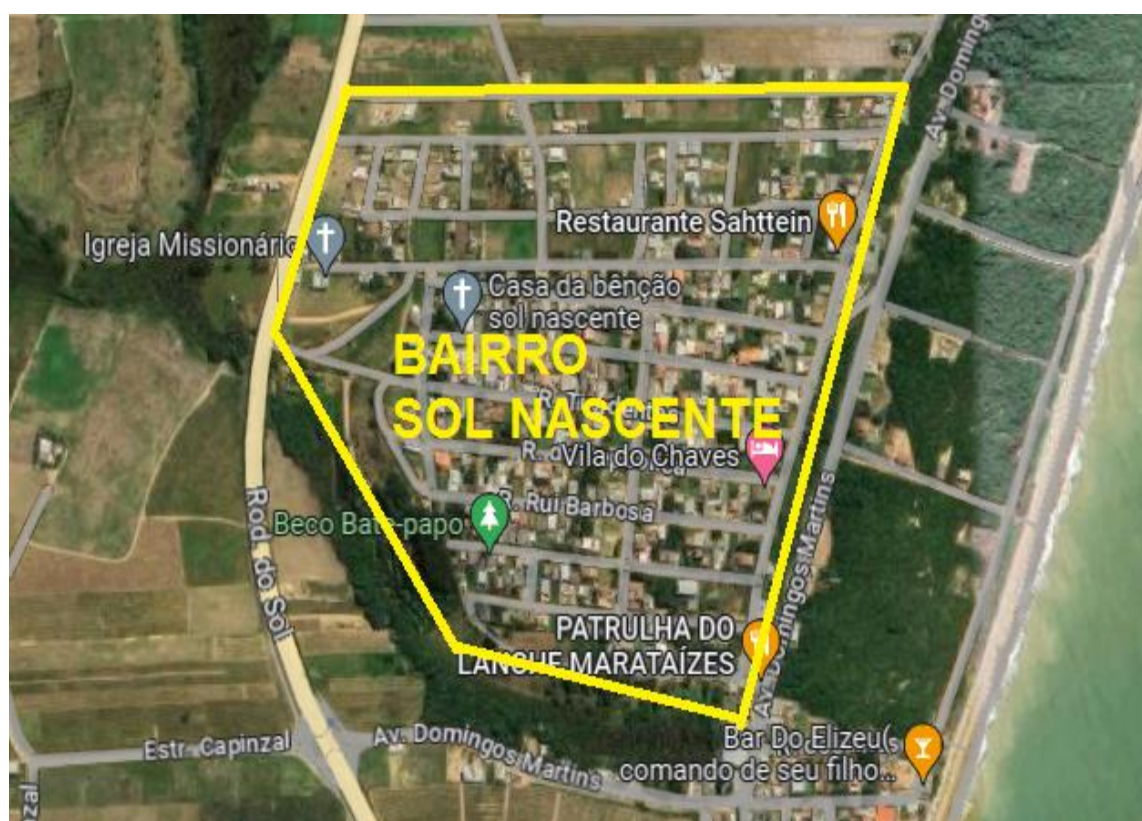
Fonte: Google Maps (2023).

O Bairro Lagoa Dantas faz parte da Zona Urbana do município. Trata-se de um loteamento aprovado denominado Parque Balneário Lagoa Dantas.

O bairro conta com os serviços de água encanada, energia elétrica, iluminação pública, coleta de lixo, transporte público de passageiros e ruas pavimentadas, mas não contam com esgotamento sanitário, as casas utilizam do sistema de fossas.

No bairro foram instalados o Centro Municipal de Ensino Infantil (CMEI) Lagoa Dantas e a Escola Municipal de Ensino Fundamental (EMEF) Prof. Valéria Marvila de Oliveira. Possui, também, uma Praça e um Ginásio Poliesportivo, mas não conta com unidade básica de saúde.

Figura 53 – Bairro Sol Nascente



Fonte: Google Maps (2023).

O bairro Sol Nascente faz parte da Zona Urbana do município. Trata-se de uma ocupação irregular, sem loteamento aprovado.

O bairro conta com os serviços de água encanada, energia elétrica, iluminação pública e coleta de lixo, mas suas ruas não são pavimentadas, tampouco contam

com esgotamento sanitário, as casas utilizam do sistema de fossas. Também não foi disponibilizado o serviço de transporte público de passageiros.

No bairro não foram instaladas escolas públicas, unidades básicas de saúde ou construídas áreas públicas de lazer. Os moradores, para terem acesso a tais serviços (educação, saúde e lazer) devem utilizar transporte próprio.

Figura 54 – Bairro Lagoa Funda



Fonte: Google Maps (2023).

O Bairro Lagoa Funda faz parte da Zona Urbana do município. O bairro engloba os loteamentos aprovados Juiz de Fora, Maura Rosa e Lagoa Encantada.

O bairro conta com os serviços de água encanada, energia elétrica, iluminação pública, coleta de lixo e transporte coletivo de passageiros, além de suas ruas serem pavimentadas, mas não contam com esgotamento sanitário, as casas utilizam do sistema de fossas.

No bairro foi instalada a Escola Municipal de Ensino Fundamental (EMEF) Antônio Serafim e, em relação à saúde, o UBS Lagoa Funda. O bairro possui, ainda, uma Praça Pública para o lazer dos moradores.

Figura 55 – Bairro Arpege



Fonte: Google Maps (2023).

O Bairro Arpege faz parte da Zona Urbana do município. O bairro engloba os loteamentos aprovados Arpege I e II.

O bairro conta com os serviços de água encanada, energia elétrica, iluminação pública, coleta de lixo e transporte coletivo de passageiros. As casas do bairro utilizam do sistema de fossas, pois suas ruas não são pavimentadas e não contam com esgotamento sanitário.

Não foram instaladas no bairro escolas públicas, unidades básicas de saúde ou áreas públicas de lazer. Para terem acesso a tais serviços (educação, saúde e lazer) os moradores devem fazer uso do transporte público ou particular.

Figura 56 – Bairro Joá



Fonte: Google Maps (2023)

O Bairro Joá faz parte da Zona Urbana do município. Trata-se de um loteamento aprovado, de mesmo nome.

O bairro conta com os serviços de água encanada, energia elétrica, iluminação pública, coleta de lixo e transporte coletivo de passageiros, mas suas ruas não são pavimentadas e não contam com esgotamento sanitário, as casas utilizam do sistema de fossas.

Não foram instaladas no bairro escolas públicas, unidades básicas de saúde ou áreas públicas de lazer. Para terem acesso a tais serviços (educação, saúde e lazer) os moradores devem fazer uso do transporte público ou particular.

Figura 57 – Bairro Pedrolândia



Fonte: Google Maps (2023).

O bairro Pedrolândia faz parte da Zona Urbana do município. Trata-se de um loteamento aprovado denominado Balneário Atlântico.

O bairro conta com os serviços de água encanada, energia elétrica, iluminação pública e coleta de lixo, mas suas ruas não são pavimentadas e não contam com esgotamento sanitário, as casas utilizam do sistema de fossas. Também não foi disponibilizado o serviço de transporte coletivo de passageiros.

Não foram instaladas no bairro escolas públicas ou unidades básicas de saúde. Para terem acesso a tais serviços (educação, saúde) os moradores devem fazer uso do transporte público ou particular. Em relação ao lazer, há na localidade um Campo de Futebol Society.

Espera-se que esse levantamento dos bairros existentes em Marataízes e dos serviços públicos prestados em cada um deles possa servir de fonte de pesquisa e auxiliar identificação das falhas existentes e, a partir daí, permitir a formulação de políticas públicas habitacionais adequadas. Com o mesmo fim, alguns apontamentos merecem ser feitos.

O primeiro deles diz respeito à implementação de programas habitacionais para a população de baixa renda. Verificou-se que há no município programa específico, instituído pela LC nº 2056/19. Entretanto, não foi informado pelo Município a criação de conjuntos habitacionais ou outros serviços realizados com base na referida lei. Tão somente um conjunto habitacional com 29 casas, não concluído, no Bairro Esplanada. Há, inclusive, uma inconsistência na informação prestada pela Superintendência de Habitação do Município, pois, o que se pode verificar por meio de imagem foi que o referido loteamento, ainda inacabado, foi instalado no Bairro Portal Marataízes, bairro este irregular, afastado do centro, sem esgotamento sanitário, com ruas sem pavimentação e sem a disponibilização dos serviços públicos de saúde, educação, lazer ou transporte público.

Foram criados outros dois Conjuntos Habitacionais, com Base no PMCMV – o Conjunto Habitacional Benedito Eneas Muqui – 64 casas-, no bairro Candinhas, e o Conjunto Habitacional Santa Rita II – 50 casas-, no bairro Santa Rita. Ocorre que o Bairro Candinha não possui escola pública, unidade de saúde, praças ou locais públicos de lazer, tampouco é assistido pelo serviço de transporte coletivo de passageiros. Já o Bairro Santa Rita, apesar de possuir escola pública, não foi contemplado com unidade de saúde ou espaços públicos de lazer, além de não ser assistido pelo serviço de transporte público de passageiros.

Tais constatações confirmam as críticas feitas ao longo desta pesquisa, demonstrando a segregação social do espaço urbano, com a alocação da população economicamente vulnerável justamente em bairros distantes e sem a prestação dos serviços públicos necessários à garantia do direito à moradia, com a amplitude que se pretende dar a este direito social.

Outro fator a ser considerado é a falta de um banco de dados unificado, que permita o estudo e viabilização de uma política pública integrada, envolvendo as diversas secretarias municipais. Verificou-se, também, que a relação de bairros informada pela Serventia Extrajudicial de Registro de Imóveis não coincide com a prestada pelo cadastro imobiliário municipal.

Nota-se que a criação de um sistema municipal unificado, envolvendo todas as secretarias, pode auxiliar na verificação dos problemas habitacionais existentes, viabilizando a criação de políticas públicas adequadas. Da mesma forma, uma maior integração entre o município e a serventia imobiliária pode auxiliar na regularidade formal dos bairros, proporcionar meios para a regularização fundiária das ocupações informais consolidadas e, com isso, auxiliar na construção de uma cidade sustentável.

Há que se reconhecer que o município vem envidando esforços no sentido de implementar a regularização fundiária bem como padronizar o procedimento, conforme se observa na Portaria nº 10, editada em 02 de março de 2023 (Marataízes, 2023), na qual constam a relação dos documentos a serem apresentados pelos interessados bem como o rito a ser seguido. Trata-se de um avanço, mas que necessita de uma maior otimização na tramitação interna e proatividade do município no auxílio aos solicitantes para que possa ter efetividade, considerando que, via de regra, as partes interessadas não detém o conhecimento técnico necessário para viabilizar o procedimento estipulado na referida portaria.

Com o fim de prestar o referido auxílio, foi celebrado, também, entre o Município de Marataízes e Cartório do Primeiro Ofício de Registro Geral de Imóveis o Termo de Cooperação técnica nº 01/2024 (Marataízes, 2024), visando a dar:

[...] eficácia nos procedimentos de regularização dos imóveis contidos nos limites do Município de Marataízes, na aplicação dos instrumentos de ordenação territorial, no combate a evasão fiscal e à regularidade urbana e no atendimento aos beneficiários de políticas urbanas.

Através dessa cooperação técnica autorizada por meio do termo, bem como, tendo como base os dados acerca dos bairros cuja regularização fundiária se faz

necessária, vislumbra-se a possibilidade de melhoria das condições habitacionais do município.

Contudo, constatou-se a existência de parcelamentos irregulares do solo rural, sem que o município tenha informado a existência de ações de fiscalização a fim de evitar tais condutas. Ao revés, o que se observou é que, posteriormente à consolidação da ocupação irregular, o município, desconsiderando, inclusive, o crime previsto na Lei de Parcelamento do Solo, envida esforços no sentido de pavimentar as ruas e fornecer alguns serviços públicos.

Na verdade, mesmo instados pela Serventia Extrajudicial de Registro de Imóveis (ANEXO A), nem o município nem o Ministério Público deram a atenção devida aos problemas ocorridos em Marataízes, pois, mesmo diante do levantamento de campo feito, instruído com fotos das placas, inclusive com telefones dos vendedores e delimitação das áreas parceladas de forma irregular, até o fechamento desta pesquisa, nenhuma providência efetiva foi adotada.

Reafirma-se, pois, que somente por meio da fiscalização pelo órgão municipal e responsabilização daqueles que, de forma indevida, implementam loteamentos sem o processo regular de parcelamento do solo (aprovado pela municipalidade e registrado na serventia extrajudicial de Registro de Imóveis) é que se pode permitir o crescimento ordenado do município e a construção uma cidade sustentável.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por todo o exposto, reafirma-se que o direito à moradia encontra amparo tanto no ordenamento jurídico interno quanto no regramento internacional. No Brasil, mesmo antes da inclusão do direito à moradia na Constituição Federal de 1988, pela Emenda Constitucional nº 26/2000, tal direito já estava amparado pela norma constitucional, conforme se observa do Art. 7º, IV, da CF/88, que considerou tal direito como parâmetro para fixação do salário mínimo, juntamente com a alimentação, a educação, a saúde, o lazer, o vestuário, a higiene, o transporte e a previdência social, bem como do Art. 23, IX, da Carta Magna, que impõe como competência comum a todos os entes federativos a promoção de programas de construção de moradias, que proporcionem uma melhoria das condições habitacionais da população.

Já no âmbito internacional, pode-se citar o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ratificado pelo Brasil através do Decreto Presidencial nº 591, de 06 de julho de 1992; o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, ratificado pelo Brasil através do Decreto Presidencial nº 592, de 06 de julho de 1992; Declaração Universal dos Direitos Humanos, que inclui o “alojamento” como necessário para se garantir o bem-estar e uma vida saudável ao cidadão; Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, ratificada pelo Brasil em 08 de dezembro de 1969, através do Decreto nº 65810, entre outros documentos referenciados nesta pesquisa.

Ocorre que, apesar de todo o arcabouço normativo e produção doutrinária sobre o direito à moradia, este não faz parte da realidade de grande parcela da população, especialmente dos grupos economicamente vulneráveis. Daí a importância dos levantamentos feitos nesta pesquisa, que poderão, inclusive, servir de norte tanto para direcionamento de políticas públicas adequadas nessa área quanto para futuras pesquisas sobre o tema.

Ratifica-se que a questão do déficit habitacional brasileiro é muito mais complexa que simplesmente a análise da disponibilidade ou não de moradias, englobando outros elementos que devem ser analisados para verificação da adequação das

moradias, inclusive sua localização e o acesso aos serviços públicos essenciais, sendo que a população mais carente é a que mais sofre com a falta ou insuficiência de tais serviços públicos, com a inadequação das condições habitacionais e, conseqüentemente, com diminuição de sua qualidade de vida. Com efeito, não se pode admitir que a lógica de mercado norteie a criação e implementação das políticas públicas nessa área, permitindo uma interpretação restritiva do direito à moradia – confundindo-o com a concessão de um teto.

Por tudo isso, pretendeu-se proporcionar ao leitor uma compreensão ampliada do conceito de moradia atrelado ao princípio da dignidade humana, com análise dos requisitos caracterizadores da moradia adequada, e sua íntima ligação com o direito à saúde e os demais direitos fundamentais sociais, firmando os elementos caracterizadores da moradia adequada, quais sejam: infraestrutura sanitária e disponibilização de serviços públicos básicos como energia elétrica, transporte público, atendimento à saúde, coleta de lixo e água potável; localização, com fácil acesso aos serviços de saúde, educação escolar e lazer; o custo para sua manutenção, que não pode comprometer o acesso a outros direitos fundamentais; a segurança jurídica e a confiança por parte do cidadão de que seu direito é permanente e não lhe será retirado de forma arbitrária; acessibilidade aos grupos vulneráveis, como os idosos, os deficientes físicos e as crianças.

Ademais, as políticas públicas habitacionais até então implementadas pelo Estado brasileiro, por diversos fatores, não foram suficientes para acabar com o déficit habitacional, apesar da produção em massa de moradias. Tal constatação ficou ainda mais evidente quando do surgimento da pandemia do coronavírus, conforme exposto no item 4.2.

Restou evidente que a adequação das moradias está intimamente relacionada com a saúde da população e com a propagação de doenças, confirmando a hipótese de que não se pode conceber um direito sem especial consideração sobre o outro, motivo pelo qual se apresentou o direito à moradia como determinante social da saúde.

Há que se reconhecer, da análise do município de Marataízes, que o referido município conta com um arcabouço normativo capaz de viabilizar a construção de uma cidade dentro dos padrões almejados. Ocorre que a normatização, por si só, não foi e não é capaz de impedir o crescimento desordenado do município. O parcelamento irregular do solo, com vendas de lotes em terrenos rurais, sem qualquer infraestrutura, continua sendo uma realidade local. Além disso, verificou-se que a fiscalização prévia deu lugar à tentativa de regularização futura das ocupações, a partir de sua consolidação, conduta esta inadequada, eis que desconsidera toda a ideia de um planejamento urbano direcionado para a construção de uma cidade sustentável.

Tal problema somente pode ser mitigado através de uma postura proativa, tanto do município quanto do Ministério Público, no sentido de esclarecimento da população e punição daqueles que cometem esse crime previsto na lei de parcelamento do solo. Uma fiscalização e punição efetiva cumprem, ainda, uma função pedagógica de inibir futuras tentativas de loteamentos irregulares ou clandestinos no município.

O mesmo pode ser constatado quando da análise das políticas públicas habitacionais em âmbito nacional. Tão importante quanto o planejamento e implementação é a fiscalização da execução de tais políticas. Como exposto, a lógica de mercado acabou por permitir a construção de projetos habitacionais distantes dos centros urbanos e com utilização de materiais de baixa qualidade, a fim de diminuir o custo das construções, inviabilizando, com isso, o direito à moradia digna.

Apesar dos problemas apontados não terem soluções simples, espera-se que as contribuições aqui trazidas possam auxiliar no direcionamento da atuação dos gestores públicos, especialmente no que diz respeito a envidarem esforços para uma maior fiscalização prévia, a fim de se evitar o crescimento desordenado dos municípios, bem como uma maior fiscalização da execução dos projetos habitacionais, para que o lucro inerente à atividade empresarial não inviabilize a implementação do direito à moradia digna, com a amplitude conceitual que ora se propõe.

Por fim, espera-se que essa construção teórica de uma interpretação ampla do direito à moradia como um direito fundamental social atrelado ao direito à saúde e com fundamento direto no princípio da dignidade humana possa contribuir para o esclarecimento da população acerca dos seus direitos, viabilizando a luta pela construção de cidades sustentáveis e, com isso, de uma sociedade mais justa.

REFERÊNCIAS

ACYPRESTE, Rafael de; COSTA, Alexandre Bernardino. Direito à moradia achado na rua e o poder judiciário. In: SOUZA JÚNIOR et al (org.). **O direito achado na rua: Introdução crítica ao direito urbanístico**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019.

ALFONSIN, Jacques Távora. **E a favela veio para o centro**. In: SOUZA JÚNIOR et al (org.). **O direito achado na rua: Introdução crítica ao direito urbanístico**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019.

ALFONSIN, Betânia de Moraes; BERNI, Paulo Eduardo de Oliveira; PEREIRA, Pedro Prazeres Fraga. **A política urbana que nós amávamos tanto: balanço e perspectivas do Direito Urbanístico no Brasil**. In: SOUZA JÚNIOR et al (org.). **O direito achado na rua: Introdução crítica ao direito urbanístico**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019.

ALVES, Felipe Dalenogare; LEAL, Mônia Clarissa Hennig. O direito fundamental ao bom governo e o dever de proteção estatal: uma análise das competências federativas à implementação de políticas de prevenção e repressão aos atos de malversação do patrimônio público. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, Vitória, v. 21, n. 2, p. 11–46, 2020. DOI: 10.18759/rdgf.v21i2.1487. Disponível em: <https://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/1487>. Acesso em: 21 jun. 2023.

ALVES, Rafael Assis; CARVALHO, Laura Bastos; RIOS, Marcos Camilo da Silva Souza. Fique em casa? Remoções forçadas e COVID-19. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, 2021, p. 2147-2173. DOI: 10.1590/2179-8966/2021/61888| ISSN: 2179-8966

AMOROSO, Mauro. PERALTA, Diego Edmilson. Sobre “periferias urbanas” e “favelas”: análise da produção acadêmica sobre os espaços urbanos de moradia popular no Rio de Janeiro e em São Paulo. **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 1-30, jan./abr. 2023.

AUCK, Maiara. **Direito à moradia para as mulheres sob a ótica da autonomia: atuação e conquistas dos movimentos sociais**. In: SOUZA JÚNIOR et al (org.). **O direito achado na rua: Introdução crítica ao direito urbanístico**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019.

BARROSO, Luís Roberto. **A judicialização da vida e o papel do Supremo Tribunal Federal**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

BERGA, José Fernando; MASSONETO, Luís Fernando. Crimes globais, planejamento urbano e racionalidade regulatória: contingência e oportunidade. In: ALMEIDA, Marcelo Manhães de; LEVY, Wilson (coord.). **Impactos no direito imobiliário, urbanístico e na arquitetura do espaço urbano**. Indaiatuba, Sp: Editora Foco, 2021.

BODNAR, Zenildo. **Regularização registral imobiliária na cidade sustentável.** Erechin - RS: Deviant, 2015.

BOGADO, Diana; GUEDES, Cristiano; NAZAR, Joana. Direito à moradia: as ações do Museu das Remoções durante a pandemia. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v.26, n. 1, p. 100-109, jan./abr. 2023. ISSN 1982-0259.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Medida provisória n.º 1.162, de 14 de fevereiro de 2023.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, altera a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, a Lei nº 8.677, de 13 de julho de 1993, a Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, a Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, a Lei nº 14.063, de 23 de setembro de 2020, e a Lei nº 14.382, de 27 de junho de 2022. Brasília: Câmara dos Deputados, 2023. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2023/medidaprovisoria-1162-14-fevereiro-2023-793774-exposicaodemotivos-167298-pe.html>. Acesso em: 13 out. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Saúde (CNS). **Recomendação n.º 036, de 11, de maio de 2020.** Disponível em: <https://conselho.saude.gov.br/recomendacoes-cns/1163-recomendac-a-o-n-036-de-11-de-maio-de-2020#:~:text=Recomenda%20a%20implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20medi%20dos%20servi%C3%A7os%20atingido%20n%C3%ADveis%20cr%C3%ADticos.> Acesso em: 1º nov. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 591**, de 06 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm Acesso em: 1º nov. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm Acesso em 25/04/2023. Acesso em: 1º nov. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.465**, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nos 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a

12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm Acesso em: 25 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 6.015**, de 31 de dezembro de 1973. Brasília: Presidência da República, 1973. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm Acesso em: 25 abr. 2023.

BRASIL. Senado Federal. **Relatório nº 4**. Brasília: Senado Federal, 1996. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4129750&ts=1594013016199&disposition=inline#:~:text=A%20Confer%C3%Aancia%20aprovou%2C%20por%20consenso,o%20objetivo%20do%20desenvolvimento%20sustent%C3%A1vel>. Acesso em: 6 set. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Resp 1.164.893-SE**. Loteamento. Regularização. Poder-dever municipal. Limitação às obras de infraestrutura essenciais. Cobrança do loteador dos custos da atuação saneadora. Relator: Min. Herman Benjamin, 23 de novembro de 2016. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?aplicacao=informativo&acao=pesquisar&livre=@cnot=017093>. Acesso em: 6 set. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADIN nº 6.341**. Referendo em medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade. Direito constitucional. Direito à saúde. Emergência sanitária internacional. Lei 13.979 de 2020. Competência dos entes federados para legislar e adotar medidas sanitárias de combate à epidemia internacional. Hierarquia do Sistema Único de Saúde. Competência comum. Medida cautelar parcialmente deferida. Requerente: Partido Democrático Trabalhista. Relator: Min. Edson Fachin, 15 de abril de 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344964720&ext=.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF nº 828**. Direito constitucional e civil. Embargos de declaração em arguição de descumprimento de preceito fundamental. Direito à moradia e à saúde de pessoas vulneráveis no contexto da pandemia da Covid-19. Regime de transição. Ausência de omissão. Relator: Min. Roberto Barroso, 3 maio de 2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=764658045>. Acesso em: 25 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo 914.634. Rio de Janeiro**. Agravo regimental no recurso extraordinário. Direito constitucional. Direito à moradia e aluguel social. Catástrofe natural. Chuvas. Interdição de imóvel. Violação do princípio da separação dos poderes. Não ocorrência. Violação do princípio da reserva de plenário. Inexistência. Precedentes. Relator: Min. Dias Toffoli, 15 de dezembro de 2015.

Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10362689>
 acesso em: 24 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 708.667 São Paulo**. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento. Constitucional. Ação civil pública. Obrigação de fazer. Implementação de políticas públicas. Possibilidade. Violação do princípio da separação dos poderes. Não ocorrência. Precedentes. Relator: Min. Dias Toffoli, 28 de fevereiro de 2012.

Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1888652>.
 Acesso em: 24 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo 639.337 São Paulo**. Criança de até cinco anos de idade. Atendimento em creche e em pré-escola - sentença que obriga o município de São Paulo a matricular crianças em unidades de ensino infantil próximas de sua residência ou do endereço de trabalho de seus responsáveis legais, sob pena de multa diária por criança não atendida. Legitimidade jurídica da utilização das “astreintes” contra o poder público. Doutrina. Jurisprudência. Obrigação estatal de respeitar os direitos das crianças. Educação infantil. Direito assegurado pelo próprio texto constitucional (cf, art. 208, iv, na redação dada pela ec nº 53/2006).

Compreensão global do direito constitucional à educação. Dever jurídico cuja execução se impõe ao poder público, notadamente ao município (cf, art. 211, § 2º). Legitimidade constitucional da intervenção do poder judiciário em caso de omissão estatal na implementação de políticas públicas previstas na constituição.

Inocorrência de transgressão ao postulado da separação de poderes. Proteção judicial de direitos sociais, escassez de recursos e a questão das “escolhas trágicas”. Reserva do possível. Mínimo existencial. Dignidade da pessoa humana e vedação do retrocesso social. Pretendida exoneração do encargo constitucional por efeito de superveniência de nova realidade fática. Questão que sequer foi suscitada nas razões de recurso extraordinário. Princípio “jura novit curia”. Invocação em sede de apelo extremo - impossibilidade - recurso de agravo improvido. Políticas públicas. Omissão estatal injustificável e intervenção concretizadora do poder judiciário em tema de educação infantil: possibilidade constitucional. Relator: Min. Celso de Mello, 23 de agosto de 2011. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=627428>.
 Acesso em: 24 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo 745.745 Minas Gerais**. Recurso extraordinário com agravo (lei nº 12.322/2010) – manutenção de rede de assistência à saúde da criança e do adolescente – dever estatal resultante de norma constitucional – configuração, no caso, de típica hipótese de omissão inconstitucional imputável ao município – desrespeito à constituição provocado por inércia estatal (rtj 183/818-819) – comportamento que transgride a autoridade da lei fundamental da república (rtj 185/794-796) – a questão da reserva do possível: reconhecimento de sua inaplicabilidade, sempre que a invocação dessa cláusula puder comprometer o núcleo básico que qualifica o mínimo existencial (rtj 200/191-197) – o papel do poder judiciário na implementação de políticas públicas instituídas pela constituição e não

efetivadas pelo poder público – a fórmula da reserva do possível na perspectiva da teoria dos custos dos direitos: impossibilidade de sua invocação para legitimar o injusto inadimplemento de deveres estatais de prestação constitucionalmente impostos ao poder público – a teoria da “restrição das restrições” (ou da “limitação das limitações”) – caráter cogente e vinculante das normas constitucionais, inclusive daquelas de conteúdo programático, que veiculam diretrizes de políticas públicas, especialmente na área da saúde (cf, arts. 6º, 196 e 197) – a questão das “escolhas trágicas” – a colmatação de omissões inconstitucionais como necessidade institucional fundada em comportamento afirmativo dos juízes e tribunais e de que resulta uma positiva criação jurisprudencial do direito – controle jurisdicional de legitimidade da omissão do poder público: atividade de fiscalização judicial que se justifica pela necessidade de observância de certos parâmetros constitucionais (proibição de retrocesso social, proteção ao mínimo existencial, vedação da proteção insuficiente e proibição de excesso) – doutrina – precedentes do supremo tribunal federal em tema de implementação de políticas públicas delineadas na constituição da república (rtj 174/687 – rtj 175/1212-1213 – rtj 199/1219-1220) – existência, no caso em exame, de relevante interesse social – recurso de agravo improvido. Relator: Min. Celso de Mello, 2 de dezembro de 2014. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7516923>. Acesso em: 18 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 422349**. Recurso extraordinário. Repercussão geral. Usucapião especial urbana. Interessados que preenchem todos os requisitos exigidos pelo art. 183 da Constituição Federal. Pedido indeferido com fundamento em exigência supostamente imposta pelo plano diretor do município em que localizado o imóvel. Impossibilidade. A usucapião especial urbana tem raiz constitucional e seu implemento não pode ser obstado com fundamento em norma hierarquicamente inferior ou em interpretação que afaste a eficácia do direito constitucionalmente assegurado. Recurso provido. 1. Módulo mínimo do lote urbano municipal fixado como área de 360 m². Pretensão da parte autora de usucapir porção de 225 m², destacada de um todo maior, dividida em com posse. 2. Não é o caso de declaração de inconstitucionalidade de norma municipal. 3. Tese aprovada: preenchidos os requisitos do art. 183 da Constituição Federal, o reconhecimento do direito à usucapião especial urbana não pode ser obstado por legislação infraconstitucional que estabeleça módulos urbanos na respectiva área em que situado o imóvel (dimensão do lote). 4. Recurso extraordinário provido. Relator: Min. Dias Tófoli. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9046379>. Acesso em: 18 abr. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de monitoramento 029.466/2016-4. Grupo I – Classe V – Plenário. Monitoramento**. Verificação do atendimento a itens do acórdão relativo ao relatório de auditoria Realizada no programa minha casa, minha vida. Vertente do fundo de arrendamento residencial. Cumprimento parcial das medidas. Ciência aos órgãos e Entidades envolvidos. Continuidade do monitoramento A cargo de unidade técnica do tribunal. Arquivamento. Relator: Augusto Sherman Cavalcanti, 3 de julho de 2019. Disponível em: https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/TCU/attachments/TCU__02946620164_2a5b2.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEA067SMCVA&Expires=1711132828&Signature=xc2nl%2FA3Pgh%2FWrnP9YiJUIVuxOw%3D. Acesso em: 18 abr. 2023.

BUSSINGUER, Eida Coelho de Azevedo; SALLES, Shayene Machado. Saúde no contexto da inter-relação público-privado: um bem público, um bem de consumo ou um direito humano fundamental com vistas à universalidade? **Revista Direitos Fundamentais & Democracia (UniBrasil)**, Curitiba, v. 23, p. 104-137, 2018.

BUSSINGUER, Eida Coelho de Azevedo; MENDONÇA, Gabriel Heringer de. Direito de acesso aos meios digitais no Brasil: uma análise diante dos reflexos da pandemia de covid-19 na participação social. **Revista Eletrônica Direito e Sociedade**, Canoas, v. 10, n. 2, p. 107-126, ago. 2022.

CAFRUNE, Marcelo; KONZEN, Lucas P. **Direito e espaço urbano**: uma perspectiva crítica e progressista. In: SOUZA JÚNIOR et al (org.). **O direito achado na rua**: Introdução crítica ao direito urbanístico. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019.

CANUTO, Elza Maria Alves. **Direito à moradia urbana**: aspectos da dignidade da pessoa humana. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010.

CARDOSO, Patrícia de Menezes. **Direito achado nas ruas, nos rios e nos mares**: a regularização fundiária entre as funções arrecadatórias e socioambiental do patrimônio da União. In: SOUZA JÚNIOR et al (org.). **O direito achado na rua**: Introdução crítica ao direito urbanístico. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019.

CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. **O direito à cidade achado na rua e o ordenamento jurídico brasileiro**. In: SOUZA JÚNIOR et al (org.). **O direito achado na rua**: Introdução crítica ao direito urbanístico. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019.

CAZELLI, Vinícius Ribeiro. **Limites à judicialização das políticas públicas de saúde**. São Paulo: Editora Dialética, 2021.

COELHO, Luana Xavier Pinto; MELGAÇO, Lorena. **Raça, espaço e direito**: reflexões para uma agenda decolonial no Direito Urbanístico. In: SOUZA JÚNIOR et al (org.). **O direito achado na rua**: Introdução crítica ao direito urbanístico. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019.

COUTO, Marcelo de Rezende Campos Marinho. **Usucapião extrajudicial**. 4. ed. Salvador: Editora JusPodivum, 2021.

CORREA-PARRA, Juan; VERGARA-PERUCICH, Francisco; TRUFFELLO, Ricardo. AGUIRRE-NÚÑEZ, Carlos. Déficit de la vivienda en el Gran Santiago: evidencia empírica sobre conflictos y argumentos para repensar la planificación metropolitana. urbe. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, v. 15, p. 1/21, 2023.

Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/urbe/a/Jh5wXYBYQp3DxrzfvLCzGSm/?format=pdf&lang=es>.

Acesso em: 2 dez. 2023.

CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de regularização fundiária urbana – REURB**. Salvador: Editora JusPodivm, 2019.

CZITROM, André. **A pandemia como gatilho para enfrentar o déficit habitacional da nossa cidade: coronavírus: impactos no direito imobiliário, urbanístico e na arquitetura do espaço urbano**. In: ALMEIDA, Marcelo Manhães de Almeida; LEVY, Wilson (coord.) Indaiatuba: Editora Foco, 2021.

DIAS NETO, Domingos Pires de Oliveira; LEITE, Ricardo Pereira. **O endereço da covid: coronavírus: impactos no direito imobiliário, urbanístico e na arquitetura do espaço urbano**. In: ALMEIDA, Marcelo Manhães de Almeida; LEVY, Wilson (coord.) Indaiatuba: Editora Foco, 2021.

ENGELS, Friedrich. **Para a questão da habitação**. Transcrição e HTML: Fernando A. S. Araújo, janeiro 2009. Direitos de Reprodução: © Direitos de tradução em língua portuguesa reservados por Editorial "Avante!" - Edições Progresso Lisboa - Moscovo, 1982. Disponível em: <http://www.marxists.org/portugues/marx/1873/habita/index.htm>. Acesso em: 2 out. 2021.

ESPERANÇA, Vinicius. **Maré e suas representações: das primeiras ocupações até as mais recentes intervenções urbanísticas. História indígena, agência e diálogos interdisciplinares**. **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 2, p. 1-23, maio/ago. 2021.

FERREIRA, Carmen da Silva; ABREU, Jomarina; BEDESCHI, Luciana. **A função social da posse e moradia: direitos achados nas ocupações organizadas no centro de São Paulo**. In: SOUZA JÚNIOR et al (org.). **O direito achado na rua: Introdução crítica ao direito urbanístico**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019.

FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio; LIMA, Mariana Quezado Costa. **Desafios de implementação do direito à cidade nas periferias brasileiras: a desinformação urbanística na ZEIS Bom Jardim**. In: SOUZA JÚNIOR et al (org.). **O direito achado na rua: Introdução crítica ao direito urbanístico**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019.

Fundação João Pinheiro. **Déficit habitacional no Brasil – 2016-2019** / Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2021a.

Fundação João Pinheiro. **Metodologia do déficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil – 2016-2019** / Fundação João Pinheiro. – Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2021b.

FROTA, Henrique Botelho. **O direito à cidade: desafios para a construção da utopia por uma vida transformadora**. In: SOUZA JÚNIOR et al (org.). **O direito achado na rua: Introdução crítica ao direito urbanístico**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019.

GOMES JUNIOR, João; SILVA, João Pedro Santos da. **Exclusão social em tempos de epidemia: Raça, classe e cidadania durante a Revolta da Vacina (Rio de Janeiro,**

1904). **Revista Rural & Urbano**. Recife, vol. 5 n. 02, p. 148-167, 2020. ISSN: 2525-6092. DOI: <https://doi.org/10.51359/2525-6092.2020.247544>.

GONÇALVES, Rafael Soares. **Reflexões preliminares sobre a reforma urbana e o direito à cidade**. In: SOUZA JÚNIOR et al (org.). **O direito achado na rua: Introdução crítica ao direito urbanístico**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019.

GOOGLE. **Google maps**. Disponível em: <https://www.google.com.br/maps>. Acesso em: 13 out. 2023.

HOLMES, Stephen; SUSTEIN, Cass R. **O custo dos direitos: por que a liberdade depende dos impostos**. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021a.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Indicadores Sociais de Moradia no Contexto da Pré-Pandemia de COVID-19 2019**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021b.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2022**. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2022/Previa_da_Populacao/ES_POP2022.pdf Acesso em 02/05/2023

KRÜGER, Nino Rafael Medeiros; KRÜGER, Caroline; FERREIRA, Gustavo Henrique Soares. Para ficar em casa é preciso ter casa: a covid-19 e o direito à moradia no Brasil. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, IPEA, 24 maio 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/brua24art9>. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_regional/210709_brua_24_ensaio_economia_urbana_art_9.pdf. Acesso em 28/03/2023.

LEFEBVRE, Henri (1991). **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

LIMA, Adriana Nogueira Vieira; OLIVEIRA, Liana Silva de Viveiros e; SOUZA, Maria José Andrade de. Entra em beco, sai em beco... Direitos, emergências e tensões em torno do direito à moradia. In: SOUZA JÚNIOR et al (org.). **O direito achado na rua: Introdução crítica ao direito urbanístico**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019.

MACHADO, Vitor Gonçalves. O incipiente princípio da proibição de retrocesso e sua função protetiva dos direitos fundamentais. **Revista da Faculdade de Direito da Uerj**, Rio de Janeiro, n. 34, p. 345-366, dez. 2018. Disponível em: acesso em: 2 nov. 2022.

MAGALHÃES, Kelly Alves Magalhães; COTTA, Rosângela Minardi Mitre; MARTINS, Tatiana de Castro Pereira; GOMES, Andréia Patrícia; SIQUEIRA-BATISTA, Rodrigo. A habitação como determinante social da saúde: percepções e condições de vida de famílias cadastradas no programa Bolsa Família. **Revista Saúde e Sociedade**, São Paulo, v.22, n.1, p.57-72, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-12902013000100007>. Acesso em: 2 nov. 2022.

MARATAÍZES. **Lei Complementar nº 1084**, de 28 de setembro de 2007. Institui o Plano Diretor Municipal do município de Marataízes, e da outras providências. Marataízes: Prefeitura Municipal de Marataízes, 2007. Disponível em: <https://www.marataizes.es.gov.br/uploads/documento/20180302095041-lei-1084-2007-plano-diretor-municipal.pdf>. Acesso em: 1º maio 2023.

MARATAÍZES. **Lei Complementar nº 2056**, de 10 de junho de 2019. Dispõe sobre programa de reforma e construção de moradia para população residente no município de Marataízes e da outras providências. Marataízes: Prefeitura Municipal de Marataízes, 2019. Disponível em: <https://marataizes.camarasempapel.com.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/C20562019.html?identificador=35003300350039003A004C00>. Acesso em 31/10/2023.

MARATAÍZES. **Portaria nº 10**, de 2 de março de 2023. Estabelece os procedimentos e documentos necessários para instauração de regularização fundiária urbana de interesse específico (Reurb-E) no âmbito do município de Marataízes, e dá outras providências. Marataízes: Prefeitura Municipal de Marataízes, 2003. Disponível em: https://www.marataizes.es.gov.br/uploads/diario_oficial/diario-oficial-no-3733-02-03-23-1677798405.pdf. Acesso em: 31 out. 2023.

MARATAÍZES. **Termo de cooperação técnica nº 001/2024**. Disponível em: https://www.marataizes.es.gov.br/uploads/diario_oficial/diario-oficial-no-3962-29-01-24-1706562190.pdf Acesso em 20/02/2024.

MARCOS, M., GARCIA, D. M., & MÓDENES, J. A. (2022). Quem precisa de moradia na América Latina? Co-residência nas estimativas de déficit habitacional. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 39, p. 1–26, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.20947/S0102-3098a0194>. Acesso em: 31 out. 2023.

MARICATO, Hermínia. PARA ENTENDER A CRISE URBANA. **CaderNAU-Cadernos do Núcleo de Análises Urbanas**, v.8, n. 1, p. 11-22, 2015.

MARICATO, Ermínia; CUNHA, Tales Fontana Siqueira. Planejamento urbano no Brasil: a distância entre a retórica e a prática. **Cadernos Jurídicos (EPM)**, São Paulo, v. 1, p. 85-100, 2022.

MARINHO, Rogério Simonetti; GUEDES, Paulo Roberto Nunes. **Proposta de medida provisória que cria o Programa Casa Verde e Amarela e dá outras providências**. Brasília: Congresso Nacional, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Exm/Exm-MP-996-20.pdf. Acesso em: 31 out. 2023.

MEDA, Jorgi Bosch. El derecho de la mujer a la vivienda en España (2008-2017). **Revista Estudos Feministas, Florianópolis**, v. 28, n. 1, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1806-9584-2020v28n154148>. Acesso em: 31 out. 2023.

MONTEIRO, Vitor de Andrade. **Direito à moradia adequada**: perspectivas de efetivação como direito humano fundamental. 2. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

MOREIRA, Camilla Fernandes. **Direito à moradia**: um estudo do Programa Minha Casa, Minha Vida em Brasília sob a perspectiva da Análise Jurídica da Política Econômica. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de Brasília. Brasília, 2019.

MOURA, Jocsã Araújo. **Regularização fundiária urbana e seus aspectos práticos**. São Paulo: All Print Editora, 2018.

MOURAD, L. N.; TEIXEIRA, A. N.; PINHEIRO, F. D.; & ROCHA, N. M. Remoção forçada e reparação justa e integral em territórios populares: a experiência da construção da matriz de danos. urbe. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, v.14, p. 1-15, 2022 e20210287. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.014.e20210287>. Acesso em: 31 out. 2023.

NASCIMENTO, Francisco das Chagas Santos do. **População em situação de rua: direito à moradia, direito à cidade**. In: SOUZA JÚNIOR et al (org.). **O direito achado na rua**: Introdução crítica ao direito urbanístico. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019.

NASCIMENTO NETO, Paulo. A dimensão esquecida da política habitacional: reflexões a partir do caso da Área Metropolitana de Curitiba (PR). **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 22, n. 47, p. 215-246, jan./abr., 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2020-4710>. Acesso em: 31 out. 2023.

NAVES NETO, R. C.; ARAÚJO CAMPOS CARDOSO, M. O DIREITO À MORADIA NO CONTEXTO DA PANDEMIA DA COVID-19. **Anais do Congresso Brasileiro de Processo Coletivo e Cidadania**, [S. l.], n. 9, p. 297–311, 2022. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/cbpcc/article/view/2514>. Acesso em: 30 ago. 2023.

OLIVEIRA, Flávia Bernardes. **Direito à moradia sobre áreas ocupadas**. Curitiba: Juruá, 2017.

OMS (2010). **Redução das desigualdades no período de uma geração: igualdade na saúde através da acção sobre os seus determinantes sociais**: relatório final da comissão para os determinantes sociais da saúde. Disponível em: https://dssbr.ensp.fiocruz.br/wp-content/uploads/2020/11/Relat%C3%B3rio_Final_OMS_Redu%C3%A7%C3%A3o-das-Desigualdades-no-per%C3%ADodo.pdf. Acesso em 27/03/2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91601-declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 20 jun. 2022.

PEREIRA, Alvaro; MILANO, Giovanna Bonilha; e GORSODORF, Leandro Franklin. **O Direito Urbanístico vai à cidade**: por uma leitura jurídica inserida na produção conflitiva do espaço urbano. In: SOUZA JÚNIOR et al (org.). **O direito achado na rua**: Introdução crítica ao direito urbanístico. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019.

PUGLIESE, Vanessa. **A cidade como espaço de lutas por direitos**: a política referencial de direito à cidade da Cese em sua atuação junto aos movimentos sociais. In: SOUZA JÚNIOR et al (org.). **O direito achado na rua**: Introdução crítica ao direito urbanístico. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019.

QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana; SILVA, Rafaelly de Lima Galossi da; CASTRO SOBRINHO, Taiana de. Despejos e luta pelo direito à moradia na pandemia: resistências femininas na experiência da Ocupação Novo Horizonte. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 3, p. 1897-1916, 2022. DOI: 10.1590/2179-8966/2022/68937. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/68937>. Acesso em: 24 maio 2023.

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. Gentrificação: aspectos conceituais e práticos de sua verificação no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 1334-1356, 2018. Disponível em: https://radis.ensp.fiocruz.br/phocadownload/revista/Radis212_web.pdf. Acesso em: 24 maio 2023.

RIBEIRO, Camila Mattos. Revisitando “a produção da moradia como política pública: construindo um novo paradigma”. **Boletim de Conjuntura**, Boa Vista, ano III, v. 7, n. 19, 2021. DOI <http://doi.org/10.5281/zenodo.5026111>. Disponível em: <http://www.ioles.com.br/boca>. Acesso em: 24 maio 2023.

ROCHA, Rogério Lannes. **Revista RADIS**, edição 212, ano 2020. Disponível em: https://radis.ensp.fiocruz.br/phocadownload/revista/Radis212_web.pdf. Acesso em: 2 dez. 2021.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

SANTOS, Boaventura de Souza. Os conflitos urbanos no Recife: o caso Skylab. In: SOUZA JÚNIOR et al (org.). **O direito achado na rua**: Introdução crítica ao direito urbanístico. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019.

SANTOS, Boaventura de Sousa. O Estado, o Direito e a Questão Urbana. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 9, p. 10-86, 1982.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Poderá o direito ser emancipatório? **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, v. 65, p. 3-76, 2003.

SARLET, Ingo W. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia na constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. **Revista Eletrônica da Reforma do Estado**, Salvador, edição 20, dez./jan./fev., 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade (da pessoa) humana, mínimo existencial e justiça constitucional: algumas aproximações e alguns desafios. **Revista do CEJUR/TJSC: Prestação Jurisdicional**, Florianópolis, v. 1, n. 1, p. 29–44, 2013. DOI: 10.37497/revistacejur.v1i1.24. Disponível em: <https://revistadocejur.tjsc.jus.br/cejur/article/view/24>. Acesso em: 12 dez. 2022.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **A cidade como um bem comum, pilar emergente do direito à cidade**. In: SOUZA JÚNIOR et al (org.). **O direito achado na rua: Introdução crítica ao direito urbanístico**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019.

SILVA, Ângela Maria Pinheiro da; CASTRO, Cláudio Eduardo de. Direito de propriedade: análise da política pública fundiária na cidade olímpica, em São Luís (MA). **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 23, e202142, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202142>. Acesso em: 24 maio 2023.

SILVESTRE, Gilberto Fachetti. As alterações da lei nº. 13.465/2017 na usucapião especial urbana coletiva: questões materiais e processuais. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2. ISSN 2317-7721 DOI:0.12957/rdc.2019.36751.

SOUSA, Nair Heloisa Bicalho de. **Orçamento participativo no Distrito Federal: um aprendizado urbano democrático e cidadão**. In: SOUZA JÚNIOR et al (org.). **O direito achado na rua: Introdução crítica ao direito urbanístico**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019.

Sousa, I. C. N. & Castro, C. M. P. Conflitos fundiários urbanos e a ocupação “Pinheirinho”: acesso à moradia e remoção forçada. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 11, e20170157, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.011.e20170157>. Acesso em: 24 maio 2023.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo; COSTA, Alexandre Bernadino. **Brasília, urbs, civitas, polis: moradia e dignidade humana**. In: SOUZA JÚNIOR et al (org.). **O direito achado na rua: Introdução crítica ao direito urbanístico**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019.

TAVARES, Jeferson; FANTIN, Marcel; SILVA Douglas de Almeida. Impasses da urbanização e regularização fundiária. Quem tem o poder de veto?. **Cadernos Metrôpoles**, São Paulo, v. 23, n. 50, p. 155-176, jan./abr. 2021.

TELES, Anamaria; BACK, Carla Cintia; DIAS, Feliciano Alcides Dias; ANGIONI, Marilda; KARPEN, Luiz Guilherme. **Cidades para as Pessoas: experiências e desafios do direito à moradia e a participação popular na gestão urbana do município de Blumenau - SC**. In: SOUZA JÚNIOR et al (org.). **O direito achado na rua: Introdução crítica ao direito urbanístico**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019.

UNITED NATIONS. **Committee on Economic, Social and Cultural Rights. General Comment Nº 04: The Right to Adequate Housing (Art. 11, Para. 1).** Geneva, 1991. Disponível em: <https://www.refworld.org/pdfid/47a7079a1.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2021.

VASCONCELOS NETO, Francisco das Chagas; PEREIRA JÚNIOR, Antônio Jorge. A restrição de direitos fundamentais pelos decretos do Executivo e o modelo de Estado de Direito de Ferrajoli: uma análise à luz do garantismo e da ADI 6.341. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, Vitória, v. 22, n. 3, p. 79–106, 2022. DOI: 10.18759/rdgf.v22i3.1963. Disponível em: <https://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/1963>. Acesso em: 20 jun. 2023.

VILHENA, Sielen Caldas de; MONTEIRO, Ana Laura Gschwend; GUALBERTO, Barbara Franciele Oliveira; SOUZA, Luísa Bergara. Direito ao trabalho e à moradia como indissociáveis ao direito à cidade: relato da experiência do programa Polos de Cidadania com uma cooperativa formada por trabalhadores com trajetória de rua. In: SOUZA JÚNIOR et al (org.). **O direito achado na rua: Introdução crítica ao direito urbanístico**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019.

WANDERLEY, Leonardo Fiusa. Desafios para a concretização de direitos que brotam das lutas sociais: assessoria jurídica popular e o caso da ocupação urbana em Santo Antônio de Jesus - Bahia. In: SOUZA JÚNIOR et al (org.). **O direito achado na rua: Introdução crítica ao direito urbanístico**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019.

ANEXO A - OFÍCIO ENVIADO AO MINISTÉRIO PÚBLICO SOBRE OS LOTEAMENTOS IRREGULARES NO MUNICÍPIO DE MARATAÍZES.



1º OFICIAL DE REGISTRO DE IMÓVEIS DE MARATAÍZES

Rua Raimundo Lima, n. 32 - Bairro das Areias Negras - Marataízes - ES - CEP 29.345-000
Fone/Fax: (28) 3532-3736 | e-mail: cartoriomarataizes@hotmail.com

CRMZ/SP n. 32.988.766/0001-12

Vinicius Ribeiro Caselli
OFICIAL TITULAR

OFÍCIO n.0270.07_2019

Marataízes - ES, 07 de junho de 2019.

Considerando que, nos termos do inciso III, do art. 2º da Lei 10257/01 (Estatuto das Cidades), a cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social constitui uma das diretrizes da política urbana, que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana;

Considerando que nas diligências desta serventia extrajudicial foram verificados diversos loteamentos irregulares e/ou clandestinos no município de Marataízes/ES, conforme documentos em anexo;

Considerando que, nos termos do art. 50, da Lei 6766/1979 - Constitui crime contra a Administração Pública: I - dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos sem autorização do órgão público competente, ou em desacordo com as disposições desta Lei ou das normas pertinentes do Distrito Federal, Estados e Municípios;

15/07/2019 16:08:39
CÓPIA

Ministério Público do Estado do Espírito Santo

2019.0020.3201-08



* 2 0 1 9 0 0 2 0 3 2 0 1 0 8 *

Encaminho a Vossa Excelência fotos *in loco* e imagens extraída do Google Earth, com localização de alguns dos loteamentos irregulares e/ou clandestinos no município de Marataízes, para as providências que entender pertinentes.

Desde já nos colocamos à disposição para auxiliar no processo de combate às pessoas que irregularmente e criminosamente promovem o indevido parcelamento do solo neste município.

Atenciosamente.


VINÍCIUS RIBEIRO CAZELLI
OFICIAL TITULAR
Cart. Reg. Geral de Imóveis e Anexos

A
Dra. CRISTIANE ESTEVES SOARES
PROMOTORA DE JUSTIÇA
MARATAÍZES/ES

Consultas Públicas

Informações dos Autos

Número 2019.0020.3201-08												
Número de Origem Of nº 027007_2019												
Número do GAMPES 1 -												
Situação Auto em Local Externo MP												
Membro Cristiane Esteves Soares												
Localização Promotoria de Justiça de Marataízes - 3º Promotor de Justiça												
Classe (910020) ADMINISTRATIVO DO MP (ÁREA-MEIO) >> Procedimento de Gestão Administrativa												
Assunto(s) (930004) ADMINISTRATIVO DO MP (ÁREA-MEIO) >> Gestão Política e Administrativa >> Acompanhamento de Feitos Judiciais/Administrativos												
Parte(s) -												
Ementa Referente a loteamentos irregulares ou dandestinos no município de Marataízes.												
Movimentos 2 ^												
<table border="1"> <thead> <tr> <th>Data</th> <th>Código</th> <th>Descrição</th> <th>Arquivo</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>16/08/2019 13:48:58</td> <td>920021</td> <td>Requisição de Instauração de Inquérito Policial</td> <td></td> </tr> <tr> <td>15/07/2019 16:16:18</td> <td>920004</td> <td>Distribuição</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Data	Código	Descrição	Arquivo	16/08/2019 13:48:58	920021	Requisição de Instauração de Inquérito Policial		15/07/2019 16:16:18	920004	Distribuição	
Data	Código	Descrição	Arquivo									
16/08/2019 13:48:58	920021	Requisição de Instauração de Inquérito Policial										
15/07/2019 16:16:18	920004	Distribuição										
Tramitações 3 v												
Anexos 0 v												