

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
FACULDADE DE DIREITO**

**“ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL” COMO
POSSÍVEL SOLUÇÃO PARA A QUESTÃO DA HABITAÇÃO
PRECÁRIA E MORADIAS EM ÁREAS DE RISCO: A
PERMANENTE VIOLAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À
MORADIA DIGNA DAS FAMÍLIAS DE BAIXA RENDA**

TADEU COSTA LAVIGNE

Rio de Janeiro

2020.2

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
FACULDADE DE DIREITO**

**“ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL” COMO
POSSÍVEL SOLUÇÃO PARA A QUESTÃO DA HABITAÇÃO
PRECÁRIA E MORADIAS EM ÁREAS DE RISCO: A
PERMANENTE VIOLAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À
MORADIA DIGNA DAS FAMÍLIAS DE BAIXA RENDA**

TADEU COSTA LAVIGNE

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do Professor Siddharta Legale Ferreira

Rio de Janeiro

2020.2

CIP - Catalogação na Publicação

L411? Lavigne, Tadeu Costa
"Estado De Coisas Inconstitucional" como possível
solução para a questão da habitação precária e
moradias em áreas de risco: A permanente violação do
direito fundamental à moradia digna das famílias de
baixa renda / Tadeu Costa Lavigne. -- Rio de
Janeiro, 2021.
100 f.

Orientador: Siddharta Legale Ferreira.
Coorientador: Luiza Deschamps Cavalcanti Moreira.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade
Nacional de Direito, Bacharel em Direito, 2021.

1. Direito Constitucional. 2. Direito à moradia.
3. Estado de Coisas Inconstitucional. I. Legale
Ferreira, Siddharta, orient. II. Deschamps
Cavalcanti Moreira, Luiza, coorient. III. Título.

TADEU COSTA LAVIGNE

**“ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL” COMO
POSSÍVEL SOLUÇÃO PARA A QUESTÃO DA
HABITAÇÃO PRECÁRIA E MORADIAS EM ÁREAS DE
RISCO: A PERMANENTE VIOLAÇÃO DO DIREITO
FUNDAMENTAL À MORADIA DIGNA DAS FAMÍLIAS DE
BAIXA RENDA**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do Professor Siddharta Legale Ferreira

Data da Aprovação: 07/06/2021.

Banca Examinadora:

Professor Siddharta Legale Ferreira

Orientador

Professora Luiza Deschamps Cavalcanti Moreira

Coorientadora

Professor Eduardo Dantas

Membro da banca

Professor Luigi Bonizzato

Membro da banca

Rio de Janeiro

2020.2

DEDICATÓRIA

Dedico essa conquista à minha mãe Zara Costa Lavigne, que é um anjo na minha vida, sempre acreditou em mim e fez tudo o que era possível para que eu chegasse até aqui.

Ao meu pai Marco Antônio Lavigne, por todo amor e apoio incondicional, e também por ser referência de ensinamento de direitos humanos, maior herança que eu poderia ter.

AGRADECIMENTOS

À Deus, pela minha família, por tudo que tenho e por tudo que sou, por cada instante da minha vida.

Aos meus irmãos Mateus e Miguel Lavigne, por todos os momentos que vivemos juntos, sempre com a certeza de que estariam ao meu lado.

Às minhas avós Maria Elvira Mil-Homens Costa e Carmem Coelho Lavigne de Lemos, por terem sido fundamentais na formação do meu caráter e terem me doado o amor mais puro.

Ao meu padrinho Carlos Lavigne e à minha madrinha Cleide Lavigne, que contribuíram diretamente para minha formação e estiveram ao lado dos meus pais nos momentos em que mais precisamos.

Aos meus tios Arthur e Pedro Paulo Lavigne, Rubens e Luciana Mil-Homens, e suas respectivas famílias.

Ao meu orientador Siddharta Legale Ferreira, pela impecável orientação durante esta pesquisa.

À professora Rafaela Selem Moreira, pela colaboração enquanto minha professora orientadora.

À minha coorientadora Luiza Deschamps, pela participação fundamental na consistência do trabalho.

RESUMO

A aplicação pelo Supremo Tribunal Federal da técnica do Estado de Coisas Inconstitucional, desenvolvida pela Corte Constitucional da Colômbia, suscita o debate sobre a falta de efetividade de direitos fundamentais previstos pela Constituição Federal de 1988. Constatam-se na realidade brasileira permanentes violações do direito fundamental à moradia, através de um considerável número de habitações precárias e moradias em áreas de risco, pelo que se questiona sobre sua real efetividade. A inefetividade de políticas públicas habitacionais, a omissão no combate aos imóveis ociosos e processos de especulação imobiliária e a existência de reiterados despejos e remoções de famílias de baixa renda, apontam para a existência de um litígio estrutural na questão. A introdução do Estado de Coisas Inconstitucional surge como uma possível saída para a permanente violação do direito à moradia na sociedade brasileira, pelo que se pretende compreender os requisitos e limites para sua aplicação, avaliando se o instituto conseguiu atingir a finalidade precípua de trazer maior efetividade aos direitos fundamentais. O presente trabalho propõe, por fim, a aplicação da técnica do Estado de Coisas Inconstitucional à questão habitacional, ponderando sobre sua adequação aos requisitos objetivos definidos na jurisprudência colombiana.

Palavras-chave: Direito constitucional; Direito à moradia; Estado de Coisas Inconstitucional.

ABSTRACT

The implementation of the State of Unconstitutional Affairs technique by the Brazilian Supreme Federal Court, developed by the Constitutional Court of Colombia, arouses the debate over the lack of effectiveness in fundamental rights contemplated by the Brazilian Federal Constitution of 1988. It is observed in Brazilian current reality unchanging violations to fundamental right to housing, such as a considerable number of poor condition habitations and risk zone neighborhoods, wherefore its real effectiveness is questionable. The inefficiency of habitational public policies, the omission in settling idle property disputes, and the continuous evictions of low-income families point to an existing structural conflict on the matter. The State of Unconstitutional Affairs advent emerges as a possible relief to permanent violations to right to housing in Brazilian society, wherefore it is intended to understand its requirements and application boundaries. Accessing if the instrument was enabled to reach its primary purpose in bringing better efficiency to fundamental rights. In this sense, this essay suggests, at last, the application of the State of Unconstitutional Affairs in relation to housing rights, considering its adequation to objective requirements defined by Colombian case law.

Keywords: Constitutional right; Right to housing; State of Unconstitutional Affairs.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABRAINCC – Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias
ADPF – Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH – Banco Nacional de Habitação
CCC – Corte Constitucional da Colômbia
CRFB/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
ECI – Estado de Coisas Inconstitucional
FARC – Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
FCP – Fundação Casa Popular
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FGV – Fundação Getúlio Vargas
FHC – Fernando Henrique Cardoso
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano
MCMV – Minha Casa Minha Vida
ONU – Organização das Nações Unidas
PEUC – Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios
PSOL – Partido Socialismo e Liberdade
SFH – Sistema Financeiro de Habitação
SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
STF – Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1. ANÁLISE DO DIREITO À MORADIA E DA QUESTÃO HABITACIONAL NO BRASIL	3
1.1 DIREITO À MORADIA E SUA RELAÇÃO COM O PRINCÍPIO DA DIGNIDADE HUMANA E COM A CIDADANIA	3
1.2 PANORAMA HISTÓRICO DO DÉFICIT HABITACIONAL E DA HABITAÇÃO PRECÁRIA NO BRASIL.....	11
1.2.1 <i>A posse de terras</i>	12
1.2.2 <i>Transição do trabalho escravo para o trabalho livre e a Lei de Terras</i>	12
1.2.3 <i>Urbanização, formação de favelas e periferias e a inefetividade de programas habitacionais antes da CRFB/88</i>	16
1.3 POLÍTICAS PÚBLICAS FEDERAIS PÓS-CRFB/88.....	22
1.4 CENÁRIO ATUAL DO DÉFICIT HABITACIONAL E DA HABITAÇÃO PRECÁRIA EM DADOS	28
2. ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL	31
2.1 APRESENTAÇÃO DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL	31
2.1.1 <i>Sentencia T-25</i>	35
2.1.2 <i>Uma nova visão sobre a omissão inconstitucional</i>	39
2.1.3 <i>A introdução do ECI no ordenamento jurídico brasileiro</i>	42
2.2 CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE E O “ESTADO DE COISAS INCONVENCIONAL”	44
2.3 CRÍTICAS AO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL.....	46
2.3.1 <i>Separação de poderes e supremacia judicial</i>	46
2.3.2 <i>Reserva do possível</i>	50
3. DA ADEQUAÇÃO DA QUESTÃO HABITACIONAL AOS REQUISITOS IMPOSTOS PARA A APLICAÇÃO DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL	53
3.1 A VIOLAÇÃO MASSIVA E SISTEMÁTICA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS	53
3.2 A “FALHA ESTATAL ESTRUTURAL”, EM VIRTUDE DE AÇÕES E OMISSÕES DOS TRÊS PODERES	55
3.2.1 <i>Poder Executivo</i>	55
3.2.2 <i>Poder Legislativo</i>	60
3.2.3 <i>Poder Judiciário</i>	64
3.3 MEDIDAS NECESSÁRIAS À SUPERAÇÃO DAS INCONSTITUCIONALIDADES	69
3.3.1 <i>Construção de uma política habitacional integrada, includente e democrática</i>	70
3.3.2 <i>Metas anuais para a produção habitacional de interesse social</i>	73
3.3.3 <i>Combate aos imóveis ociosos e à especulação imobiliária</i>	74
3.3.4 <i>Criação de indicadores urbanísticos básicos</i>	75
3.3.5 <i>Combate às remoções e despejos forçados</i>	76
CONCLUSÃO	78
REFERÊNCIAS	82

INTRODUÇÃO

O presente trabalho coloca em foco o direito à moradia, incluído dentre os direitos sociais contidos no artigo 6º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88). Mesmo fazendo parte do rol de direitos fundamentais previstos na Carta Maior, o que se constata da realidade fática brasileira é a falta de efetividade material desse direito para as camadas mais pobres da sociedade.

Segundo estudo da Fundação Getúlio Vargas (FGV), que será apreciado ao longo do trabalho, o Brasil tem um déficit habitacional de mais de sete milhões de moradias, dentre as quais são necessárias 967.270 unidades para suprir a demanda dos domicílios precários. Outro grave problema são as moradias em áreas de risco, que vem causando, ano após ano, episódios trágicos de acidentes e mortes.

Historicamente, o Poder Público pouco fez em relação à questão habitacional. A dificuldade de acesso à pequena propriedade e o processo excludente de urbanização que se desenvolveu ao longo da história brasileira são comumente acenados como causas originárias do surgimento de habitações precárias e moradias em áreas de risco. Não obstante, as políticas públicas desenvolvidas pelo Estado e o contexto sócio-político atual também contribuem para o agravamento da situação.

Em face da omissão do governo brasileiro em garantir a efetividade de direitos fundamentais, como é o caso do direito à moradia, a teoria constitucional avança com a técnica do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI), desenvolvida na jurisprudência colombiana. A Corte Constitucional da Colômbia (CCC) vem manejando o conceito desde 1997, com a prolação da *Sentencia de Unificación (SU) – 559*, de 6 de março daquele ano.

No Brasil, a técnica foi introduzida através da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347, na qual o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) postulou sua aplicação na questão do sistema carcerário, com a pretensão que, sob a coordenação do Supremo Tribunal Federal (STF), ocorresse a implantação de medidas sistêmicas e planejadas para a solução de questão tão grave, em decorrência da ausência de políticas públicas efetivas para garantir direitos fundamentais da população prisional.

Espera-se no presente trabalho reunir elementos consistentes de análise para um debate sobre questão habitacional no Brasil, destacando a necessidade de coordenação entre os três poderes para solucioná-la, e também elucidar as possibilidades e limites provenientes da aplicação do ECI pelo STF.

Trata-se de um estudo exploratório, tendo sido adotado como base lógica para orientar o processo de investigação o método dedutivo, isto é, partindo-se da formulação dos problemas gerais, buscam-se posições científicas que os sustentem ou os neguem, para que ao final seja apontada a prevalência ou não das hipóteses elencadas. Na investigação serão utilizadas as técnicas de análise de documentos, pesquisa bibliográfica e utilização de direito comparado. Para um melhor desenvolvimento dos estudos, o trabalho de monografia será estruturado em três capítulos e estes em subcapítulos, de modo a permitir a sequência lógica da exposição e a abordagem da temática proposta.

No primeiro capítulo, procura-se entrelaçar o direito à moradia com a dignidade da pessoa humana, o mínimo existencial e a cidadania, para demonstrar o caráter de fundamentalidade desse direito. Passa-se, então, a questionar a sua efetividade na realidade fática brasileira, ponderando o desenvolvimento histórico da questão habitacional e a ineficiência de políticas públicas destinadas a moradia. Por fim, será feito um levantamento estatístico sobre o déficit habitacional atual, com a finalidade de evidenciar as reiteradas violações aos direitos fundamentais das famílias de baixa renda.

No segundo capítulo, proceder-se-á uma análise do instituto do “Estado de Coisas Inconstitucional”. Analisaremos os requisitos objetivos impostos pela Corte Constitucional da Colômbia (CCC) para aplicação da técnica e as principais decisões, verificando se a sua execução atingiu os efeitos esperados. Também serão apreciados os questionamentos feitos pela doutrina brasileira quanto a sua adequação ao ordenamento jurídico brasileiro, principalmente no que se refere à violação ao princípio da separação dos poderes e a teoria da reserva do possível.

No terceiro capítulo, pondera-se sobre a adequação da questão habitacional aos requisitos impostos para a aplicação do ECI. Questiona-se, inicialmente, se as habitações precárias significam uma violação massiva e sistemática de direitos fundamentais. Pretende-se, também, analisar o caráter estrutural da questão habitacional, ponderando os atos

omissivos e comissivos dos três poderes que impactam no acesso à moradia, e as medidas necessárias para a superação das possíveis inconstitucionalidades.

O presente trabalho é guiado pela seguinte pergunta: a inefetividade do direito à moradia e a proliferação de habitações precárias e moradias em áreas de risco no Brasil se adequam aos requisitos objetivos impostos para aplicação da técnica do Estado de Coisas Inconstitucional?

1. ANÁLISE DO DIREITO À MORADIA E DA QUESTÃO HABITACIONAL NO BRASIL

Neste capítulo, pretende-se entender o direito à moradia e a destacar sua previsão em tratados internacionais de direitos humanos e na CRFB/88, além de buscar definir termos de seu alcance, para então demonstrar as contradições entre a previsão constitucional e a realidade das famílias de baixa renda.

Para uma melhor exposição, será dividido em três eixos: (i) a relação da moradia com a dignidade da pessoa humana e com a cidadania; (ii) o desenvolvimento histórico das habitações precárias no Brasil, o legado de exclusão advindo da Lei de Terras, do processo de urbanização e gentrificação nas cidades brasileiras; (iii) o atual cenário da habitação após a CRFB/88, retratando dados sobre o caráter precário e moradias em área de risco no Brasil, para concluir pela sistemática violação do direito fundamental à moradia das famílias de baixa renda no Estado brasileiro

1.1 Direito à moradia e sua relação com o princípio da dignidade humana e com a cidadania

O direito à moradia é, basicamente, o direito de se ter um lar e ilustra uma das principais necessidades básicas do ser-humano, sendo requisito obrigatório para que as pessoas desfrutem de uma vida digna. Na essência de todas as pessoas constam as experiências que ele vive em sua casa e isso vai pautar toda sua conduta perante a sociedade, razão pela qual todo cidadão deve ter acesso a uma moradia ou a uma comunidade onde possa viver em paz. Sobre o tema faz-se necessário ressaltar a lição de Sergio Iglesias Nunes, que define o conceito de moradia:

[...] A moradia consiste em bem irrenunciável da pessoa natural, indissociável de sua vontade e indisponível, que permite a fixação em lugar determinado, Não só físico, como também a fixação dos seus interesses naturais da vida cotidiana, exercendo-se de forma definitiva pelo indivíduo, e, secundariamente, recai o seu exercício em qualquer pouso ou local, mas sendo objeto de direito e protegido juridicamente. O bem da “moradia” é inerente à pessoa e independente de objeto físico para a sua existência e proteção jurídica. Para nós, “moradia” é elemento essencial do ser humano e um bem extrapatrimonial. “Residência” é o simples local onde se encontraria o indivíduo. E a habitação é o exercício efetivo da “moradia” sobre determinado bem imóvel. Assim, a “moradia” é uma situação de direito reconhecida pelo ordenamento jurídico. [...]¹

Desde a proclamação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, a moradia foi inserida no rol dos direitos humanos. Nesse sentido, exige-se que, entre os países integrantes da Organização das Nações Unidas (ONU), todas as pessoas tenham acesso a esse direito. O artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos assim enuncia:

Art. 25. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.²

Além da declaração da ONU, o Brasil também integra o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que foi promulgado em 1966 e ratificado pelo Decreto nº 591 de 6 de julho de 1992. O Pacto propugna no artigo 11, §1º, que os Estados que o assinaram, dentro do limite de suas capacidades:

Art. 11, §1. Os Estados-partes no 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. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.³

Neste ponto, vale ressaltar a diferença terminológica entre direitos humanos e direitos fundamentais, também consagrada na CRFB/88. Os direitos humanos são aqueles direitos naturais válidos universalmente por serem próprios da condição humana, não vinculados a

¹ SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. **Direito à Moradia e de Habitação: Análise Comparativa e suas Implicações Teóricas e Práticas com os Direitos da Personalidade**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. p-43.

² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris, 10 dez. 1948. Disponível em <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em: 27.04.2021.

³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. 16. nov. 1966. Disponível em <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>. Acesso em: 27.04.2021.

uma ordem constitucional específica. Já os direitos fundamentais são reconhecidos e positivados na esfera constitucional de determinado Estado e, por isso, garantidos e limitados no espaço e no tempo.

A elevação do direito à moradia a categoria de direito fundamental no ordenamento jurídico brasileiro teve como marco a CRFB/88, em que se inaugura um novo momento do constitucionalismo no Brasil, na medida em que surge conteúdo altamente comprometido com a defesa dos direitos humanos. Em seu texto original, a Constituição não trazia expressamente o direito à moradia, apesar de estar contido implicitamente em diversos dispositivos. Por força do disposto na Emenda Constitucional n. 26, em 14 de fevereiro de 2000, esse direito foi positivado entre os direitos sociais contidos no artigo 6º, passando a ser taxativamente previsto e elevado ao status de direito fundamental. Atualmente, com as alterações promovidas pela Emenda Constitucional n. 90 de 2015, o art. 6º tem a seguinte redação:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015)⁴

Sendo um direito fundamental esculpido pela CRFB/88, deveria haver parâmetros concretos estabelecidos pelo legislador para saber quais os termos de seu alcance, e também sobre os requisitos mínimos de uma habitação que resguarde satisfatoriamente o direito à moradia. Como ainda faltam tais definições na legislação, socorre-se o presente estudo às orientações fornecidas pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, em seu Comentário Geral 4, que especifica detalhadamente aspectos essenciais a serem cumpridos para assegurar a adequação de uma habitação, assim enunciado em tradução livre do inglês:

- > Segurança da posse: a habitação não é adequada se seus ocupantes não possuírem um grau de segurança de posse que garanta proteção legal contra despejos forçados, assédio e outras ameaças.
- > Disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura: a habitação não é adequada se seus ocupantes não tiverem água potável, saneamento adequado, energia para cozinhar, aquecimento, iluminação, armazenamento de alimentos ou eliminação de resíduos.

⁴ BRASIL. **Constituição** da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27.04. 2021.

- > Curso acessível: a moradia não é adequada se o seu custo ameaça ou compromete o gozo dos ocupantes de outros direitos humanos.
- > Habitabilidade: a habitação não é adequada se não garantir segurança física ou fornecer espaço adequado, bem como proteção contra o frio, umidade, calor, chuva, vento, outras ameaças à saúde e riscos estruturais.
- > Acessibilidade: a moradia não é adequada se as necessidades específicas de grupos desfavorecidos e marginalizados não são levados em conta.
- > Localização: a moradia não é adequada se for isolada do emprego, de oportunidades, serviços de saúde, escolas, creches e outras instalações sociais, ou se estiverem localizadas em locais poluídos ou em áreas perigosas.
- > Adequação cultural: a moradia não é adequada se não respeitar e levar em conta a expressão da identidade cultural.⁵

Quando se examina a realidade das famílias de baixa renda, entretanto, o que se verifica é que quase todas essas orientações são desrespeitadas. Além do desconforto para seus moradores, as inúmeras carências das habitações no Brasil incluem: péssimas condições de salubridade e saneamento, o risco de contaminação por doenças, ocupações ilegais de habitações inacabadas, permanente risco de acidentes (desabamentos, incêndios, etc.) e a segregação socioespacial de tais moradias. Ademais, em virtude da inexistência de regularização dessas propriedades, as famílias de baixa renda são constantemente submetidas a remoções e despejos forçados, como nos noticiados casos de despejos em virtude de obras para as Olimpíadas de 2016⁶. Ou seja, muitos não possuem moradia, e aqueles que possuem não desfrutam de condições dignas de sobrevivência.

As consequências mais perversas das habitações precárias são as mortes provenientes de deslizamentos e desabamentos, na medida em que as famílias de baixa renda são obrigadas a suportar a morte de entes queridos pelo simples fato de habitar, sem que sejam apresentadas alternativas eficientes pelo Poder Público. Não faltam exemplos, como as chuvas na região serrana do Rio de Janeiro em 2011, que vitimaram 918 pessoas segundo dados oficiais do Governo do Estado⁷, ou as chuvas em Belo Horizonte em 2020, que acarretaram em 58 óbitos segundo dados da Coordenadoria Estadual de Defesa Civil do Estado de Minas Gerais⁸.

⁵ ONU - Organização das Nações Unidas. **The Right to Adequate Housing**. Fact Sheet nº 21, Rev.1. Genebra, 2014. Disponível em https://www.ohchr.org/documents/publications/fs21_rev_1_housing_en.pdf. Acesso em: 27.04.2021.

⁶ BETIM, Felipe. Remoções na Vila Autódromo expõe o lado B das Olimpíadas no Rio. **El País**. Rio de Janeiro, ago. 2015. Disponível em https://brasil.elpais.com/brasil/2015/06/20/politica/1434753946_363539.html. Acesso em: 27.04.2021.

⁷ CANEJO, Andressa. Nº de vítimas em tragédia no RJ pode ser 10 vezes maior, dizem entidades. **G1**. Região Serrana, 10 out. 2015. Disponível em <http://g1.globo.com/rj/regiao-serrana/noticia/2015/08/entidades-apontam-subnotificacao-de-vitimas-da-tragedia-de-2011-na-serra.html>. Acesso: 27 out. 2020.

⁸ LIMA, Déborah. Chega a 59 o número de mortes após as chuvas em Minas. **Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 08 fev. 2020. Disponível em https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2020/02/08/interna_gerais,1120493/cheга-a-59-o-numero-de-mortes-apos-as-chuvas-em-minas.shtml#:~:text=Desde%20o%20dia%2024%20de,o%20per%C3%Aa%20Dodo%20chuvoso%20no%20estado. Acesso: 27.04.2021.

Neste passo, há a se considerar que a falta de acesso ao direito à moradia e a consequente submissão de famílias de baixa renda a habitações precárias também violam o princípio da dignidade da pessoa humana, estabelecido como fundamento basilar da República Federativa do Brasil (art. 1º, III, da CRFB/88). O ex-ministro do STF Celso de Mello entende que o princípio da dignidade humana é um dos princípios centrais da Constituição Federal e deve ser aplicado como vetor interpretativo para todos os demais princípios, servindo como base para todo o ordenamento jurídico⁹.

A definição do princípio da dignidade humana é motivo de divergências em virtude de sua abrangência e das diversas variações que se construíram ao longo do tempo. Luís Roberto Barroso procura dar maior concretude ao conceito e aborda o conteúdo mínimo da dignidade da pessoa humana, identificando três elementos¹⁰: o valor intrínseco da pessoa humana, a autonomia e o valor comunitário.

O valor intrínseco da pessoa humana consistiria na singularidade inerente aos seres humanos, que os distingue de outras espécies, e que estaria na origem dos direitos fundamentais, dentre os quais se destacariam o direito à vida, o direito à igualdade e o direito à integridade física e psíquica. A autonomia da vontade seria traduzida pelo livre arbítrio dos indivíduos em poder adotar decisões pessoais básicas, sem interferências externas indevidas, e também relacionadas ao mínimo existencial, na medida em que os seres humanos dependeriam de provisões básicas para que seja garantida sua existência física e psíquica adequada. Por fim, o valor comunitário seria o aspecto social da dignidade, que consiste na possibilidade de limitação da liberdade individual em prol da garantia dos valores compartilhados pela sociedade.

⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus 95464. Relator(a): Min. Celso De Mello, Segunda Turma. Brasília, DF, 03 fev. 2009. Disponível em <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/3097398/habeas-corpus-hc-95464-sp/inteiro-teor-101272003?ref=juris-tabs>. Acesso: 27.04.2021.

¹⁰ BARROSO, Luís Roberto. **A Dignidade da Pessoa Humana no Direito Constitucional Contemporâneo: Natureza Jurídica, Conteúdos Mínimos e Critérios de Aplicação**. Versão provisória para debate público. Mimeografado, dezembro de 2010. Disponível em https://luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2016/06/Dignidade_texto-base_11dez2010.pdf. Acesso em: 27.04.2021.

Sarmiento procurou elaborar um conceito voltado à realidade brasileira e divide o seu conteúdo em cinco componentes¹¹: valor intrínseco da pessoa, autonomia, mínimo existencial, reconhecimento e igualdade. Em virtude de a igualdade possuir um princípio expresso na CRFB/88, o professor entende que apenas os quatro primeiros aspectos comporiam o conteúdo essencial da dignidade humana no ordenamento jurídico brasileiro. Como o valor intrínseco da pessoa e a autonomia já foram descritos no parágrafo anterior, concentramo-nos em explicar mais detalhadamente a concepção do professor sobre o mínimo existencial e o reconhecimento.

O mínimo existencial abrangeria dois aspectos (SARMENTO, 2016, p. 227): uma dimensão defensiva, que protege as condições materiais básicas de vida digna de uma pessoa de possíveis intervenções estatais, e uma faceta prestacional, no sentido de exigir ações positivas do Estado para socorrer indivíduos em condição de vulnerabilidade. Já o reconhecimento seria, por um lado, a importância de aceitar e respeitar as diferentes identidades que se verificam na sociedade, e, por outro lado, de evitar e enfrentar construções de estigmas sociais contra determinados grupos ou pessoas, como se verifica, por exemplo, por manifestações de homofobia, misoginia, xenofobismo, dentre outras tristes revelações de preconceito que se observam na realidade brasileira, que devem ser combatidas com base no princípio da dignidade humana.

Em ambas as teorias, constata-se que o mínimo existencial é identificado como núcleo da dignidade humana. O Estado não está dispensado de prover determinados direitos fundamentais, quando estes direitos são destinados a garantir a subsistência mínima dos cidadãos. O objeto e conteúdo do mínimo existencial, portanto, deve ser compreendido também como direito e garantia fundamental, e terá de guardar sintonia com uma compreensão constitucionalmente adequada do direito à vida e da dignidade da pessoa humana como princípio constitucional fundamental¹².

¹¹ SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana**: conteúdo, trajetórias e metodologia. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 89. Disponível em: https://lotuspsicanalise.com.br/biblioteca/Daniel_Sarmiento_Dignidade_da_Pessoa_Humana.pdf. Acesso em: 27.04.2021.

¹² SARLET, Ingo Wolfgang; ZOCKUN Carolina Zancaner. Notas sobre o mínimo existencial e sua interpretação pelo STF no âmbito do controle judicial das políticas públicas com base nos direitos sociais – **Revista de Investigações Constitucionais** vol. 3, nº 2. Curitiba, 2016. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2359-56392016000200115. Acesso em: 27.04.2021.

O direito à moradia é um dos direitos consagrados na Carta Maior e também um dos principais componentes que permitem a efetivação do mínimo existencial. Todos os cidadãos precisam de um espaço de proteção, privacidade e convivência, onde possam repousar em paz e ter relações de afeto. Não há como conceber a existência digna das famílias brasileiras se elas não têm sequer uma moradia segura para habitar, sem esse espaço não há o mínimo suficiente para existir. Sobre o tema, recorde-se o magistério de Ingo Wolfgang Sarlet:

Tendo em conta que no caso do direito à moradia a íntima e indissociável vinculação com a dignidade da pessoa humana resulta inequívoca, pelo menos no âmbito daquilo que se tem designado de um direito as condições materiais mínimas para uma existência digna, parece-nos dispensável dadas as proporções deste estudo, avançar ainda mais na sua fundamentação. Aliás, provavelmente é o direito à moradia – bem mais que o direito à propriedade – que melhor se ajusta a conhecida frase de Hegel, ao sustentar – numa tradução livre – que a propriedade constitui (também) o espaço de liberdade da pessoa (Sphäre ihrer Freiheit). 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 o 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, o direito à vida.¹³

Em síntese, a efetividade do direito à moradia é pressuposto fundamental para a concretização do princípio da dignidade humana e para a garantia do mínimo existencial aos cidadãos brasileiros. O que se constata na realidade, entretanto, é um cenário complicado. Segundo estudo da Fundação Getúlio Vargas (FGV)¹⁴, o Brasil tem um déficit habitacional de mais de sete milhões de moradias, dentre as quais são necessárias 967.270 unidades para suprir a demanda dos domicílios precários, que atingem, predominantemente, as famílias de baixa renda.

Antes de passar à análise concreta da questão habitacional no Brasil, é indispensável relacionar o direito à moradia à cidadania, também esculpida como fundamento do Estado Brasileiro no inciso II do art. 1º da CRFB/88. Inicialmente, o conceito genérico de cidadania, definido nas palavras de Dalmo de Abreu Dallari, expressaria “*um conjunto de direitos que dá à pessoa a possibilidade de participar ativamente da vida e do governo de seu povo*”¹⁵.

¹³ SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia na constituição: Algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**. Salvador, 2009/2010. p. 15. Disponível em https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/370724/mod_resource/content/1/direito-fundamental-c3a0-moradia-ingo-sarlet.pdf. Acesso em: 27.04.2021.

¹⁴ FGV - Fundação Getúlio Vargas; ABRAIN - Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias **Análise das Necessidades Habitacionais e suas Tendências para os Próximos Dez Anos**. Disponível em <https://www.abrainc.org.br/wp-content/uploads/2018/10/ANEHAB-Estudo-completo.pdf>. Acesso: 27.04. 2021.

¹⁵ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos humanos e cidadania**. São Paulo: Moderna, 1998. p-14.

O conceito de cidadania se expandiu através da teoria de Thomas Humphrey Marshall, que ainda continua a ser citado como grande referência teórica sobre o tema. Segundo o autor, a cidadania se dividiria em três elementos interdependentes: o elemento civil, que corresponderia às liberdades fundamentais do indivíduo; o elemento político, que concerne à possibilidade de participação ativa na eleição de representantes ou no exercício efetivo do poder político; e o elemento social, que se traduz no direito do cidadão de gozar de um aspecto mínimo de bem-estar e segurança, e também da possibilidade de compartilhamento do que pode ser entendido como herança social da sociedade a qual está conectado¹⁶.

O elemento social constituiria, portanto, um pressuposto para o gozo efetivo da cidadania, de modo que os demais elementos da cidadania só seriam eficazes se os membros de uma comunidade compartilhassem de um padrão básico de vida e cultura, constituindo um meio fundamental para que se atingisse a integração social. Isto porque a noção de igualdade de direitos e obrigações entre os membros da sociedade, inerente ao conceito de cidadania, estaria em contradição com a desigualdade social gerada pelo funcionamento das economias de mercado. Para o autor, a pobreza, em si, não seria inaceitável, mas sim quando esta alcança níveis de indigência, que se constataria pela falta do mínimo para que se possa viver decentemente¹⁷. A alteração dessa desigualdade e a efetivação da cidadania, segundo Marshall, só seriam possíveis com uma política de estado, através da concretização de um mínimo de bem-estar social proporcionada pelo acesso aos direitos sociais.

Embora algumas premissas da teoria desenvolvida por Marshall tenham como base o desenvolvimento histórico da Inglaterra, completamente distinto da realidade brasileira, algumas constatações podem ser aproveitadas quando se observa o exercício da cidadania no Brasil. Como explanado pelo professor José Eduardo Faria, determinados grupos marginalizados e excluídos parecem não terem a possibilidade de ser sujeito de direitos, na medida em que são excluídos do âmbito de proteção dos direitos fundamentais¹⁸. Neste passo, o exercício efetivo da cidadania resta seriamente abalado em virtude desse processo de

¹⁶ MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, Classe Social e Status**. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967. pp. 63-64.

¹⁷ SOUKI, Lea Guimarães. A atualidade de T. H. Marshall no estudo da cidadania no Brasil. **Revista De Ciências Sociais**, v.6 n.1. Porto Alegre, 2006. pp. 39-58. Disponível em <https://revistaseletronicas.pucrs.br/index.php/civitas/article/view/21>. Acesso em: 27.04.2021.

¹⁸ FARIA, José Eduardo. **Democracia e governabilidade**: os direitos humanos à luz da globalização econômica. Direito e globalização econômica: implicações e perspectivas. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 127-160.

exclusão social sofrido por algumas parcelas da sociedade brasileira, tanto no que se refere à participação ativa nos destinos da sociedade, quanto ao sentimento de pertencimento à comunidade.

Esse fenômeno pode ser percebido através da questão habitacional no Brasil. Quando se verifica a realidade atual das camadas mais pobres no Brasil, percebe-se um grave problema de exclusão social e segregação socioespacial proveniente da economia de mercado. Deste modo, as famílias de baixa renda são impossibilitadas de usufruir das cidades, tendo em vista que não tem acesso aos serviços públicos essenciais, não participam do processo decisório de políticas urbanas e também não tem sequer uma moradia com padrões mínimos de segurança para habitar, pelo que lhes resta seriamente restrita a possibilidade de exercício efetivo da cidadania.

Não obstante, a face mais grave da inefetividade da cidadania na questão habitacional concerne à herança social que a precede. O processo de abolição da escravidão foi marcado pela inexistência de acesso da população negra a direitos fundamentais básicos, e a formação de favelas e periferias é intrinsecamente relacionada à história dos negros no Brasil. Desse modo, em vez de a herança social ser um instrumento de concretização da cidadania, uma ferramenta de construção de identidade, na realidade brasileira ela remete a um legado de exclusão e de desigualdade social.

Seria necessário, portanto, a efetivação do direito à moradia, para que se conceda um padrão mínimo de bem-estar e segurança aos cidadãos. Ademais, o enfrentamento da questão habitacional seria igualmente importante como forma de combate à herança social de exclusão e desigualdade social proveniente da escravidão, haja vista que é justamente a população negra que representa a maior parte do déficit e que convive com habitações precárias e moradias em áreas de risco, conforme adiante se demonstrará.

1.2 Panorama histórico do déficit habitacional e da habitação precária no Brasil

Para explicar a questão habitacional no Brasil, é preciso ponderar como o passado histórico de má distribuição de terras, a Lei de Terras de 1850, o processo lento e gradual de abolição da escravatura, o intenso desenvolvimento da urbanização no século XX e as

políticas públicas desenvolvidas desde então impactam diretamente na forma como o déficit habitacional caminhou para a situação em que se encontra.

1.2.1 A posse de terras

A problemática referente à distribuição da terra no Brasil tem como um de seus fatores determinantes o modo como, no passado, se organizou a posse de terras. A distribuição teve início ainda no período colonial com a criação das capitânicas hereditárias em 1532¹⁹, atribuindo aos donatários a responsabilidade de povoar e de desenvolver a exploração econômica da terra mediante seus próprios esforços. Os grandes lotes de terra distribuídos pelos donatários, denominados “sesmarias”, somente eram destinados àqueles que dispunham de recursos suficientes para tornar a terra produtiva (KOSHIBA, PEREIRA, 2003, p. 60), iniciando-se assim o processo de formação da propriedade privada no Brasil.

A exploração econômica da terra começa ocorrer de fato em meados de 1630 (KOSHIBA, PEREIRA, 2003, p. 70), quando foi instituída a colonização de exploração baseada na monocultura de cana-de-açúcar, denominada *plantation*. Esse modo de produção era uma combinação entre cultivos de uma espécie (monoculturas), latifúndios (grandes extensões de terras) e destinação produtiva voltada ao mercado exportador. Assim, a cana-de-açúcar era cultivada e beneficiada em grandes propriedades. Para Portugal, a opção principal para sustentar a oferta de mão-de-obra foi o tráfico negreiro (KOSHIBA, PEREIRA, 2003, p. 68), que logo se mostrou uma importante fonte de lucro.

Esses são os fatores que, inicialmente, contribuíram significativamente para que o Brasil restringisse o acesso a terra em prol de uma grande concentração de latifúndios, cuja produção era destinada à exportação.

1.2.2 Transição do trabalho escravo para o trabalho livre e a Lei de Terras

A partir de 1808, com a vinda da Família Real para o Brasil e a integração ao Reino Unido de Portugal e Algarve, em 1815, os britânicos resolveram interferir diretamente nos assuntos da colônia brasileira (KOSHIBA, PEREIRA, 2003, p. 159-162), de modo que não

¹⁹ KOSHIBA, Luiz; PEREIRA, Denise Manzi Frayze. **História do Brasil no contexto da história ocidental**. 8ª Ed. São Paulo: Atual Editora, 2003. p-44.

mais lhes interessava a manutenção do trabalho escravo. Foi então que deu início a transição gradual do trabalho escravo para o trabalho assalariado, com a adoção de decisões políticas que, influenciadas pelas elites rurais, perpetuaram a concentração fundiária.

O início do século XIX foi marcado por significativas transformações econômicas, sociais e culturais. A Revolução Industrial, que se iniciou no final do século XVIII na Inglaterra, instituiu o sistema capitalista moderno, que modificou as relações de produção vigentes, passando a ter como base o trabalho assalariado e a propriedade privada dos meios de produção. As relações econômicas se transformam, surgindo a economia de mercado, orientando as atividades produtivas para a produção de bens de consumo de massa. A escravidão passou a ser um empecilho para essa nova realidade, pois a falta de acesso à renda, resultado da não remuneração típica do trabalho escravo, restringia a consolidação de um mercado consumidor de massa, impedindo o desenvolvimento da economia de mercado. Esse teria sido o principal motivo que levou a Inglaterra a pressionar o Brasil pelo fim do tráfico negreiro e pela abolição do regime escravista.

Uma visão da historiografia mais contemporânea, dentre a qual se destaca Lilian Schwarcz, entende de forma diversa a motivação que ensejou a pressão inglesa em favor da abolição do tráfico. Segundo essa visão, a pressão pelo fim do tráfico negreiro teve como razão principal o lobby religioso britânico em favor da liberdade humana. De todo modo, seja em virtude da necessidade de mercado consumidor, seja em virtude do lobby religioso, é um fato histórico que a Inglaterra influenciou diretamente para o fim do tráfico negreiro no Brasil.

Com a invasão de Portugal pelas tropas de Napoleão Bonaparte, em 29 de novembro de 1807, o então regente D. João VI e a sua corte fugiram para o Brasil a bordo de navios ingleses. Ainda na Bahia, em 1808, o príncipe regente D. João celebrou o Tratado de Amizade, Comércio e Navegação (KOSHIBA, PEREIRA, 2003, p. 163), em que o Soberano português prometia vagamente cooperar na campanha contra o tráfico de escravos, e restringia a ação de seus súditos aos territórios africanos sob o domínio de Portugal. Vários acordos entre Inglaterra e Portugal foram celebrados desde então.

A partir de 1821, com a volta do rei e da corte para Portugal, o Brasil passou a ser governado pelo príncipe regente D. Pedro I, que proclamou a independência do Brasil, mantendo ativa a escravidão e o tráfico negreiro, o que não interessava à Inglaterra. Para efetivar seu interesse em acabar com o tráfico de escravos, a Inglaterra incluiu uma cláusula

que previa a abolição do tráfico atlântico de escravizados no tratado de reconhecimento que celebrou com o Brasil em 1826, estabelecendo que a partir de março de 1830 seria ilegal para os súditos do imperador brasileiro dedicar-se ao comércio de negros africanos²⁰.

Esse acordo resultou na Lei Feijó, lei regencial de 7 de novembro de 1831 (KOSHIBA, PEREIRA, 2003, p. 279). Mesmo com a celebração do acordo, as autoridades brasileiras, apesar de eventuais declarações em contrário, ignoravam a legalidade e eram coniventes²¹ com a pirataria que facultava o transporte de escravos, sendo costumeiramente denominada “lei para inglês ver”, em virtude da conivência perante as costumeiras irregularidades. Vieram então as negociações em torno da renovação dos tratados de 1810, que conferiam grandes vantagens tarifárias para o Reino Unido. Em 1844, o Brasil oficializa o abandono da política de concessões de privilégios tarifários ao Reino Unido, com a adoção das Tarifas Alves Branco, o que frustrou a Inglaterra. A represália viria em seguida.

O golpe definitivo contra o tráfico foi dado no dia 08 de Agosto de 1845, com a promulgação, na Inglaterra, do chamado Bill Aberdeen (PRADO JR., 1973, p. 156). Atendendo a interesses comerciais e humanitários, a lei inglesa declarou lícito o aprisionamento de qualquer embarcação empregada no tráfico de escravos, inclusive em águas jurisdicionais brasileiras. Entre 1849 e 1850, são diversas as embarcações brasileiras apreendidas pela marinha real britânica. É assim que o governo brasileiro cede aos interesses ingleses, decretando em 04 de Setembro de 1850, a Lei nº 581, mais conhecida como Lei Eusébio de Queiroz que, reforçando o já decretado em 1831, pôs fim ao tráfico negreiro nas dependências do Império Brasileiro.

Quando da interrupção do tráfico negreiro, vislumbrou-se que não existia disponibilidade de força de trabalho suficiente para o capital cafeeiro, naquele momento em franca expansão. Sendo de grande interesse dos latifundiários cafeicultores paulistas e acentuando-se cada vez mais os ideais abolicionistas, a alternativa viável foi a opção pela maciça imigração de trabalhadores europeus²².

²⁰ CATANI, Afrânio Mendes. **A abolição do tráfico de escravos no Brasil:** a Grã-Bretanha, o Brasil e a questão do tráfico de escravos, 1807-1869. Rev. Adm. Empres. São Paulo, v.16, n.4, 1976. p.72-74. Disponível em [²¹ PRADO JR., Caio. **Formação do Brasil contemporâneo.** São Paulo: Editora Brasiliense, 1973, p-152.](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901976000400007#:~:text=Com%20a%20independ%C3%Aancia%20brasileira%2C%20D,ser%20julgada%20como%20pirataria%20(p. Acesso: 27 out. 2020.</p></div><div data-bbox=)

²² FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil.** São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1967. p. 181-188.

Foi nesse contexto histórico que começou a se debater a Lei de Terras em 1850. Neste momento, as elites rurais dominavam o campo político, uma vez que constituíam o escalão superior das profissões políticas e jurídicas, comandavam as legislaturas, dominavam governos e tribunais locais e editavam leis para fomentar seus interesses²³. Um dos objetivos desse projeto de lei era impossibilitar o acesso a terra àqueles que só possuíam força de trabalho, impedindo a posse gratuita de terras aos escravos e aos imigrantes que estariam por vir. O projeto baseava-se na ideia de que, em locais onde o acesso a terra fosse fácil, seria difícil obter pessoas para trabalhar nas fazendas. Dessa forma, previa que apenas a compra diretamente do Estado seria permitida, tornando a terra uma mercadoria, o que teria como consequência direta o aumento de disponibilidade de mão de obra, já que só restava aos trabalhadores livres os serviços nas grandes propriedades rurais²⁴.

Celebrou-se, então, apenas duas semanas após a Lei Eusébio de Queirós, a Lei n. 601 de 18 de setembro de 1850, denominada Lei de Terras. A partir de então, a apropriação de terra no Brasil passava a acontecer somente por meio de compra, através de pagamento à vista, o que teve como consequência direta a inviabilidade da existência de pequenas propriedades e o acesso a terra às famílias de baixa renda.

Só então, através de uma estratégia gradualista (KOSHIBA, PEREIRA, 2003, p. 198-205), de fato iniciou-se um processo para acabar com a escravidão, impulsionado pela pressão exercida pelo movimento abolicionista nacional, que teve como um de seus pilares o envolvimento popular. Começou com a Lei do Ventre Livre, de 1871, que libertou, sob condições bem específicas, crianças nascidas de mães escravas, pela Lei dos Sexagenários, de 1885, que regulava "a extinção gradual do elemento servil", e foi finalizado pela Lei Áurea em 1888, promulgada sem alternativas para a inserção dos escravos libertos no novo Brasil.

A grande maioria da população, em especial a dos ex-escravos, não possuía renda própria, nem tampouco o acesso a terra. Para Celso Furtado (FURTADO, 1967, p. 198-205), haveria uma relação estreita entre a estrutura da terra e o surgimento do assalariamento. Como os ex-escravos não dispunham de terras para emigrar, ocorreria apenas uma transição

²³ HOLSTON, James. **Cidadania insurgente**: Disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. Tradução: Claudio Carina. São Paulo: Companhia das Letras, 2013, p. 166.

²⁴ TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. **A Propriedade e a Posse**: Um Confronto em torno da Função Social. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p.89-93.

formal do regime escravocrata para o de assalariamento, já que os negros não podiam cultivar a terra e não tinham dinheiro para comprá-la diretamente do Estado. Tendo sido negado o acesso a terra, o que restou para a população negra foi a fuga às cidades para viver em cortiços e favelas. Não tendo ocorrido políticas de integração social viabilizar o acesso à moradia, os trabalhadores livres, principalmente os ex-escravos, permaneceram marginalizados na sociedade.

Foi, portanto, no século XIX, através da instituição de leis paliativas que retardaram a abolição da escravidão, a promoção da entrada massiva de imigrantes europeus e a promulgação da Lei de Terras, que se legitimou o processo de acumulação primitiva de terras. Neste sentido, ao invés de constituir verdadeira transformação nas formas de organização social, a transição do trabalho escravo para o trabalho livre no Brasil teve como ponto central a elaboração da referida lei, que consolidou um modelo de obstáculo jurídico ao desenvolvimento da pequena propriedade no Brasil. Este foi um dos fatores que resultou em um processo acelerado de urbanização e de surgimento de habitações precárias no século XX nas cidades brasileiras.

1.2.3 Urbanização, formação de favelas e periferias e a inefetividade de programas habitacionais antes da CRFB/88

Da proclamação da república à Revolução de 1930, período conhecido como República Velha, em que o predomínio do poder político ficou restrito às oligarquias agrárias paulista e mineira²⁵, impulsionaram-se no Brasil importantes modificações e variadas transformações econômicas, sociais e políticas. Com a abolição da escravidão em 1888, a vinda de imigrantes italianos e japoneses, o surgimento da indústria e o incremento do comércio e serviços na área central da cidade, começou uma luta pelo espaço, gerando conflitos que vão se refletir claramente na ocupação dos espaços urbanos da cidade.

Historicamente, o acesso à moradia por parte da população de baixa renda no Brasil se deu, em geral, de forma precária e a partir de três tipos básicos de habitação: os cortiços, as

²⁵ FERREIRA, Marieta de Moraes; PINTO, Surama Conde Sá. Estado e oligarquias na Primeira República: um balanço das principais tendências historiográficas. **Tempo**, Niterói, v. 23, n. 3, dez. 2017. p. 422-442. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-77042017000300422&lng=pt&nrm=iso. Acesso: 27.04.2021.

favelas e os loteamentos periféricos²⁶. O período da República Velha que chama atenção corresponde ao fim dos cortiços na área central no Rio de Janeiro e em São Paulo, pois este período significa um momento marcante de exclusão socioespacial dos pobres em tais cidades.

Os cortiços, grandes casarões onde moravam a maior parte das famílias cariocas de baixa renda, abrigavam cerca de 50% da população do Rio de Janeiro no período entre 1850-70²⁷. A Reforma Pereira Passos, ocorrida no início do século XX, gerou uma onda de demolições dos cortiços, tendo sido fundamental para determinar a expulsão dos pobres do centro da cidade. Ao destruir os cortiços que ainda restavam, a política de demolições da administração do prefeito Francisco Pereira Passos teve relação direta com a ocupação ilegal dos morros no início do século XX²⁸.

Embora seja possível considerar que o surgimento das habitações urbanas precárias, no Brasil, ocorreu desde o início da colonização portuguesa, as referências aos assentamentos denominados como favela estão associadas ao contexto histórico da cidade do Rio de Janeiro no final do século XIX (PASTERNAK; D'OTTAVIANO, 2016, p. 75-100). Em suma, as favelas se caracterizavam pela ocupação de terrenos inadequados como planícies alagáveis e encostas íngremes, em regiões desprovidas da infraestrutura e dos serviços necessários para caracterizar uma habitação satisfatória, como abastecimento de água, coleta de esgoto e de lixo, dentre outras deficiências.

Já em São Paulo, o marco do crescimento começou na década de 1890 com o início da industrialização e a absorção de imigrantes estrangeiros. Até meados de 1930, a grande massa de trabalhadores também se concentrava em cortiços, que proporcionavam péssimas condições de moradia. Constatando as condições subumanas que se configuravam no centro da cidade, as elites se reuniram com o objetivo de organizar a cidade (HOLSTON, 2013, p. 212-214), o que acabou acarretando na eliminação dos cortiços.

²⁶ PASTERNAK, Suzana; D'OTTAVIANO, Camila. **Favelas no Brasil e em São Paulo: avanços nas análises a partir da Leitura Territorial do Censo de 2010.** São Paulo: Cad. Metrop, v. 18, n. 35, 2016. pp. 75-100. Disponível em https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S2236-99962016000100075&script=sci_abstrac t&lng=pt. Acesso em: 27.04.2021.

²⁷ CAMPOS, Andreilino. **Do Quilombo a favela.** A produção do espaço “criminalizado” no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, 2004. p. 100-105.

²⁸ VALLADARES, Licia. A gênese da favela carioca. A produção anterior às ciências sociais. **Rev. bras. Ciên. Soc.**, v. 15, n. 44, São Paulo, 2000. p. 05-34. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092000000300001&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 27.04.2021.

Em relação ao processo ocorrido no Rio de Janeiro, a reconfiguração de São Paulo, através do denominado “Plano de Avenidas”, ocorreu através do deslocamento das classes trabalhadoras para regiões mais distantes, enquanto as classes mais abastadas permaneceriam num centro remodelado (HOLSTON, 2013, p. 212-214), estabelecendo um padrão de segregação periférica que não ocorreu no Rio de Janeiro. As periferias em São Paulo surgiram como aglomerados precários de casas autoconstruídas, localizadas em espaços distantes dos recursos econômicos e das decisões políticas²⁹.

Deste modo, tanto em São Paulo, quanto no Rio de Janeiro, o crescimento da cidade teve como fator central a expulsão dos moradores pobres do centro da cidade para as periferias e favelas. Inicia-se aí a crise habitacional e o processo de crescimento exponencial de habitações precárias nessas cidades que vai culminar em grandes problemas e conflitos sociais na atualidade. Até o fim da República Velha, a construção de moradias no Brasil foi de responsabilidade da iniciativa privada³⁰.

Com a Revolução de 1930 e o fim da República Velha, o governo de Getúlio Vargas marca o fim da hegemonia agrário-exportadora e o inicia-se um projeto para que houvesse o desenvolvimento de uma estrutura produtiva de base urbana e industrial. A partir de então, começa um intenso processo de industrialização, com o investimento do Estado em infraestrutura visando um modelo de substituição de importações, além da elaboração de uma legislação trabalhista que só era aplicável às áreas urbanas, o que acarretou em um amplo fluxo migratório para as cidades³¹. Vargas criou a primeira política habitacional no Brasil, aplicando recursos previdenciários obtidos por meio dos Institutos de Aposentadoria e Pensão para a produção de moradia popular, mas o programa não obteve grandes resultados na oferta de moradia para população de baixa renda³².

²⁹ GUIMARÃES, Leandro da Silva. **O modelo de urbanização brasileiro: notas gerais**. GeoTextos, vol. 12, n. 1, julho 2016. p. 13-35. Disponível em <https://periodicos.ufba.br/index.php/geotextos/article/view/14084/11194>. Acesso: 27.04.2021.

³⁰ BROLLO, Fernanda. **Crédito imobiliário e déficit de moradias: uma investigação dos fatores econômicos e institucionais do desenvolvimento habitacional no Chile e no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Economia de Empresas). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2004. p. 18. Disponível em <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/1814>. Acesso em: 27.04.2021.

³¹ OLIVEN, Ruben George. **Urbanização e mudança social no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein, 2010. Disponível em https://static.scielo.org/scielobooks/z439n/pdf/oliven-9788579_820014.pdf. Acesso em: 27.04.2021.

³² FILHO, Antonio Triana. **Habitação Popular no Brasil: análise do modelo operacional de financiamento pelas agências oficiais**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília. Brasília, 2006. Disponível em https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/3489/1/2006_Antonio%20Triana%20Filho.pdf. Acesso: 27.04.2021.

Com o término da Segunda Guerra Mundial e o fim do Estado Novo, em 1945, ocorre a redemocratização do Brasil, com a elaboração da Constituição de 1946. Foi justamente neste ano, sob o governo de Eurico Gaspar Dutra, em que se criou a Fundação Casa Popular (FCP) por meio do Decreto-Lei nº 9.777/1946, política pública com o objetivo enfrentar a grave crise no setor habitacional. A FCP foi um órgão federal criado com a finalidade de desenvolver programas de desenvolvimento habitacional e urbano e durou até 1964. Em virtude da carência de recursos destinados ao programa e da ausência de coordenação entre os órgãos públicos envolvidos³³, o programa não obteve resultados significativos frente à grandeza dos desafios habitacionais, tendo produzido aproximadamente 17 mil (BROLLO, 2004, p. 18) unidades habitacionais nos seus 18 anos de existência.

O processo de industrialização se intensificou em meados dos anos 1950, durante o governo de Juscelino Kubitschek, quando houve um grande investimento no desenvolvimento industrial nas grandes cidades da região Sudeste. Com a abertura da economia para o capital internacional, diversas multinacionais, principalmente montadoras de veículos, construíram grandes fábricas nas regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte e Rio de Janeiro, acarretando em um grande êxodo rural do Nordeste para o Sudeste do país. A urbanização no Brasil ganha intensidade a partir de então, também motivada pela modernização das atividades agrárias.

Com o golpe militar, ocorrido em 31 de março de 1964, teve início o período da ditadura militar que iria se estender até 1985. No mesmo ano, foi instituído pela Lei nº 4.380, em 21 de agosto de 1964, o Plano Nacional da Habitação e o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) que tinha como base principal o Banco Nacional da Habitação (BNH), com a finalidade de prover recursos para a construção da casa própria principalmente para classes de menor renda, em teoria. Este sistema baseava-se em captação de recursos cujas fontes eram basicamente a arrecadação proveniente de cadernetas de poupança e recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)³⁴.

³³ BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação Social no Brasil**: Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria. 3ª ed. São Paulo: Editora Estação Liberdade, 2002. p. 49.

³⁴ SANTOS, Cláudio Hamilton. **Políticas Federais de Habitação no Brasil**: 1964/1988. Brasília, 1999. Disponível em http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2814/1/td_0654.pdf. Acesso em: 27.04.2021.

O programa teve grande efetividade em determinado momento, quando financiou em torno de 400 mil unidades habitacionais em seu período auge (1976-1982), mas na, prática, não teve como finalidade principal o atendimento das demandas das populações de baixa renda. Apenas 33% das unidades habitacionais financiadas pelo BNH foram destinadas à categoria de habitação de interesse social (SANTOS, 1999, p. 17), o que corresponde a 1,5 milhões de moradias, um número pequeno perante as necessidades habitacionais, haja vista que 90% do déficit habitacional concentrava-se na faixa de renda familiar mensal entre 0 e 3 salários mínimos³⁵, quadro que persiste até os dias atuais. Como comparativo, o programa Minha Casa Minha Vida, em 8 anos de existência, contratou o mesmo volume de unidades do BNH em seus 22 anos de atuação.

Em virtude de alguns fatores, dentre os quais se destacam a políticas de arrocho salarial e crescentes níveis de inflação, escassez de poupança doméstica e a instabilidade econômica, o BNH entrou em crise e foi extinto em 1986, transferindo a função de coordenador do SFH para a Caixa Econômica Federal e a de regulador para o Banco Central, sem que tenha sido elaborada qualquer alternativa de proposta efetiva para a política habitacional.

Constata-se, portanto, que a urbanização veio acompanhada de uma grande contradição: a falta de moradias para os mais pobres e o consequente crescimento exponencial de habitações precárias. Em 1940, apenas 31% dos brasileiros viviam em cidades, contra 69% no meio rural. Em 1980, a situação inverteu-se: 67,5% estavam vivendo em cidades, e apenas 32,5% na área rural³⁶. Como essas cidades não ofereceram condições sociais aos imigrantes ocorreu o aumento de moradias em favelas e periferias, agravando o atual panorama do déficit habitacional. Em São Paulo, por exemplo, a população residente em favelas representava 1% em 1973, passando a ser de 8% em 1980 e de 19,4% em 1993³⁷, sendo que esse cenário se repetiu em outras cidades. Esse crescimento demonstra a incapacidade da produção de moradias e a ineficácia de políticas públicas voltadas para a habitação.

³⁵ ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. As armadilhas do pacote habitacional. **Le monde diplomatique Brasil**. São Paulo, 2009. Disponível em <https://diplomatique.org.br/as-armadilhas-do-pacote-habitacional>. Acesso em: 27.04.2021.

³⁶ MARICATO, Ermínia. **Brasil, Cidades**: alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 15 a 31.

³⁷ MARICATO, Ermínia. **Favelas** – um universo gigante e desconhecido. [s.l.]: LABHAB-FAU/USP, 2018. Disponível em http://www.labhab.fau.usp.br/wp-content/uploads/2018/01/maricato_favelas.pdf. Acesso em: 27.04.2021.

Por fim, principalmente a partir dos anos 90, começou a se observar nas cidades brasileiras uma renovação dos mecanismos de expulsão de famílias de baixa renda das áreas centrais da cidade, processo denominado de “gentrificação”. Segundo Neil Smith, autor de uma das principais teorias sobre o tema, a gentrificação caracteriza-se por um processo de elitização das áreas centrais das cidades e se efetiva pela aquisição de propriedades nessas áreas pelas elites econômicas, com a finalidade de revenda, aluguel ou especulação imobiliária³⁸. Este processo teria se verificado, sobretudo, a partir da crise do estado do bem estar-social e a ascensão das economias neoliberais.

A gentrificação traz como mais cruel consequência a expulsão de moradores originais de baixa renda das áreas centrais da cidade para locais mais distantes, como subúrbios, favelas e periferias, seja pela efetiva remoção em virtude mecanismos de intervenção estatal, ou pelo encarecimento de impostos que impossibilitam a permanência das famílias que ali habitam, que não tem condições de arcar com os encarecimento dos custos de moradia. Além desse grave problema, a gentrificação pode também trazer como consequências o aumento dos preços das propriedades e a redução de taxas de ocupação, contribuindo para a formação dos vazios urbanos nas áreas centrais das cidades (BATALLER, p. 6).

Esse processo pôde ser observado com clareza em várias cidades brasileiras. Em São Paulo, a partir dos anos 90, constata-se a existência de um processo de gentrificação por diversos fatores: a existência de uma legislação favorável à especulação imobiliária, o crescimento de eventos culturais e esportivos como forma estratégia publicitária para mudar a imagem e a finalidade de tais espaços, o aumento de conflitos policiais e a repressão a minorias ocupantes de tais locais, como moradores de rua e movimentos populares por moradia³⁹. No Rio de Janeiro, a gentrificação pode ser constatada, sobretudo, pela elaboração de projetos urbanísticos de “revitalização” das áreas centrais da cidade para execução dos “megaeventos” culturais e esportivos. Como exemplo, cite-se o projeto de revitalização da

³⁸ BATALLER, Maria Alba Sargatal. **O estudo da gentrificação**. Publicado originalmente na Revista Bibliográfica de Geografia e Ciências Sociais. Universidade de Barcelona, 3 de maio de 2000. Tradução de Maurílio Lima Botelho (UFRRJ). Disponível em <http://www.revistacontinentes.com.br/index.php/continentes/article/view/5/4>. Acesso em: 27.04.2021.

³⁹ UCHÔA, Fabio Raddi. Espaços e Imagens da Gentrificação no Centro de São Paulo. **Revista Novos Olhares** – Vol. 3, n. 2. [São Paulo], 2014. p. 47-58. Disponível em <https://www.revistas.usp.br/novosolhares/article/view/90202/92910>. Acesso em: 27.04.2021.

região portuária para as Olimpíadas de 2016, que acarretou na remoção de inúmeros moradores originários da região⁴⁰.

Vale ressaltar que, apesar do foco do trabalho ter se concentrado no desenvolvimento de nas cidades de Rio de Janeiro e São Paulo, o problema da gentrificação e da proliferação de habitações precárias atinge o país inteiro. Segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)⁴¹, quatro capitais brasileiras - Belém, Salvador, São Luís e Recife - estão na lista das 30 cidades com maior proporção da população vivendo em áreas favelizadas. O cenário é particularmente dramático em metrópoles de renda média baixa, como Belém, onde dados do Censo de 2010 afirmam que 52,5% da população da cidade vive em aglomerações subnormais⁴².

1.3 Políticas públicas federais pós-CRFB/88

Após a extinção do BNH em 1986, sucedeu-se um colapso na política habitacional no Brasil. As funções do BNH foram assumidas pela Caixa Econômica Federal que, na prática, passou a repassar para a iniciativa privada os créditos destinados a habitação popular⁴³. Apesar do SFH ter continuado a existir, houve uma redução significativa de recursos federais destinados a políticas públicas habitacionais neste período⁴⁴. Da extinção do BNH até o governo FHC houve uma sucessão de órgãos na administração da política habitacional entre 1986 e 1995, sem que houvesse qualquer política pública de notoriedade no referido período.

O governo de Fernando Henrique Cardoso, iniciado em 1995, teve como marca uma alteração significativa na distribuição de competências, através da transferência de funções de

⁴⁰ RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo Ribeiro. Gentrificação: aspectos conceituais e práticos de sua verificação no Brasil. [Rio de Janeiro]: **Revista de Direito da Cidade**, 2018. vol. 10, n. 3. Disponível em <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/31328>. Acesso em: 27.04.2021.

⁴¹ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Distribuição de aglomerados subnormais na rede urbana e nas grandes regiões brasileiras**. Brasília, DF, dez. 2014. Disponível em https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2012.pdf. Acesso em: 27.04.2021.

⁴² INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2010**: 11,4 milhões de brasileiros (6,0%) vivem em aglomerados subnormais. Geociências, [s.l.], 21 dez. 2011. Disponível em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/14157-asi-censo-2010-114-milhoes-de-brasileiros-60-vivem-em-aglomerados-subnormais>. Acesso em: 27.04.2021.

⁴³ GONÇALVES, Renata Rocha. **Políticas habitacionais na federação brasileira**: Os estados em busca de seu lugar. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2009. Disponível em https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/5303/6207010_0802.pdf. Acesso em 27.04.2021.

⁴⁴ FERREIRA, Geniana Gazotto *et al.* Política habitacional no Brasil: uma análise das coalizões de defesa do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social versus o Programa Minha Casa, Minha Vida. **Rev. Bras. Gest. Urbana**. Curitiba, 2019. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-33692019000100202&lng=en&nrm=iso. Acesso: 27.04.2021.

gestão de políticas públicas sociais para os municípios (GONÇALVES, 2009), dentre as quais se incluem as políticas habitacionais. As políticas públicas federais foram marcadas por uma divisão de ações segundo as faixas de renda dos beneficiários⁴⁵. Para famílias de acima de 12 salários mínimos, criou-se em 1997 o Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat e o Sistema Financeiro Imobiliário, com a finalidade de melhorar o funcionamento do mercado privado de habitações; para as famílias de 3 até 12 salários mínimos, criaram-se os programas Carta de Crédito e Apoio à Produção, também com vistas a dinamizar a construção civil de habitações; e para as famílias de renda até 3 salários mínimos, criaram-se os programas Pró-Moradia e Habitat Brasil, com recursos provenientes do FGTS do Orçamento Geral da União, com o objetivo de recuperação e construção de unidades habitacionais⁴⁶.

Ainda no governo FHC foi elaborado, em 2001, o Estatuto da Cidade, que foi um marco legal e estabeleceu diretrizes gerais para o direito urbanístico, que inclui a habitação, o saneamento básico e os transportes urbanos, conforme art. 21, XX, da CRFB/88. As diretrizes são consubstanciadas, dentre outros aspectos, na ordenação e controle do uso do solo, através da previsão de instrumentos destinados ao seu aproveitamento. Um de seus aspectos principais está no art. 39 do Estatuto da Cidade, que prevê a obrigatoriedade de elaboração de Plano Diretor para municípios com mais de 20 mil habitantes, como norma destinada a ordenar a política urbana municipal e a estabelecer os requisitos prévios para o cumprimento da função social da propriedade urbana.

Outros programas habitacionais foram criados no governo FHC, entretanto, em razão da instabilidade econômica e medidas de austeridade fiscal, o que se verificou do período foi uma retração no financiamento habitacional, com a perda da capacidade do SFH de produzir moradias. O problema se repete. Na medida em que a população crescia, a produção de habitações não era capaz de conter o agravamento do déficit habitacional, o que sempre tem

⁴⁵ SHIMBO, Lúcia Zanin. **Empresas construtoras, capital financeiro e a constituição da habitação de mercado**. In: MENDONÇA, Jupira Gomes de; COSTA, Heloisa Soares de Moura (Org.). Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro. Belo Horizonte: Editora C/Arte, 2011. p. 41-62.

⁴⁶ SORAGGI, Ana Carolina Maria. **A ampliação do mercado da moradia e a expansão do espaço metropolitano periférico**: um estudo sobre a produção de moradia para o “segmento econômico” em Juatuba/MG. Dissertação (Mestrado em Arquitetura) – Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2012.p. 53-55. Disponível em http://praxis.arq.ufmg.br/textos/disserta_soraggi.pdf. Acesso em: 27.04.2021.

como consequência direta o surgimento de novas habitações precárias, única alternativa viável de acesso à moradia para grande parte da população.

Em 2003, inicia-se o governo Lula com diversas iniciativas no campo da habitação, tendo este governo se caracterizado pela iniciativa federal em políticas habitacionais. No mesmo ano, foi criado o Ministério das Cidades por meio da Medida Provisória nº 103/2003, posteriormente convertida na Lei nº 10.683 de 28 de maio de 2003, um marco para a retomada do financiamento público de produção de moradias e políticas destinadas à regulação urbana.

No campo legislativo, também houve extensa produção de leis destinadas a garantir a efetividade do direito à moradia. Em 2005, institui-se pela Lei Federal nº 11.124/2005 o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), formado pelos três entes da Federação (União, Estados e Municípios), com a criação de um fundo específico denominado Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, destinado a centralizar e gerenciar os recursos orçamentários de políticas públicas habitacionais para os programas desenvolvidos no âmbito do SNHIS, através da previsão de investimentos e subsídios para projetos destinados a tal finalidade. Houve, ainda, a Lei n. 11.888/08, que foi a primeira a prever o direito das famílias de baixa renda à assistência técnica pública e gratuita para a construção de suas moradias, custeados por recursos de fundos federais destinados à habitação de interesse social.

Em 2007, é lançado o Plano de Aceleração do Crescimento, massificando o investimento federal em infraestrutura com a finalidade de crescimento econômico do país. Como parte do PAC, instituiu-se o Minha Casa Minha Vida, em virtude da Medida Provisória número 459, publicada em março de 2009. O MCMV foi uma audaciosa política pública habitacional que se caracterizava pelo acentuado investimento federal em construções de novas moradias, empreendidas pela iniciativa privada, com subsídios para as famílias de baixa renda que poderiam chegar quase ao valor integral do imóvel.

Cumprе salientar que apesar de ser destinado à construção de habitações, originariamente o MCMV foi concebido como um programa com o objetivo de estimular a economia e combater os efeitos da crise mundial de 2008, ao incentivar a construção civil mediante a disponibilização de crédito e redução de juros. O programa pretendia, inicialmente, a construção de 1 milhão de casas para enfrentar o déficit habitacional calculado

à época em 7,2 milhões de moradias, que seriam divididas de forma proporcional à estimativa do déficit habitacional em cada ente federativo. O financiamento seria proveniente do orçamento da União e de recursos provenientes do FGTS e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), sendo que 40% da meta seria destinada às famílias de até 3 salários mínimos⁴⁷.

Para a obtenção da casa própria, o programa dividiu as exigências e contrapartidas mediante a faixa de renda das famílias, além de impor algumas condições⁴⁸: a inexistência de outra propriedade imóvel em nome da família, que também não pode ter participado de outros programas habitacionais ou ter restrições cadastrais por débitos com o Governo. Dentro da faixa de renda, a classificação seria definida inicialmente mediante alguns critérios preferenciais, como deficiências físicas, habitações em área de risco, reassentamento decorrentes de obras de urbanização e de políticas de remoções.

A lógica do programa funcionava de forma inversamente à renda familiar: quanto menor a renda, maior o subsídio. Na faixa de renda de até 3 salários mínimos, a construção das habitações seria executada mediante quatro tipos de programa (CARDOSO, ARAGÃO, 2013, p. 37-39): o Fundo de Arrendamento Residencial, que funcionaria mediante a venda do imóvel pronto pela construtora para a Caixa Econômica Federal, que então repassaria à administração municipal para que esta definisse os critérios de ocupação; e pelo MCMV Entidades, que segue um modelo de seleção, pelo Ministério das Cidades, de projetos apresentados por entidades populares sem fins lucrativos para a construção de moradias. Na faixa de renda de 3 a 10 salários mínimos, o financiamento ocorreria mediante a obtenção de recursos provenientes do FGTS e a construção seria de responsabilidade de construtoras privadas, que apresentariam projetos à Caixa. Por fim, em municípios com até 50 mil habitantes, o financiamento seria operado mediante Agentes Financeiros Privados, que seriam selecionados pela Caixa para receberem a quantia de recursos necessária para executar as obras.

⁴⁷ AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz. **Minha Casa... E a Cidade?** Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados Brasileiros. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 16-18. Disponível em <https://www.ufmg.br/online/arquivos/anexos/livro%20PDF.pdf>. Acesso em: 26.04.2021.

⁴⁸ MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Minha Casa, Minha vida**. Brasília, DF, ago. 2020. Disponível em <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/minha-casa-minha-vida/programa-minha-casa-minha-vida-mcmv>. Acesso: 27.04.2021.

O programa sofreu diversas críticas, dentre as quais se destacam: a reprodução da lógica de segregação socioespacial das famílias de baixa renda, na medida em que grande parte das habitações foi construída em periferias, locais desprovidos de infraestrutura e serviços públicos adequados, o que compromete inclusive a mobilidade urbana (AMORE *et al*, 2015, p. 418); o não enfrentamento da especulação imobiliária e de imóveis vagos nas grandes cidades, fazendo crescer o preço da terra⁴⁹; a lógica econômica e a hegemonia privada por trás do programa, que acarretou em contradições latentes com o seu objetivo principal, na medida em que as construtoras tendem a priorizar o lucro em detrimento da qualidade dos conjuntos habitacionais e da localização adequada para a efetividade da política habitacional (CARDOSO E ARAGÃO, 2013, p. 54).

Quanto aos resultados, o presente trabalho se apoiará nos dados proporcionados pelo estudo “Análise das necessidades Habitacionais e suas Tendências para os Próximos Dez Anos”⁵⁰, realizado em parceria entre a Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (ABRAINC) e a FGV. Segundo o estudo, o programa contratou, entre o seu lançamento em 2009 e junho de 2018, 5,331 milhões de unidades, sendo destas 35% do total de unidades produzidas para a faixa de renda de até 3 salários mínimos. O programa gerou 390 mil empregos por ano e arrecadação proveniente de tributação foi superior aos subsídios concedidos no período, pelo que se pode concluir pelo sucesso do programa enquanto uma política de desenvolvimento econômico.

Entretanto, quanto ao enfrentamento da questão habitacional, não se pode concluir pelo mesmo sucesso. Raquel Rolnik, que fez uma das críticas mais consistentes ao MCMV no livro “Guerra dos Lugares”, afirma que o programa agravou a crise urbana ao promover o avanço da financeirização da terra e da moradia⁵¹. Isso porque ao atribuir o processo decisório da localização dos empreendimentos aos agentes privados, tais empresas acabaram por privilegiar o lucro em detrimento da qualidade dos conjuntos habitacionais, construindo em

⁴⁹ FIX, Mariana; ARANTES, Pedro Fiori. **Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação.** São Paulo, Correio da Cidadania, jul. 2009.. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/321368779_Como_o_governo_Lula_pretende_resolver_o_problema_da_habitacao. Acesso: 27.04.2021.

⁵⁰ FGV - Fundação Getúlio Vargas; ABRAINC - Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias. **Análise das Necessidades Habitacionais e suas Tendências para os Próximos Dez Anos.** [s.l.] Jul. 2018. Disponível em <https://www.abrainc.org.br/wp-content/uploads/2018/10/ANEHAB-Estudo-completo.pdf>. Acesso: 27.04.2021.

⁵¹ ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças.** 2ª ed. São Paulo: Boitempo, 2019. p. 279.

áreas nas piores localizações das cidades, por serem mais baratas. Segundo a autora, o programa teve impactos urbanos graves, na medida em que acarretou num encarecimento dos preços imobiliários, principalmente em áreas centrais das cidades, e reproduziu a lógica de segregação socioespacial das famílias de baixa renda, não concedendo às moradias infraestrutura adequada (ROLNIK, 2019, pp. 310-316). Dessa forma, alguns problemas urbanos se agravaram em virtude do MCMV, como a crise de mobilidade urbana, a remoção de famílias das áreas centrais das cidades e a violência em áreas periféricas, decorrente da atuação grupos ligados ao tráfico de drogas e milícias.

Com a deterioração das contas públicas, em razão de sucessivas crises econômicas, e a descontinuidade do programa desde o impeachment da presidente Dilma, o que se sucedeu foi uma retração nos aportes financeiros no MCMV. Para exemplificar esta afirmação, o relatório da FGV supracitado aponta que entre os anos de 2015 e 2018 não houve produção habitacional anual superior a 100 mil unidades para a faixa 1, sendo que no auge do programa tal produção chegou a ser superior a 500 mil unidades.

Também por ser uma política pública muito recente, os dados sobre o programa ainda são esparsos, pelo que será necessária a elaboração de estudos mais aprofundados para saber os resultados e consequências práticas do programa de forma precisa. Veja-se que em consulta⁵² ao site do Ministério do Desenvolvimento Regional, que incorporou o Ministério das Cidades, os dados oficiais não são atualizados desde agosto de 2016, razão pela qual o presente trabalho se deparou com uma dificuldade metodológica para aferir sobre os resultados do programa desde então.

Pode-se concluir que, apesar do MCMV ter sido a política pública com melhores resultados quantitativos de produção habitacional da história do país, o déficit habitacional continua existindo em números vultuosos. Além disso, em virtude de seu caráter predominantemente econômico, o programa reproduziu a lógica de construção de habitações populares em periferias, afastando as moradias construídas das áreas com melhor infraestrutura e agravando diversas questões urbanas.

⁵² BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional - Indicadores do Minha Casa Minha Vida. Disponível em <https://dados.gov.br/dataset/minha-casa-minha-vida>. Acesso: 27.04.2021.

1.4 Cenário atual do déficit habitacional e da habitação precária em dados

Para dimensionar o atual panorama do déficit habitacional no Brasil, o presente trabalho também se utiliza, inicialmente, do estudo realizado em parceria entre a ABRAINCA e a FGV⁵³. O conceito de déficit habitacional aqui utilizado é definido por meio do número de unidades necessárias para suprir a demanda habitacional no país. Cumpre salientar que o objeto constante do estudo é mais abrangente, definido como “necessidades habitacionais”, envolvendo também a demanda por novas habitações.

Entre todas as questões relacionadas ao déficit habitacional, o estudo estabelece quatro problemas principais: habitação precária, definidas como moradias improvisadas, geralmente insalubres, como, por exemplo, os barracos; coabitação familiar, situação descrita como quando duas ou mais famílias vivem juntas em uma mesma casa, de maneira improvisada e sem privacidade; o adensamento excessivo, casas onde há mais de três pessoas por dormitório; e o ônus excessivo com aluguel, definido como o comprometimento excessivo de renda com o pagamento de aluguel. De acordo com o estudo, o déficit habitacional atinge o seguinte panorama:

Componentes	Número de unidades	Participação relativa
Habitação precária	967.270	12,4%
Improvisados	161.710	2,1%
Rústicos	805.560	10,4%
Coabitação familiar	3.209.299	41,3%
Cômodos	117.350	1,5%
Famílias conviventes	3.091.949	39,8%
Ônus excessivo com aluguel	3.289.948	42,3%
Adensamento excessivo	303.711	3,9%
Déficit total	7.720.227	100%

⁵³ FGV - Fundação Getúlio Vargas; ABRAINCA - Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias. Análise das Necessidades Habitacionais e suas Tendências para os Próximos Dez Anos. Disponível em <https://www.abrainca.org.br/wp-content/uploads/2018/10/ANEHAB-Estudo-completo.pdf>. Acesso: 27.04. 2021.

O número de unidades necessárias para suprir a demanda habitacional no país chegou ao número de 7,77 milhões, sendo 967.270 relativos à habitação precária. Apesar do componente que mais tenha pesado no aumento do déficit tenha sido o ônus excessivo do aluguel, o foco do presente estudo são as habitações precárias e moradias em área de risco, que ferem diretamente diversos fundamentos positivados na CRFB/88. O conceito de habitação precária aplicado no referido estudo foi elaborado pela Fundação João Pinheiro, que utiliza uma definição que abrange dois conceitos - domicílios rústicos e domicílios improvisados:

[...] os domicílios rústicos são aqueles sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada. Em decorrência das suas condições de insalubridade, esse tipo de edificação proporciona desconforto e traz risco de contaminação por doenças.
[...] O conceito de domicílios improvisados engloba todos os locais e imóveis sem fins residenciais e lugares que servem como moradia alternativa (imóveis comerciais, embaixo de pontes e viadutos, carcaças de carros abandonados, barcos, cavernas, entre outros).⁵⁴

Para definir o perfil dos moradores de habitações precárias, o estudo faz as seguintes observações:

Duas observações são fundamentais para compreender a questão da habitação precária: a primeira é a de que, em termos da distribuição do déficit total por faixas de renda, nota-se a forte concentração nos estratos até três salários mínimos. Somadas, as faixas de renda até um salário mínimo e de um a três salários mínimos responderam por 91,7% do déficit total, o equivalente a 7,1 milhões de unidades. A segunda é a de que os domicílios improvisados se encontram todos, sem exceção, na faixa de renda até um salário mínimo.

Ou seja, o cenário da questão habitacional que marcou o processo de urbanização no Brasil permanece até os dias atuais. Mais de 90% das famílias que se submetem às habitações precárias tem renda até 3 salários mínimos. Dentre essas famílias, aproximadamente 75% são formadas por negros, segundo o estudo “Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil”⁵⁵, o que demonstra que a precariedade das habitações tem um forte componente social, fruto de uma construção histórica. Compreender a questão habitacional passa diretamente pelo

⁵⁴ FJP - Fundação João Pinheiro. **Déficit Habitacional no Brasil**. Belo Horizonte, 2015. p. 20-21. Disponível em <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=76871&cod_usuario=0>. Acesso em: 27.04.2021.

⁵⁵ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil**. Estudos e Pesquisas - Informação Demográfica e Socioeconômica, n.41. Brasília, DF, 2019. Disponível em https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681_informativo.pdf Acesso em: 27.04.2021.

entendimento de que as pessoas em maior condição de vulnerabilidade são justamente as que são mais atingidas pelas consequências perversas das habitações precárias.

Existem também dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para buscar dimensionar a realidade e a urgência da questão das habitações precárias. De acordo com o Censo de 2010, 6,9% da população brasileira vivia em aglomerados subnormais. Aglomerados subnormais, segundo o referido levantamento, são setores nos quais predominam as seguintes características: padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais (água, esgoto e coleta de lixo) e localização em áreas com restrição à ocupação. Se considerarmos os grandes centros urbanos do país, as proporções podem chegar a 55,7% em Belém, 26,6% em Salvador, 23,5% em Recife, 16,5% em Manaus, 14,4% no Rio de Janeiro, 13% em Fortaleza e 10,8% em São Paulo⁵⁶.

Segundo dados ainda mais recentes do IBGE divulgados no estudo “População em Área de Risco no Brasil”⁵⁷, a situação é ainda mais grave. O estudo estima que mais de 8 milhões de pessoas vivem em áreas com risco potencial de enchentes e deslizamentos de terra. Salvador foi a cidade com maior concentração de pessoas nessas condições, com 1,2 milhão de pessoas, o que equivale a 45% de sua população. São Paulo, com 674,3 mil moradores e Rio de Janeiro, com 444,9 mil, ocuparam a segunda e terceira colocações no ranking. Segundo a concepção adotada pelo Ministério das Cidades, área de risco pode ser definida como:

“Área passível de ser atingida por processos naturais e/ou induzidos que causem efeito adverso. As pessoas que habitam essas áreas estão sujeitas a danos à integridade física, perdas materiais e patrimoniais. Normalmente, essas áreas correspondem a núcleos habitacionais de baixa renda (assentamentos precários).”⁵⁸

Esses dados evidenciam a necessidade de priorizar programas habitacionais destinados a solucionar a ausência de oferta de condições adequadas de moradia para as faixas de renda mais baixas. A ausência de políticas públicas eficazes e do cumprimento de leis que tem como finalidade garantir o acesso à moradia digna apontam para um litígio estrutural ocasionado

⁵⁶ MARGUTI, Bárbara Oliveira. **Políticas de Habitação**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2018. Disponível em <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8628>. Acesso em: 27.04.2021.

⁵⁷ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **População em Área de Risco no Brasil**. Brasília, DF, 2010. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/apps/populacaoareasderisco/>. Acesso em: 27.04.2021.

⁵⁸ BRASIL. Ministério das Cidades. Cartilha de Curso a Distância: **Planos Locais de Habitação de Interesse Social**. Brasília, 2009. Disponível em <https://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/PLHIS/ManualPLHIS.pdf>. Acesso em: 27.04.2021.

pelos três poderes, que acarreta no crescimento do passivo habitacional e torna o acesso à moradia um problema social ainda mais grave.

Pretende-se, ao longo deste trabalho, ponderar sobre a possibilidade de um posicionamento do Supremo Tribunal Federal, como intérprete final da Constituição, acerca da habitação precária, perante a incompatibilidade entre as atuais políticas públicas voltadas a moradia e o crescente aumento do déficit habitacional, que fere diretamente o direito fundamental à moradia e o princípio da dignidade humana.

Neste passo, o instituto do “Estado de Coisas Inconstitucional” se mostra como uma possível saída. A técnica encara a omissão inconstitucional não apenas em função do descumprimento de enunciados constitucionais específicos, mas também pela falta de efetividade de direitos fundamentais e sociais, como é o caso do direito à moradia, estimulando a elaboração de políticas públicas efetivas e o debate entre os três poderes acerca de falhas estruturais, como se apresenta a questão habitacional.

2. ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL

Neste capítulo, pretende-se apresentar a técnica de decisão do “Estado de Coisas Inconstitucional”, os casos em que foi utilizada na jurisprudência da Corte Constitucional Colombiana e os requisitos objetivos genéricos impostos para sua aplicação, e especificamente, a principal experiência relacionada ao direito a moradia, a sentença T-25, que envolve o deslocamento forçado de pessoas. Também será analisada a ADPF 347, momento em que a técnica foi inaugurada no Brasil, e as principais críticas formuladas pela doutrina quanto à sua adequação ao ordenamento jurídico brasileiro.

2.1 Apresentação do Estado de Coisas Inconstitucional

Embora tenha havido experiências similares nos EUA, na Índia e na África do Sul, dentre outros, o instituto do “Estado de Coisas Inconstitucional” foi concebido pela Corte Constitucional da Colômbia (CCC). As decisões da CCC têm sua raiz em elementos essenciais do constitucionalismo contemporâneo, como a limitação do poder político

majoritário em prol dos direitos das minorias e a proteção prioritária dos direitos fundamentais⁵⁹. Em síntese, o ECI pode ser definido como:

[...] técnica de decisão por meio da qual cortes e juízes constitucionais, quando rigorosamente identificam um quadro de violação massiva e sistemática de direitos fundamentais decorrente de falhas estruturais do Estado, declaram a absoluta contradição entre os comandos normativos constitucionais e a realidade social, e expedem ordens estruturais dirigidas a instar um amplo conjunto de órgãos e autoridades a formularem e implementarem políticas públicas voltadas à superação dessa realidade inconstitucional.⁶⁰

Para a aplicação da técnica de decisão, seria necessária a presença de três requisitos cumulativamente (CAMPOS, 2019, p. 186-190):

1. a constatação de um quadro de violação generalizada e sistêmica de direitos fundamentais, que em muito ultrapassava a mera proteção deficiente, e que alcança um número elevado e indeterminado de pessoas;
2. a “falha estatal estrutural”, resultante da omissão reiterada e persistente das autoridades públicas no cumprimento de suas obrigações de defesa e promoção de direitos fundamentais, caracterizada pela ausência de medidas legislativas, administrativas e orçamentárias, geradora tanto da violação sistemática dos direitos, quanto da perpetuação e mesmo do agravamento da situação;
3. o “litígio estrutural”, que consiste na necessidade, para superação do impasse, da “expedição de remédios e ordens dirigidas não apenas a um órgão, e sim a uma pluralidade destes”, apontando pela imprescindibilidade de mudanças estruturais, novas políticas públicas ou o ajuste das existentes, alocação de recursos, dentre outras medidas.

Cabe ressaltar, por relevante, que Carlos Alexandre de Azevedo Campos entende pela existência de um quarto requisito, qual seja, a potencialidade de um número elevado de afetados transformarem a violação de direitos em demandas judiciais, produzindo grave congestionamento da máquina judiciária (CAMPOS, 2019, p. 191). Entretanto, em

⁵⁹ PAIXÃO, Juliana Patrício da. **Estado de Coisas Inconstitucional**: sob a perspectiva da saúde pública e da metáfora da árvore. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 50.

⁶⁰ CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Estado de Coisas Inconstitucional**. 2ª ed. ver., atual e ampl. – Salvador: Editora JusPodivm, 2019. p-23.

consonância com alguns autores brasileiros, entende-se esse quadro de riscos como um “objetivo indireto”⁶¹ do ECI.

A partir da caracterização de tais requisitos, o Judiciário atribui responsabilidade a um conjunto de órgãos componentes dos poderes públicos para que possam, de forma coordenada, encontrar as soluções e medidas aptas a sanar os problemas e fazer cessar as violações de direitos que importam em inconstitucionalidades⁶². Como explica César Rodríguez Garavito, a declaração do ECI “*tem um fim prático fundamental: impulsionar o aparato estatal a elaborar, implementar, financiar e avaliar as políticas públicas necessárias para fazer cessar a violação massiva de direitos que foi declarada*” (tradução nossa)⁶³.

O ECI inova, também, na proposta de “diálogos institucionais” (CAMPOS, 2019, p. 248) entre os três poderes, através do posicionamento do Judiciário como uma espécie de coordenador estrutural, em que assume um papel de articulador da harmonia entre os poderes constituídos, em vez de simplesmente os substituir. Na medida em que a Corte se depara com a falta de coordenação entre os atores políticos que gera a violação de direitos fundamentais, reconhece-se a necessidade que as instituições envolvidas saiam do estado de inércia, através de um processo que envolva diálogos institucionais entre os três poderes para o enfrentamento destes problemas. Sendo assim, a Corte estimula que os agentes públicos formulem e implantem políticas públicas voltadas a superação das violações de direitos fundamentais, sem, contudo, desprezar suas capacidades institucionais.

A técnica começou a ser construída pela CCC em 1997 com a prolação da *Sentencia de Unificación – 559*⁶⁴, de 6 de março daquele ano. No caso em questão, 45 professores dos Municípios de Maria La Baja e Zambrano tinham seus direitos previdenciários recusados por autoridades locais, sob alegação de escassez de recursos orçamentários. Apesar do número pequeno de pessoas afetadas pela violação em questão, a CCC entendeu que a ação referia-se

⁶¹ LAGE, Daniel Dore. BRUGGER, Andrey da Silva. **Estado de Coisas Inconstitucional**: legitimidade, utilização e considerações. Rio de Janeiro: Revista Publicum. v. 3. n. 2, pp. 193-240.

⁶² MENEGHETTI, Luciano. O Estado de Coisas Inconstitucional e a violação dos direitos humanos no sistema prisional brasileiro. Bauru: **Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos**, v. 5, n. 1, 2017. pp. 167-190. Disponível em <https://www3.faac.unesp.br/ridh/index.php/ridh/article/view/472/206>. Acesso em: 27.04.2021.

⁶³ GARAVITO, César Rodríguez. **Más allá del desplazamiento**: políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Ediciones Uniandes, 2009. p-438.

⁶⁴ COLÔMBIA. Corte Constitucional. *Sentencia de Unificación (SU) – 559*. 6 nov. 1997. Disponível em <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/SU559-97.htm> Acesso em: 27.04.2021.

a um grande número de professores, já que o descumprimento das obrigações previdenciárias da classe era generalizado.

Em decisão histórica, a CCC reconheceu que a falha apontada tinha origem em defeitos das políticas públicas do sistema educacional, e não poderia ser imputada a somente um órgão estatal, mas sim às diversas esferas integrantes do Poder Público. Para corrigir as violações de direitos fundamentais de milhares de professores que estavam na mesma situação dos autores, seria necessária, então, a adoção de medidas administrativas e orçamentárias por autoridades públicas, de forma coordenada. Neste passo, o Tribunal colombiano declarou o “Estado de Coisas Inconstitucional” e emitiu ordens dirigidas a diversas entidades públicas dos municípios envolvidos para que superassem o quadro de inconstitucionalidades em prazo razoável.

Após essa primeira aplicação, a técnica do ECI foi sendo aprimorada e tendo seus pressupostos objetivamente definidos. Outro caso importante para a construção do ECI teve como objeto as prisões colombianas na *Sentencia de Tutela – 153*⁶⁵, de 28 de abril de 1998, em que a Corte Constitucional da Colômbia reconheceu o “Estado de Coisas Inconstitucional” do sistema carcerário, a partir da percepção de uma massiva violação de direitos fundamentais dos presidiários (direito à dignidade humana, à vida, à saúde, à família, à integridade física, dentre outros) nas Penitenciárias Nacionais de *Bogotá e Bellavista de Medellín*. Dentre outros argumentos, a Corte Constitucional colombiana abordou a falta de representação política dos presos e a consequente indiferença dos governantes em face dessa minoria, o que demonstrava que, ausente a interferência do Judiciário, dificilmente a superlotação e a violência generalizada de direitos fundamentais no sistema prisional seriam solucionadas.

Nesta decisão, além de determinar uma série de providências que envolviam a alocação dos recursos orçamentários próprios à construção e manutenção de presídios, com ordens dirigidas inclusive ao Presente da República, o Tribunal assentou o uso da figura do ECI como mecanismo de produção de remédios estruturais. Como requisitos obrigatórios, estabeleceu que o ECI se aplicasse para situações configuradoras de graves violações de direitos, que atinjam um número expressivo de pessoas e que tenham como causa problemas

⁶⁵ COLÔMBIA. Corte Constitucional. *Sentencia de Tutela (T) – 153*. 28 abr. 1998. Disponível em <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/t-153-98.htm>. Acesso em: 27.04.2021.

estruturais, cuja solução demande a atuação coordenada de diversos órgãos do Estado⁶⁶. Na prática, contudo, a decisão não atingiu a efetividade esperada, principalmente pela falta de monitoramento (CAMPOS, 2019, p. 141), pela própria Corte Constitucional, da respectiva implementação.

O caso mais emblemático, em que o reconhecimento do ECI atingiu maior efetividade foi a *Sentencia de Tutela 025*⁶⁷, de 22.01.2004, que teve como objeto o deslocamento forçado de pessoas por conta da violência desencadeada pela ação de grupos armados, como as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) e grupos paramilitares. Por esse fenômeno, que atingia mais de três milhões de pessoas, as pessoas eram obrigadas, sem qualquer assistência do Estado, a abandonar suas residências e locais de trabalho para fugirem da violência urbana e de grupos de extermínio, tendo tido diversos direitos fundamentais desrespeitados (direito à moradia, à saúde, à educação e ao trabalho). Entretanto, as autoridades públicas e a sociedade civil agiam com indiferença perante as condições dos núcleos familiares deslocados.

Desta vez, além de determinar a elaboração de novas políticas públicas e a destinação de recursos orçamentários para a proteção das famílias deslocadas, a Corte exigiu a produção de leis e de um marco regulatório eficiente de forma a proteger a dimensão objetiva dos direitos fundamentais envolvidos (CAMPOS, 2019, p. 140). A principal evolução nesta decisão foi a monitoração pela CCC da fase de implementação de suas ordens, tendo cumprido fundamental papel na coordenação e supervisão do cumprimento dos objetivos estabelecidos na sentença, conforme adiante se demonstrará.

2.1.1 Sentencia T-25

Conforme relatado, a *Sentencia T-25* teve como objeto o deslocamento forçado de milhões de pessoas, consequência da guerra civil e dos conflitos armados que acometem a Colômbia. Em virtude de ações violentas de grupos como as FARC, a população é obrigada a migrar dentro do território e a abandonar suas moradias e atividades econômicas. Além da

⁶⁶ CURSINO, Bruno Barca. **O transplante do Estado de Coisas Inconstitucional para o sistema jurídico brasileiro via ADPF**. Escola Superior do Ministério Público da União. Brasília, DF, Boletim Científico n.50. jul.dez. 2017. Disponível em <http://escola.mpu.mp.br/publicacoes/boletim-cientifico/edicoes-do-boletim/boletim-cientifico-n-50-julho-dezembro-2017/o-transplante-do-estado-de-coisas-inconstitucional-para-o-sistema-juridico-brasileiro-via-adpf> Acesso: 27.04.2021.

⁶⁷ COLÔMBIA. Corte Constitucional. *Sentencia de Tutela (T) 025*. 22 jan. 2004. Disponível em <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>. Acesso em: 27.04.2021.

perda de bens e propriedades, as famílias deslocadas tinham diversos direitos fundamentais violados, como o direito à vida digna, à moradia digna, à saúde, à educação, ao trabalho, à previdência social, dentre outros.

Esses problemas eram sistematicamente ignorados pela sociedade civil e pelas autoridades públicas. O governo atribuía o problema a razões exclusivamente econômicas ou a desastres naturais, omitindo-se quanto a sua intrínseca relação com a violência verificada no país. Além disso, a solicitação de auxílio era reiteradamente rejeitada pelos mais diversos argumentos, tanto na esfera administrativa, pela recusa do requerimento previsto na respectiva lei, quanto na esfera judicial, por meio de indeferimento de ações de tutela. Assim, diversas famílias, compostas em sua maioria por camadas vulneráveis, ficavam de 6 meses a 2 anos sem receber qualquer ajuda do governo, sem que fossem orientadas corretamente acerca dos procedimentos e de seus direitos.

Verificando o grave problema estrutural que se repetia há vários anos, CCC agrupou o exame de 108 pedidos de tutelas formulados por 1.150 famílias refugiadas e concluiu pela existência de um ECI na questão do deslocamento forçado. A CCC entendeu tratar-se de uma violação massiva e reiterada de direitos fundamentais da população deslocada, haja vista que as famílias refugiadas não gozavam de direitos mínimos a sua subsistência digna. Alguns dados citados na decisão comprovariam tal entendimento: 92% da população deslocada tinham necessidades básicas insatisfeitas, 80% estavam em situação de indigência, 63% não tinha moradia adequada, as famílias consumiriam apenas 43% dos níveis recomendados de alimentação pelo Programa Mundial de Alimentos e a taxa de mortalidade seria 6 vezes superior à média nacional, dentre outros graves problemas descritos na decisão.

A ineficiência da resposta do Estado se consubstanciaria em dois problemas principais: a incapacidade institucional para implementação da política pública destinada ao enfrentamento da questão e a insuficiência de recursos destinados pelo Governo. As falhas seriam constatadas em diversas fases dos ciclos do Sistema Nacional de Atenção Integral à População Deslocada. Na formulação, as falhas poderiam se verificar, dentre outros motivos, pela ausência de um plano efetivo de funcionamento, pela inexistência de previsão de metas e indicadores, além da pouca clareza na distribuição das funções entre as entidades envolvidas. Na implementação, pela deficiência, atraso e descontinuidade nas ações concretas, constatada pela omissão na aplicação de recursos, pela inefetividade dos meios utilizados para o

enfrentamento da questão, e também pela existência de critérios e procedimentos muito rígidos para a concessão do auxílio às famílias. Por fim, quanto à avaliação, existiriam erros nos sistemas de informação e registro das pessoas deslocadas, e inexistiam mecanismos para avaliação dos resultados.

Dessa forma, através da *Sentencia T-25*, o Tribunal proferiu diversas ordens para que as autoridades com responsabilidade na matéria pudessem superar a falta de recursos e as lacunas de capacidade institucional, com a finalidade de garantir o núcleo essencial de direitos fundamentais das populações deslocadas. As principais ordens são descritas a seguir:

- i. Declarar o Estado de Coisas Inconstitucional na situação da população deslocada devido à gravidade da violação dos direitos fundamentais reconhecidos na Constituição;
- ii. Comunicar ao Conselho Nacional para a Atenção Integral à População Deslocada pela Violência, entidade responsável pela execução do plano nacional de atenção à população deslocada, para que: estimasse a necessidade orçamentária para o cumprimento da política em andamento; indicasse um mecanismo de obtenção de recursos e um plano de contingência para a eventual falta de recursos; formulasse um plano de ação que apontasse a situação atual da população deslocada; e que proporcionasse a participação de organizações e entidades que representassem a população deslocada nos processos decisórios.
- iii. Comunicar ao Ministro da Fazenda e ao Diretor de Planejamento Nacional sobre as metas a serem cumpridas e sobre a necessidade de disponibilizar recursos para o seu cumprimento, a partir do ano seguinte à comunicação da decisão;
- iv. Comunicar ao Ministro do Interior e da Justiça para que intercedesse a Governadores e Prefeitos para que adotassem decisões coerentes com o plano nacional de atenção à população deslocada;
- v. Ordenar à *Red de Solidaridad*, organização destinada a atender as famílias refugiadas, a função de instruir os responsáveis pelo atendimento aos deslocados

para que fossem informados de forma clara sobre seus direitos, e também instituir a avaliação da situação dos peticionários em prazo não superior a 8 dias;

- vi. Ordenar à *Red de Solidaridad* e às Secretarias de Educação para que procedessem a todas as ações necessárias para garantir o efetivo acesso pelos demandantes ao sistema de educação no prazo máximo de 1 mês;
- vii. Comunicar a decisão ao Procurador-Geral da Nação e ao Defensor do Povo para que acompanhassem o cumprimento da decisão;

Ao requerer a implementação de políticas públicas voltadas a superar o ECI, mas sem criá-las diretamente, não desprezou as capacidades institucionais do Poder Executivo e Legislativo, mas os convidou a cooperar, com base no *principio constitucional de colaboracion armónica entre las distintas ramas de poder*, citado na decisão. Dessa forma, as ordens foram dirigidas para envolver os mais distintos atores públicos e a sociedade civil na elaboração de tais programas, contribuindo para o diálogo entre os poderes e para uma solução mais democrática.

Ao analisar sentenças dialógicas, Cezar Rodríguez Garavito e Diana Rodríguez Franco, afirmam que tais decisões tiveram uma maior efetividade por enfrentar dois problemas principais verificados em sentenças estruturais anteriores: resistências políticas e capacidade institucional⁶⁸. Quanto às resistências, os autores afirmam que setores poderosos da sociedade tendiam a enfrentar as decisões, de modo que a participação de um rol maior de atores políticos e sociais tendia a formar coalizões políticas em apoio aos tribunais e a provocar uma maior cobertura da mídia sobre as decisões. Quanto à capacidade institucional, as soluções dialógicas teriam servido para ajudar os tribunais a resolver suas deficiências no enfrentamento adequado das questões, envolvendo acadêmicos com expertise, agências internacionais de direitos humanos, líderes de movimentos sociais, dentre outros, o que acarretou em soluções colaborativas.

Some-se a isso a instituição de mecanismos de monitoramento da decisão, tendo sido apontada por Carlos Alexandre Campos como a principal marca dessa sentença. A CCC não

⁶⁸ GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Juicio a la exclusión**: El impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2015.

repetiu erros constatados, por exemplo, na *Sentencia T-153*, que envolvia a questão prisional. Considera-se que essa decisão não logrou grande efetividade justamente em virtude da falta de acompanhamento da implementação das medidas adotadas, não tendo as autoridades públicas envolvidas cumprido satisfatoriamente as ordens deferidas.

Ao contrário, na *Sentencia T-25* o Tribunal reteve a jurisdição durante a execução da decisão, avaliando a qualidade e a implementação das políticas públicas formuladas. Entre 2004 e 2014 foram realizadas 20 audiências públicas, abertas ao público, sobre a efetividade das ordens proferidas e as novas políticas públicas formuladas (CAMPOS, 2019, p. 159). Também foram criadas comissões específicas e elaborados relatórios periódicos, todas essas medidas com a finalidade de monitorar o cumprimento e a efetividade da decisão proferida.

Outro mecanismo de destaque foram os denominados “autos de acompanhamento”, instituídos com a finalidade de requisitar informações sobre o cumprimento das ordens e também estabelecer indicadores que permitissem uma avaliação sobre os resultados das ações adotadas. Como por exemplo, o Auto 109 de 2007 foi considerado um marco por especificar indicadores de resultados e exercícios efetivos de direito, indicando o grau de cumprimento do direito a que se referia e o impacto da política pública para a realização desse fim (GARAVITO, 2009, p. 458-459).

Com a flexibilidade das decisões, o caráter dialógico e o alto grau de monitoramento, a *Sentencia T-25* é considerada o grande sucesso de aplicação do ECI. Ao adotar decisões flexíveis, em detrimento da rigidez habitual das decisões judiciais, a CCC permitiu a correção de possíveis erros nas políticas públicas, e também nas decisões judiciais, abrindo a possibilidade de modificação das ordens adotadas, através de um acompanhamento detalhado e contínuo das ações. Além de diminuir as probabilidades de equívocos e evitar a ineficácia de seus julgamentos, esse entendimento permitiu uma maior deliberação social sobre o tema, trazendo para o centro do debate público a violação de direitos fundamentais de minorias desfavorecidas.

2.1.2 Uma nova visão sobre a omissão inconstitucional

As normas constitucionais, em sua maioria, são normas cogentes, que vedam ou impõem determinados comportamentos. Desse modo, é possível violar a Constituição tanto por ação,

através da prática de algum ato que não seja com ela compatível, como por omissão, através de uma inércia ilegítima⁶⁹.

Tradicionalmente, a omissão inconstitucional no ordenamento jurídico brasileiro é entendida, segundo Luís Roberto Barroso, como “*a inércia na elaboração de atos normativos necessários à realização dos comandos constitucionais*” (BARROSO, 2008, p-32). Contudo, não é toda e qualquer inércia em algum tema constitucional que ensejaria a sua configuração - a omissão inconstitucional se caracteriza pelo descumprimento de um mandamento constitucional que determine que o legislador atue positivamente, para que crie uma norma legal sobre determinado tema (BARROSO, 2008, p. 33). Deve, portanto, haver previsão expressa na CRFB/88 sobre a necessidade de regulamentação posterior sobre o tema, sendo tais normas definidas na concepção clássica de José Afonso da Silva como normas de eficácia limitada⁷⁰.

A omissão pode ser total, nos casos em que não existe a norma exigida pelo texto constitucional, ou parcial, nos casos em que a lei exarada sobre o tema é deficitária ou insuficiente, ou, ainda, nos casos em que a lei exclui de seu âmbito de incidência determinada categoria que deveria estar nela abrigada (BARROSO, 2008, p. 35-38).

A ação de inconstitucionalidade por omissão é o mecanismo previsto para o controle por via principal e abstrato da omissão inconstitucional. Há, ainda, o Mandado de Injunção, que se destina ao controle incidental e concreto da inviabilidade do exercício de direitos constitucionais, provenientes da ausência ou insuficiência de normas infraconstitucionais regulamentadoras. Caso julgada procedente a ação destinada a enfrentar a omissão inconstitucional, o Judiciário inicialmente se limitava a notificar o órgão competente para a adoção da medida necessária a suprir a omissão ou a atuação insuficiente do Poder Público que impede a concretização da norma constitucional, seja em virtude a inércia na elaboração de uma norma pelo Poder Legislativo ou até mesmo em virtude da inércia proveniente de atividades tipicamente administrativas⁷¹. Contudo, o STF passou a admitir, em casos

⁶⁹ BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro**: Exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 3ª ed. ver. E atual. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 32.

⁷⁰ SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p.88.

⁷¹ MENDES, Gilmar. **Jurisdição Constitucional no Brasil**: o problema da omissão legislativa inconstitucional. In: 14º Congresso da Conferência de Cortes Constitucionais Europeias. 2008, Vilnius. Disponível em

excepcionais, soluções “normativas” para a decisão judicial, através da possibilidade de uma regulação provisória pelo próprio Judiciário (MENDES, 2008, p.10), como alternativa legítima a tornar a proteção judicial efetiva.

Constata-se, portanto, que as ações previstas no ordenamento jurídico brasileiro para a apreciação da omissão inconstitucional destinam-se exclusivamente ao enfrentamento das lacunas normativas decorrentes da ausência ou insuficiência da regulamentação de normas de eficácia limitada, concentrando-se em sua eficácia formal. Quando se examina a realidade fática brasileira, contudo, verifica-se que existe um vácuo no controle sobre as omissões legislativas e administrativas que acarretam em violações massivas e contínuas de direitos fundamentais.

Não existem mecanismos previstos pela CRFB/88 para o enfrentamento da ausência de efetividade material de tais direitos, haja vista que são consideradas normas formalmente autoaplicáveis. Ao contrário, o que se verifica é que há pouca correspondência entre o texto constitucional e a realidade social, na medida que minorias vulneráveis tem seus direitos fundamentais sistematicamente violados por ações e omissões dos poderes constituídos. Por exemplo, o art. 5º, III, da CRFB prevê que “ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante”. Ora, quando se analisa a realidade fática dos presídios brasileiros, percebe-se que essa norma não goza de qualquer efetividade, na medida em que os presidiários são submetidos aos mais diversos tipos de humilhações e crueldades, inclusive violência sexual.

Neste ponto reside uma das principais mudanças de paradigma provenientes do ECI. A omissão inconstitucional passa a ganhar um novo contorno, para abrigar a possibilidade de avaliação da inefetividade material de direitos fundamentais quando provenientes de falhas estruturais, sobretudo no que concerne à falta de coordenação entre medidas legislativas e administrativas que culminam em falhas graves nos ciclos de políticas públicas (CAMPOS, 2019, p. 57-58). Este papel de avaliação da ocorrência de omissão caberia ao STF, dada a sua aptidão inafastável de intérprete final da CRFB/88, sendo o ECI um mecanismo destinado a enfrentar a tutela deficiente de direitos fundamentais.

2.1.3 A introdução do ECI no ordenamento jurídico brasileiro

No Brasil, a técnica do ECI foi inaugurada através da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347, protocolada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) no dia 27/05/2015, objetivando o reconhecimento do “Estado de Coisas Inconstitucional” relativamente ao sistema penitenciário brasileiro. A ação pretende que, sob a coordenação do Supremo Tribunal Federal, ocorra a implantação de medidas sistêmicas e planejadas para a solução das violações generalizadas de direitos fundamentais perpetradas nas prisões.

A petição inicial⁷² narra o quadro trágico do sistema penitenciário brasileiro, abordando o crescimento acelerado da população carcerária e o consequente déficit de vagas, materializado em superlotações, envolvimento de presos em organizações criminosas, homicídios, atos de violência sexual, proliferação de doenças, a inexistência de oportunidades de reabilitação, dentre outros problemas que acarretam a massiva violação de direitos fundamentais dos presos.

Para embasar juridicamente o cenário sombrio do sistema carcerário brasileiro, a exordial afirma a violação a diversos princípios consagrados na Constituição Federal, dentre os quais se destacam o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), a proibição à tortura e ao tratamento desumano ou degradante (art. 5º, III), a vedação às sanções cruéis (art. 5º, XLVII, “e”), a imposição de cumprimento da pena em estabelecimentos distintos, de acordo com a natureza do delito, a idade e sexo do apenado (art. 5º, XLVIII), o direito dos presos o respeito à integridade física e moral (art. 5º, XLIX) e o princípio da presunção de inocência (art. 5º, LVII). Destaca, ainda, manifestações dos ministros do Supremo Tribunal Federal em que demonstram ter a compreensão da complexidade da questão e ressaltam diversas condenações do Estado Brasileiro na Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Uma vez exposta a situação calamitosa dos presídios no Brasil, foram indicados os atos lesivos a preceitos fundamentais perpetrados pelo próprio Poder Público - tanto comissivos, quanto omissivos - que contribuem para o agravamento da dramática situação, expondo falhas dos três poderes na questão. Quanto ao Poder Executivo, demonstra a inexistência de

⁷² PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental com pedido de concessão de medida cautelar. Rio de Janeiro, 26 de maio de 2015. Disponível em <https://www.conjur.com.br/dl/psol-stf-intervenha-sistema-carcerario.pdf>. Acesso em: 27.04.2021.

formulação de políticas públicas para o atendimento da crescente população prisional e para melhoria das instalações carcerárias, ponderando a insuficiência de vagas e a precariedade estrutural das prisões no Brasil. Além disso, contesta o reiterado contingenciamento de recursos do Fundo Penitenciário - FUNPEN, que impossibilitaria a melhoria das condições carcerárias. No que concerne ao Poder Legislativo, ponderou a política de agravamento de penas e regimes de cumprimento como uma resposta falha à sensação geral de impunidade, que tem como consequência direta o crescimento acelerado da população prisional no Brasil, gerador da grande parte dos problemas. Em relação ao Poder Judiciário, aborda a não aplicação de medidas cautelares alternativas à prisão e o consequente uso abusivo da prisão provisória, utilizando como base dados do CNJ que afirmam que 41% dos presos brasileiros são provisórios. Menciona, ainda, o desrespeito ao direito à audiência de custódia e a severidade da execução da pena no ordenamento jurídico brasileiro, que não leva em consideração as condições degradantes das prisões brasileiras.

Em julgamento liminar da ADPF nº 347/DF publicado em 09/11/2015⁷³, o STF acolheu parcialmente pedido de medida de urgência, no sentido de, em cognição sumária e provisória, reconhecer que há um “Estado de Coisas Inconstitucional” no sistema carcerário brasileiro, a partir da técnica construída na Corte Constitucional da Colômbia. Assim entendendo, deferiu parcialmente a tutela requerida, para impor ao Estado brasileiro, de imediato, a adoção de algumas medidas de âmbito estrutural com vistas a combater tal estado de coisas: ordem de realização de audiências de custódia em prazo máximo de 90 dias, e de comparecimento do preso perante a autoridade judiciária em até 24 horas contadas do momento da prisão; a liberação de saldo acumulado do FUNPEN, vedando à União a realização de novos contingenciamentos; que União e Estados, e especificamente o Estado de São Paulo, prestassem informações sobre suas situações prisionais.

Ressalte-se que o presente trabalho acadêmico não tem como objeto a ADPF 347, que já foi intensamente debatida em distintos trabalhos acadêmicos, mas tão somente demonstrar que o STF admitiu uma ADPF com base na teoria do ECI, impondo em decisão cautelar medidas estruturais com vistas a enfrentar a violação massiva de direitos de presidiários. Até a

⁷³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, DF, 09 set. 2015. Disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560>. Acesso em 27.04.2021.

presente data não existe julgamento definitivo sobre a ADPF 347, pelo que não se sabe qual será a extensão da decisão de mérito que a Corte poderá promover.

2.2 Controle de Convencionalidade e o “Estado de Coisas Inconvencional”

Como é cediço, o controle de constitucionalidade é o mecanismo de verificação de adequação ou compatibilidade entre uma lei ou ato normativo e Constituição, partindo do pressuposto que as normas constitucionais são hierarquicamente superiores às demais. Há uma divergência, contudo, sobre quais tratados internacionais podem ser utilizados como parâmetro para a realização do controle.

A partir da EC n. 45 de 2004, os tratados e convenções internacionais que tratam de matéria relacionada aos direitos humanos passaram a ser equivalentes às emendas constitucionais, desde que aprovados com quórum de três quintos dos votos de cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, conforme previsto pelo art. 5º, §3º, da CRFB/88. Os tratados não internalizados pelo referido procedimento teriam, segundo o STF, caráter supralegal⁷⁴, estando em posição hierárquica superior às leis e inferior às normas constitucionais, não sendo parâmetro, portanto, para o controle de constitucionalidade.

Criou-se um problema, então, sobre a importância dos tratados não internalizados sobre o referido rito, como é o caso da Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969 (Pacto San José da Costa Rica). Para Vallério Mazzoni⁷⁵ e Siddharta Legale, mesmo os tratados de direitos humanos não internalizados pelo procedimento de emendas constitucionais teriam “status de norma constitucional”, em virtude da previsão do §2º do art. 5º, da CRFB/88, que dispõe:

Art. 5º, §2º. Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte. (BRASIL, 1988)

⁷⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Recurso Especial n. 466.343-1/SP. Tribunal Pleno. Relator: Min. Cezar Peluso. Brasília, DF, 3 dez. 2008. Disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595444>. Acesso: 27.04.2021.

⁷⁵ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. O Controle Jurisdicional da Convencionalidade das Leis: O novo modelo de controle da produção normativa doméstica sob a ótica do “Diálogo das Fontes”. **Argumenta Journal Law**. Jacarezinho (PR), 2013. p-78. Disponível em: <http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/200>. Acesso: 27.04.2021.

Tais doutrinadores defendem a possibilidade de que esses tratados possam ser utilizados como paradigmas para um “controle de convencionalidade”. Desse modo, abre-se a possibilidade para dois tipos de controle: um controle destrutivo, pelo qual as normas e decisões jurídicas, mesmo que compatíveis com a Constituição, devem ser invalidadas quando incompatíveis com os tratados e convenções internacionais de direitos humanos vigentes no ordenamento jurídico brasileiro; e um controle construtivo, que propõe que a interpretação das normas brasileiras deve se adequar aos parâmetros impostos pelas normas internacionais.

Para Siddharta Legale, haveria um dever do Estado brasileiro em realizar o controle construtivo de constitucionalidade, como meio de conferir efetividade aos direitos humanos previstos em tratados e convenções internacionais. Em consonância com esse dever, Siddharta Legale, em parceria com David Pereira de Araújo, formulou uma proposta autoral sobre a possibilidade de uma nova técnica, denominada “Estado de Coisas Inconvencional”⁷⁶, que se destinaria a realizar um “controle de convencionalidade por omissão construtivo”, também como forma de combater a tutela deficiente de direitos humanos.

Segundo a proposta, altera-se o parâmetro de direitos violados, mantendo-se a necessidade de verificação dos requisitos objetivos impostos para o reconhecimento do ECI. Desse modo, caso constatada uma violação massiva, sistemática e contínua de direitos humanos previstos na Convenção Americana de Direitos Humanos, agravadas por ações e omissões reiteradas do Estado, e que demandariam medidas estruturais para solucioná-las, caberia a aplicação da técnica. A partir da verificação de tais requisitos, a proposta pretende convocar ao litígio estrutural, envolvendo além dos três poderes e a sociedade civil, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH).

Para fundamentar a tese, o artigo analisa diversos casos da jurisprudência da CIDH em relação ao sistema carcerário brasileiro, demonstrando as graves violações de direitos humanos e a demora nas intervenções demandadas pela Corte. Como exemplo, cite-se o caso da Casa de Detenção José Mario Alves, que teve um lapso temporal de nove anos entre a primeira e a última medida proferida. Neste caso, a população prisional enfrentava problemas

⁷⁶ FERREIRA, Siddharta Legale; ARAÚJO, David Pereira de. O Estado de Coisas Inconvencional: trazendo a Corte Interamericana de Direitos Humanos para o debate sobre o sistema prisional brasileiro. **Revista Publicum**. v. 2, n.2. Rio de Janeiro, 2016. pp. 67-82. Disponível em <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/publicum/article/view/26042/23647>. Acesso em: 27.04.2021.

de homicídios sistemáticos, dentre outras inúmeras violações a direitos humanos dos presos. A Corte condenou o Estado brasileiro a adotar diversas medidas para garantir os direitos à vida, integridade física e proteção aos detentos, bem como identificar e punir os responsáveis pelos homicídios.

A proposta, apesar de ainda não existir concretamente na jurisprudência da Corte IDH, é inovadora e pode trazer muitos benefícios para o debate sobre as violações massivas de direitos humanos na sociedade brasileira. Isto porque, ao incluir a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos no litígio, a técnica adicionaria a reconhecida capacidade dessas instituições para o diálogo interinstitucional e para a adoção de soluções efetivas, tendo em vista a complexidade das questões discutidas.

Além disso, o reconhecimento do Estado de Coisas Inconvencional permitiria que a coordenação fosse realizada por cortes internacionais, o que poderia ter fundamental importância para uma integração mais efetiva entre os três poderes e as diferentes esferas federativas, sobretudo quando houvesse sobreposição de legitimidade de legislar e atuar entre Municípios, Estados e União. Traria também, por fim, mecanismos mais eficazes para o monitoramento do cumprimento das decisões.

2.3 Críticas ao Estado de Coisas Inconstitucional

Em virtude do caráter revolucionário do ECI e a sua aplicação pelo STF na questão do sistema carcerário, renomados autores começaram a opinar sobre o tema e muitas críticas surgiram quanto à sua adequação ao ordenamento jurídico brasileiro. As principais críticas foram relacionadas à violação ao princípio da separação dos poderes e a inexistência de disponibilidade orçamentária para garantir todos os direitos contidos na Constituição Federal, razão pela qual serão apreciadas a seguir.

2.3.1 Separação de poderes e supremacia judicial

A primeira crítica que se faz ao reconhecimento do ECI no ordenamento jurídico brasileiro é que o Poder Judiciário não teria legitimidade para exercer controle efetivo sobre as políticas públicas, já que tal controle violaria diretamente o princípio da separação de

poderes, que encontra previsão no art. 2º da Constituição Federal, que dispõe “*são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário*”.

Esse princípio se assenta na independência e harmonia entre os órgãos do poder político, o que resulta, com relação aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, que devam ser legitimados a exercer suas funções com autonomia e igualdade, sem qualquer hierarquia entre eles, respeitando reciprocamente suas esferas de competência. Ao mesmo tempo, há o estabelecimento de um mecanismo de controle mútuo entre os três Poderes, através de um sistema de freios e contrapesos, que significa a possibilidade de interferência recíproca de um Poder no outro para que exista o devido equilíbrio. A sua importância é tamanha para o Estado Democrático de Direito que a Carta Maior o prevê como cláusula pétrea esculpida no inciso III do §4º do art. 60 da CRFB/88.

No que concerne aos direitos fundamentais sociais, estes são efetivados, em regra, por políticas públicas, sendo sua formulação e execução uma atividade típica do Poder Executivo. O Poder Legislativo também cumpre fundamental participação nas etapas de elaboração das leis orçamentárias, além do acompanhamento da execução e de avaliação dos resultados. As políticas públicas podem ser definidas como ações governamentais que produzirão resultados ou mudança efetiva na realidade da sociedade⁷⁷ e, ainda, segundo o doutrinador Américo Bedê Freire Junior, como uma manifestação dos poderes públicos que “*pretende significar um conjunto ou uma medida isolada praticada pelo Estado com o desiderato de dar efetividade aos direitos fundamentais ou ao Estado Democrático de Direito*”⁷⁸.

Todavia, em virtude de reiteradas omissões do Poder Público no cumprimento de suas obrigações e das deficiências na consecução de políticas públicas, o que inclui a falta de coordenação entre o Legislativo e o Executivo, o Poder Judiciário tem sido cada vez mais acionado pelos cidadãos que buscam resguardar seus direitos fundamentais. Este fenômeno gerou um enorme apanhado de decisões consideradas ativistas, termo técnico designado para definir a atuação expansiva e proativa do Poder Judiciário em interferir em atribuições de outros poderes. Neste passo, a introdução do ECI no ordenamento jurídico brasileiro pelo STF

⁷⁷ SOUZA, Celina. **Políticas públicas**: uma revisão da literatura. Porto Alegre: Sociologias, 2006. p. 20-45. Disponível em <https://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>. Acesso em: 27.04.2021.

⁷⁸ JÚNIOR, Américo Bedê Freire. **O controle judicial de políticas públicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 38.

foi considerada mais uma forma de ativismo judicial, o que gerou intensas críticas por parte da doutrina. Leia-se a crítica que Lênio Streck faz quanto ao tema:

Se a Constituição não é uma carta de intenções (e todos pensamos que não o é), o Brasil real, comparado com a Constituição, pode ou é um país inconstitucional, na tese de quem defende a possibilidade de se adotar o ECI. Pensemos no artigo 3º (objetivo de construir uma sociedade justa e solidária; a norma do salário mínimo, o direito à moradia, à segurança pública etc).

Portanto, vamos refazer o dito: Se a Constituição Federal não é uma carta de intenções e se é, efetivamente, norma, então o Brasil está eivado de inconstitucionalidades. É o Judiciário que vai decidir isso? E como escolherá as prioridades dentre tantas inconstitucionalidades? Sabemos que, em uma democracia, quem faz escolhas é o Executivo, eleito para fazer políticas públicas, que não estão à disposição do Poder Judiciário.⁷⁹

Cumpra razão ao autor, na medida em que os representantes do Executivo são justamente eleitos pela população para que traduzam seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e políticas públicas. Os recursos necessários para realizá-las são cada vez mais escassos e os representantes seriam eleitos justamente para escolher qual demanda seria atendida prioritariamente. Logo, a intervenção banalizada do Poder Judiciário nestas escolhas usurpava a competência ordinária do Executivo e suas atribuições, violando a separação de Poderes e acarretando na imposição daquilo que alguns afirmam se tratar de supremacia judicial.

Entretanto, há a se considerar a importância a que se elevaram os direitos fundamentais na Carta Maior de 1988. Há, portanto, a necessidade de efetivação desses direitos por parte do Estado, já que são requisitos primordiais para uma existência com o mínimo de dignidade. Se as políticas públicas constituem o meio pelo qual os fins constitucionais podem ser realizados de forma sistemática e abrangente⁸⁰, o ativismo judicial materializado pela interferência em políticas públicas se justificaria na medida em que se associa a uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais⁸¹, principalmente quando direcionada à efetivação de direitos fundamentais sistematicamente violados.

⁷⁹ STRECK, Lênio Luiz. Estado de Coisas Inconstitucional é uma nova forma de ativismo. **Revista Consultor Jurídico**. [s.l.], 2015. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2015-out-24/observatorio-constitucional-estado-coisas-inconstitucional-forma-ativismo>. Acesso em: 27.04.2021.

⁸⁰ BARCELLOS, Ana Paula de. **Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 240, p. 83-103. abr.-jun. 2006. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43620>. Acesso em: 27.04.2021.

⁸¹ BARROSO, Luis Roberto. Judicialização, ativismo e legitimidade democrática. **Revista Consultor Jurídico**, Rio de Janeiro, dez. 2008. Disponível em https://www.conjur.com.br/2008-dez-22/judicializacao_ativismo_legitimidade_democratica?pagina=4. Acesso: 27.04.2021.

Além disso, constata-se na realidade brasileira a crise de representatividade e funcionalidade da classe política, que se verifica através do descrédito dos políticos e partidos políticos em geral, reconhecidos pela opinião pública como corruptos e alheios aos interesses da população. Como amplamente noticiado nos últimos anos, a sucessão de escândalos de corrupção atinge quase todas as esferas do Poder Público no Brasil, e tem como principal consequência a falha na execução adequada de políticas públicas.

Há, ainda, outro problema gravíssimo, que consiste no financiamento por grandes empresas de quase todas as candidaturas expressivas no regime democrático brasileiro. Em algum momento este financiamento terá de dar retorno, normalmente obtido por meio de favores políticos. Este problema acarreta, sobretudo, no desvirtuamento dos interesses e finalidades das decisões políticas, por vezes influenciadas por interesses partidários e empresariais. Daniel Sarmiento analisa o impacto do financiamento empresarial de campanhas no sistema político brasileiro em seu texto “*Eleições, Dinheiro e Democracia: A ADI 4.650 e o Modelo Brasileiro de Financiamento de Campanhas Eleitorais*”, afirmando que:

[...] o modelo legal vigente alimenta a promiscuidade entre agentes econômicos e a política, contribuindo para a captura dos representantes do povo por interesses econômicos dos seus financiadores, e disseminando com isso a corrupção e o patrimonialismo, em detrimento dos valores republicanos.⁸²

Neste passo, ausente a intervenção do Judiciário, dificilmente serão solucionadas determinadas violações reiteradas à direitos fundamentais de minorias desfavorecidas, como se constata da atual realidade brasileira. Como exemplo, pode-se citar a questão das violações cruéis aos direitos de presidiários, que não tem sequer direito ao voto, e são permanentemente submetidos a tratamentos semelhantes à tortura, situação totalmente incompatível com o Estado Democrático de Direito. Desse modo, em virtude da necessidade de efetivação de direitos fundamentais, por um lado, e da ausência de interesses políticos e políticas públicas destinadas a tal finalidade, por outro lado, seria possível aferir a legitimidade do Judiciário em exercer uma supervisão de determinadas políticas públicas, quando tenha por finalidade buscar o cumprimento dos direitos fundamentais.

⁸² SARMENTO, Daniel; OSORIO, Aline. **Eleições, dinheiro e democracia**. Revista Brasileira De Direitos Fundamentais & Justiça, ano 8, nº 26. [Rio de Janeiro], 2014. p. 15-38. Disponível em <http://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/233>. Acesso em: 27.04.2021.

No que tange ao Estado de Coisas Inconstitucional, há ainda mais dois fortes argumentos que atestam pela legitimidade do Poder Judiciário para exercer, em situações excepcionais, o acompanhamento sobre políticas públicas, sem que se considere violado o princípio da separação dos poderes. Em primeiro lugar, os requisitos objetivos definidos pela CCC são extremamente rígidos, impossibilitando a banalização da intervenção do Poder Judiciário. Por fim, e o mais importante, em vez da habitual prática de anular atos de outros poderes na interpretação constitucional pelo Judiciário, em que cabe à corte dar a última palavra, há no ECI como fundamento básico o seu caráter dialógico. Reconhece-se a necessidade de cooperação entre os três poderes para resolver a violação massiva de direitos a que foi declarada, inclusive com a participação da sociedade civil, como, por exemplo, através da realização de audiências públicas.

Deste modo, ao assumir um papel de articulador da harmonia entre os poderes constituídos, em vez de simplesmente os substituir, o Judiciário não subestima a importância da participação do Legislativo e do Executivo nos debates públicos, diferenciando-o da afirmação de supremacia judicial.

2.3.2 Reserva do possível

Para fins didáticos, os direitos fundamentais costumam ser classificados em gerações. Os direitos fundamentais sociais, como é o caso do direito à moradia, são comumente associados aos direitos fundamentais de segunda geração, que surgiram em um contexto de busca por igualdade material. Esses direitos têm um status positivo, ou seja, exigem do Estado prestações positivas, ações afirmativas, para garantir a igualdade de condições entre as pessoas. Nas palavras de Ingo Wolfgang Sarlet:

“(...) os direitos fundamentais a prestações objetivam, em última análise, a garantia não apenas da liberdade-autonomia (liberdade perante o Estado), mas também da liberdade por intermédio do Estado, partindo da premissa que o indivíduo, no que concerne à conquista e manutenção de sua liberdade, depende em muito de uma postura ativa dos poderes públicos.”⁸³

Todavia, segundo a doutrina e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (Fazer referência), os direitos fundamentais sociais seriam uma norma constitucional de eficácia

⁸³ SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 5 ed., ver. Atual. Amp. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

limitada, de caráter programático. As normas programáticas são conceituadas por Pontes de Miranda como "*aquelas em que o legislador, constituinte ou não, em vez de editar regra jurídica de aplicação concreta, apenas traça linhas diretoras, pelas quais se não de orientar os poderes públicos*"⁸⁴. Desta forma, os direitos fundamentais sociais devem ser assegurados na medida do possível, isto é, de acordo com as circunstâncias fáticas e jurídicas existentes, de modo que a limitação e escassez de recursos orçamentários (*reserva do possível*) impede a implementação no grau máximo desejável⁸⁵.

A teoria da reserva do possível surgiu de um caso julgado pela Corte Constitucional da Alemanha nos anos 70, analisando uma demanda proposta por estudantes que desejavam ingressar no curso superior de medicina, mas não tinham obtido êxito em razão do número de vagas disponíveis serem insuficientes. Em apertada síntese, a Corte Alemã decidiu que o direito garantido pelo art. 12 da Lei fundamental da República Federal da Alemanha, direito relativo à liberdade de escolha da profissão, estaria limitado à razoabilidade, ou seja, o indivíduo só poderia exigir da sociedade aquilo que fosse considerado razoável. Neste passo, ficou assentado o que seria a base para a teoria da reserva do possível, denotando a ideia daquilo que o sujeito pode razoavelmente esperar do Estado⁸⁶.

No Brasil, a reserva do possível surgiu num contexto em que as propostas do Estado Social enfrentavam grandes dificuldades para serem cumpridas, que teve início no período da reabertura democrática posterior ao regime ditatorial de 1964-1984⁸⁷. A partir da Constituição de 1988, em decorrência da incorporação de direitos sociais ao texto constitucional, o critério da preponderância da razoabilidade, definido pela corte alemã, transformou-se em um sentido de razoabilidade financeira, de modo que a efetividade dos direitos fundamentais sociais estaria limitada pela capacidade financeira do Estado em garantir tais direitos.

De fato, a atividade do governo torna-se cada vez mais complexa na realidade brasileira e o Estado não tem recursos suficientes para atender todas as variadas demandas da sociedade sobre saúde, previdência, meio ambiente, educação, moradia, segurança, assistência social,

⁸⁴ MIRANDA, Pontes de. Comentários à Constituição, com a Emenda nº I, de 1969. São Paulo: Ed. RT, 1969. pp. 126 e 127.

⁸⁵ NOVELINO, Marcelo. **Curso de Direito Constitucional**. 11 ed. Salvador: Juspodivm, 2016. p-455.

⁸⁶ KRELL, Andréas Joachim. **Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha**: os (des)caminhos de um direito constitucional "comparado". Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002. p. 51.

⁸⁷ PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. *Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2006. p. 147.

saneamento básico, desigualdade social, dentre outras. Não é possível afirmar que o Estado brasileiro teria capacidade financeira para concretizar todos os direitos sociais contidos no art. 6º, principalmente em um contexto fático de recessão e rombo nas contas públicas como o que acometeu o país nos últimos anos.

Contudo, enquanto houver situações em que pessoas têm permanentemente sua dignidade desrespeitada, como no tratamento degradante em presídios, que mais se parecem com campos de tortura do que centros de reabilitação, ou em casos recorrentes de mortes em habitações precárias decorrentes de deslizamentos causados por chuvas, a Constituição mais se parecerá uma carta de intenções, com pouca correspondência entre o texto e a realidade. Sobre esse vácuo que se abre entre os mandamentos constitucionais e a realidade social é que surge como possível solução a aplicação da técnica do Estado de Coisas Inconstitucional.

A técnica surge como método de resolução e, sobretudo, diálogo institucional entre os poderes constituídos sobre a violação permanente da dignidade humana e de direitos fundamentais, para que tais direitos tenham aplicabilidade e coercibilidade suficiente para produzir resultados e efeitos concretos. O princípio da reserva do possível, apesar de ser de fundamental importância, não pode, portanto, significar um “salvo conduto” para o Estado deixar de cumprir suas obrigações⁸⁸, de modo que deve ser ponderado tudo aquilo que é minimamente necessário para que todos os cidadãos tenham uma vida digna.

Caso não seja possível a solução total da violação massiva e contínua de direitos fundamentais em virtude da escassez de recursos, o que é compreensível dada as sucessivas crises financeiras do Estado brasileiro, que pelo menos haja diálogo entre os três poderes com vistas a resolução de tais questões, sobretudo no que se refere a elaboração de leis, estudos estatísticos e políticas públicas destinadas a dimensionar a questão e apontar para alguma solução efetiva.

⁸⁸ ALEXANDRINO, Marcelo. VICENTE, Paulo. **Direito Constitucional Descomplicado**. 10ª ed. São Paulo: Método, 2013. p-213.

3. DA ADEQUAÇÃO DA QUESTÃO HABITACIONAL AOS REQUISITOS IMPOSTOS PARA A APLICAÇÃO DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL

Neste capítulo, pretende-se ponderar a adequação da questão da habitação precária aos requisitos impostos para a aplicação do ECI. Como já demonstrado no capítulo anterior, não é qualquer violação de direitos fundamentais que enseja a aplicação da técnica, devendo ser comprovados três requisitos cumulativamente, que serão destrinchados ao longo do capítulo: a violação massiva e contínua de direitos fundamentais, a omissão reiterada do Poder Público no cumprimento desses direitos e a necessidade de expedição de remédios estruturais para a solução da questão.

3.1 A violação massiva e sistemática de direitos fundamentais

O primeiro requisito a ser demonstrado é a constatação de quadro não simplesmente de proteção deficiente, e sim de violação massiva e contínua de diferentes direitos fundamentais, que afetam um número amplo e expressivo de pessoas. Como exposto no 1º capítulo, a habitação precária e moradias em áreas de risco são um problema histórico que teve como marca principal a exclusão das famílias de baixa renda ao acesso à moradia, o que levou a um déficit habitacional numeroso. Carlos Alexandre de Azevedo Campos afirma ser necessário que se demonstrem três aspectos cumulativamente para a configuração desse primeiro pressuposto:

“(…) (i) não se trata de violação a qualquer norma constitucional, mas apenas àquelas relativas, direta ou indiretamente, a direitos fundamentais, e não basta qualquer violação de direitos, mas apenas aquela espacial e qualitativamente massiva, sistemática e contínua; (ii) não basta o envolvimento de um direito fundamental específico, e sim de uma variedade desses (liberdades fundamentais, direitos sociais e econômicos, dignidade humana, mínimo existencial; (iii) não se trata de violações que alcancem populações locais ou restritas, e sim número elevado e amplo de pessoas e grupos, máxime, minorias e grupos vulneráveis.” (CAMPOS, p. 186-187)

O primeiro aspecto se refere a necessidade de ser uma violação de direitos fundamentais massiva, sistemática e contínua. Procuramos demonstrar no 1º capítulo que a permanente violação do direito fundamental à moradia perpassa pela história do Brasil e teve sua origem no passado histórico de má distribuição de terras, no processo lento e gradual de abolição da escravatura e no desenvolvimento excludente da urbanização no século XX, o que acarretou a consequente expulsão das famílias de baixa renda do centro da cidade para as periferias e

favelas. Soma-se, ainda, a insuficiência de políticas públicas destinadas a viabilizar o direito à moradia a famílias de baixa renda. Todas essas questões resultaram num grave déficit habitacional e no surgimento de habitações precárias, questão social que se reproduz há décadas e se agrava a cada ano.

Quanto ao segundo aspecto, a habitação precária viola diversos direitos e liberdades fundamentais. Inicialmente, viola o direito fundamental à moradia, previsto no caput do art. 6º da CRFB/88, na medida em que as habitações no Brasil desrespeitam múltiplos fundamentos básicos do que é considerada uma moradia minimamente adequada segundo as diretrizes estabelecidas pela ONU. As habitações precárias não gozam de segurança, na medida em que não há proteção contra intempéries, principalmente em razão da inadequação de domicílios improvisados (por exemplo, grutas, tocas, barracas) e rústicos (construídos com materiais que não alvenaria ou madeira aparelhada), fazendo com que as casas não sejam capazes de garantir a solidez e estabilidade da construção. Associam-se a esses problemas as deficiências de outros serviços sociais, como saneamento e salubridades adequados, e também o adensamento excessivo.

Desrespeita, ainda, o próprio direito à vida, previsto no caput do art. 5º da CRFB/88, o mais fundamental de todos os direitos, já que é pré-requisito para a existência dos demais. Isto porque, não raras vezes, aqueles que moram em situação de risco perdem suas vidas, seja em decorrência de fatores naturais, como as chuvas em 2011 no Rio de Janeiro, seja por fatores humanos, como a má construção de prédios irregulares que vitimaram, recentemente, 24 pessoas no bairro da Muzema, também no Rio de Janeiro. A cada nova intempérie (mau tempo, chuvas tórridas, ventanias), cada vez mais constantes devido às mudanças climáticas globais, proliferam-se notícias de mortes provenientes de deslizamentos ou de desabamento de construções inadequadas.

Acrescente-se que, na medida em que o direito à moradia não é concretizado e milhares de famílias são submetidas a habitações precárias, há de se concluir pela violação à dignidade humana e ao mínimo existencial. A Constituição reconhece a família como base da sociedade e o lar é o local onde se desenvolvem as relações familiares, local onde se formam os cidadãos. É essencial assegurar que as famílias de baixa renda possam ter uma moradia digna, pois só assim será possível exercer em plenitude os direitos fundamentais a todos garantidos. Do contrário, a dignidade humana torna-se um princípio meramente conceitual ou formal.

Por fim, o terceiro aspecto foi amplamente debatido no 1º capítulo, tendo sido apresentados diversos dados que demonstram que a habitação precária é um problema que atinge um número indeterminado de pessoas, em todos os Estados do Brasil. Apesar do estudo do IBGE ter afirmado que mais de 11 milhões de pessoas vivem em aglomerações subnormais, não é possível a primeira vista considerar que todas essas aglomerações são precárias. Seria necessária a elaboração de estudos mais aprofundados que dimensionem a realidade das habitações precárias, tema que voltará a ser abordado posteriormente quando da demonstração da ineficácia do Poder Executivo no trato do déficit habitacional.

Com efeito, o presente estudo dimensiona a habitação precária com base nos dados proporcionados pelo estudo da FGV em parceria com a ABRAIN, que estimam em 967.270 mil unidades necessárias para suprir a demanda da habitação precária, como já apresentado no 1º capítulo. Se são necessárias quase 1 milhão de unidades para suprir tal demanda, e diversas famílias habitam a mesma casa, resta evidente que o problema da habitação precária atinge um número elevado e indeterminado de pessoas.

3.2 A “falha estatal estrutural”, em virtude de ações e omissões dos três poderes

O segundo requisito imposto pela Corte Constitucional da Colômbia diz respeito à “falha estatal estrutural”, resultante da omissão reiterada e persistente das autoridades públicas no cumprimento de suas obrigações de defesa e promoção de direitos fundamentais, caracterizada pela ausência de ação coordenada entre os órgãos executivos, legislativos e até mesmo judiciais, persistente e reiteradamente omissos. A omissão deve ser responsável por gerar a violação sistemática dos direitos, e também pela perpetuação e agravamento da situação. Neste tópico, pretende-se compreender a falta de acesso ao direito à moradia como fruto de atos omissivos e comissivos dos três poderes, que demonstram a complexidade e o caráter estrutural do problema, para que reste evidenciada a necessidade de atuação coordenada para solucionar a questão.

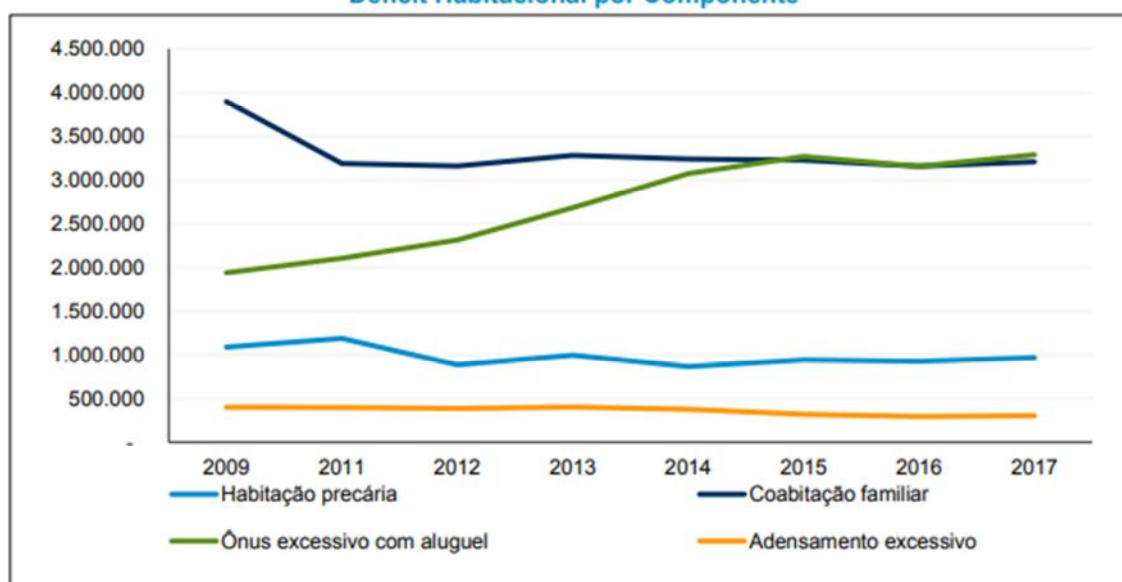
3.2.1 Poder Executivo

Em primeiro lugar, deve-se ponderar os atos do Poder Executivo desde a CRFB/88, posto que este é o principal responsável pela implementação de políticas públicas capazes de

proporcionar o acesso ao direito à moradia. A Constituição Federal resgatou o federalismo e estabeleceu um sistema de repartição de competências que tentou refazer o equilíbrio entre os poderes federais, municipais e estaduais, após um longo período de ditadura, marcado pelo protagonismo do executivo federal. A Carta Maior definiu que a promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento seria uma atribuição concorrente dos três níveis de governo, ou seja, de responsabilidade da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme previsão do art. 23, IX da CRFB/88, sem estabelecer, entretanto, linhas gerais de atuação.

Apesar de o Minha Casa Minha Vida ter obtido resultados quantitativos elevados com a construção de mais de 5 milhões de unidades habitacionais, o programa não conseguiu reduzir de forma significativa o número de habitações precárias. Segundo dados do relatório da FGV em parceria com a ABRAINC, o componente da habitação precária foi reduzido em 11% tendo, inclusive, o déficit habitacional aumentado em 6% desde o início do programa em 2009. Veja-se um gráfico do mesmo relatório que analisa o crescimento do déficit habitacional por componente desde o início do MCMV:

Gráfico 4.2.5
Déficit Habitacional por Componente



Fonte: FGV.

A baixa redução das habitações precárias e o crescimento dos índices de déficit habitacional, apesar da grande quantidade de unidades habitacionais produzidas, podem ser explicados pela metodologia tradicional dos estudos que estimam o déficit habitacional. O indicador do déficit não abrange a dinâmica das demandas por novas habitações que ocorrem

a cada ano, seja pelo crescimento populacional ou pelas migrações internas ou externas. Neste sentido, o relatório da FGV aponta que entre 2009 e 2017, surgiram 10 milhões de famílias no País, sendo 80% no segmento com até 3 salários mínimos, o que corresponde a 90% das habitações precárias.

O cenário atual é ainda pior. Se no auge do programa de maior resultado quantitativo da história do Brasil a produção de moradias não conseguiu atingir significativamente a questão da habitação precária, o que se agrava na medida em que o repasse financeiro ao programa foi drasticamente reduzido em virtude de cortes no orçamento pelo Governo Federal. A produção de habitações de interesse social, destinada a produzir moradias às famílias de baixa renda, não chegou a uma média de 100 mil unidades entre 2014 e 2018, sem nenhuma contratação para 2019. O que se constata na realidade é o surgimento de novas habitações precárias em favelas e periferias, sobretudo em razão dos efeitos econômicos da pandemia de COVID-19. Ao serem impossibilitadas de trabalhar por causa das medidas restritivas e da crise sanitária, essas famílias não conseguem pagar o aluguel e tem como única alternativa mudar para favelas recém-criadas, conforme amplamente noticiado pela imprensa⁸⁹.

Há de se apontar, também, a omissão do Poder Executivo no enfrentamento do principal entrave para a efetivação de uma política habitacional efetiva: imóveis ociosos, ou mesmo abandonados, e a especulação imobiliária. A maior parte desses domicílios vagos evidentemente não cumprem a função social da propriedade, prevista no art. 5º, XXIII, da CRFB, que estabelece, em apertada síntese, que a propriedade deverá atender ao interesse da sociedade, além de servir ao interesse do proprietário. Enquanto os imóveis são utilizados para fins de especulação imobiliária, grande parte da população se acumula em moradias que põem em risco suas próprias vidas. Logo, resta evidente que este exercício do direito de propriedade torna-se prejudicial à coletividade. Esses domicílios se localizam nos centros urbanos, em sua maioria, que possuem a melhor infraestrutura no que diz respeito à eletricidade, transportes, comunicação, policiamento, dentre outros serviços básicos fundamentais.

⁸⁹ FRAZÃO, Fernando. Covid-19 agravou crise sanitária e novas favelas surgiram no Brasil. **IG**. [s.l.] jul. 2020. Disponível em <https://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/2020-07-31/covid-19-expos-crise-sanitaria-e-nova-favela-surgiu-no-brasil.html>. Acesso: 27.04.2021.

O que se observou da execução do MCMV, e de outras políticas públicas habitacionais ao longo da história do Brasil, foi a falta de mecanismos para enfrentar essa questão, tendo tais programas funcionado mediante o incentivo a novas construções em áreas em expansão, conforme os interesses da iniciativa privada na busca por redução de custos. Ao estimular a construção de unidades habitacionais em áreas onde a terra é mais barata, o programa reproduziu a lógica de segregação socioespacial das famílias de baixa renda. Enquanto os edifícios ociosos nas áreas centrais se deterioram sem uso, a maior parte das moradias produzidas pelo MCMV foi construída em locais afastados dos grandes centros, em locais desprovidos de serviços públicos essenciais, prejudicando inclusive a mobilidade urbana.

Não faltam instrumentos previstos na Constituição para o enfrentamento dessa questão pelo Poder Executivo. A CRFB/88 prevê expressamente no art. 183, §4º, três mecanismos de intervenção do Estado em propriedades que não cumprem sua função social: o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), caracterizados pela possibilidade da administração pública municipal exigir do proprietário de imóvel urbano que edifique ou parcele sua propriedade, quando se tratar de área não edificada ou subutilizada, ou dê uso adequado, quando se tratar de edifícios ou imóveis subutilizadas; o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo, que possibilita ao Poder Público impor alíquotas progressivas quando esgotados os prazos estipulados na notificação para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, sem que tenha havido atendimento por parte dos proprietários; e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, de forma mais drástica, decorridos 5 anos da cobrança de IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido suas obrigações, em que o Estado transfere a propriedade particular para si, em regra mediante a indenização justa e prévia.

Esses instrumentos foram regulamentados pelo Estatuto da Cidade, que, em consonância com o texto constitucional, previu no art. 39 que cabe ao Plano Diretor definir os requisitos para a propriedade urbana cumprir com a sua função social. Entretanto, apesar da previsão legal desses instrumentos, o que se constata da realidade é que os Municípios em sua grande maioria não puseram em prática tais instrumentos. Apesar de existirem notáveis iniciativas no campo habitacional em alguns Municípios e Estados, o que se nota em caráter geral é a sua pouca utilização, que acarreta em uma realidade de 6.350.010 domicílios urbanos

vagos em condições de serem ocupados, conforme relatório⁹⁰ da Fundação João Pinheiro baseado nos dados proporcionados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2015, de autoria do IBGE.

No cenário atual do Brasil, não há como se ponderar a realidade fática do Poder Executivo sem pontuar a possibilidade de desvirtuamento do interesse público em decisões políticas, haja vista a sucessão de escândalos de corrupção. Em decorrência das investigações da operação Lava-Jato, ficou comprovado que a aquisição de apartamentos é um mecanismo utilizado para lavagem de dinheiro proveniente de crimes de corrupção cometidos por alguns membros do Poder Legislativo e do Poder Executivo. Até junho de 2019, apenas a 7ª Vara Federal Criminal do Rio de Janeiro havia apreendido 699 imóveis⁹¹ em decorrência de desdobramentos da referida operação, devendo-se ressaltar que a operação também foi executada em diversos Estados. Os políticos que deveriam ser responsáveis pela solução dos problemas, na realidade por vezes estão interessados em que a questão não se resolva, na medida em que investem na especulação imobiliária, seja para fins de investimentos financeiros, seja para fins de lavagem de dinheiro.

De acordo com o caput do art. 182 e com o art. 30, VIII, da CRFB/88, a política de desenvolvimento urbano e o ordenamento territorial devem ser executados pelos Municípios, de modo que é de competência exclusiva do Poder Público municipal tanto a instituição do IPTU progressivo, quanto a desapropriação em virtude de sanção urbanística no caso de especulação imobiliária. Entretanto, não se pode afastar a responsabilidade do Poder Público federal, na medida em que possui a competência para instituir as diretrizes para o desenvolvimento urbano, conforme art. 21, XX, da CRFB, além de elaborar políticas públicas que historicamente não disponibilizam instrumentos que contemplem soluções para os imóveis ociosos.

A omissão do Poder Executivo residiria, portanto, na ineficiência das políticas públicas habitacionais no combate às habitações precárias e moradias em áreas de risco, e, sobretudo, na negligência no trato dos imóveis ociosos. Isto porque, segundo o art. 23, IX, da CRFB/88 é

⁹⁰ FJP - Fundação João Pinheiro. **Déficit Habitacional no Brasil 2015**. Diretoria de Estatística e Informações. Belo Horizonte, 2018. p. 15. Disponível em <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=76871&codUsuario=0>. Acesso em: 27.04.2021.

⁹¹ CONJUR. **Vara comandada por Bretas não sabe quantos imóveis administra**. Revista Conjur, 2020. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2020-set-17/vara-comandada-bretas-nao-sabe-quantos-imoveis-administra>. Acesso: 27.04.2021.

de competência concorrente do Poder Executivo da União, Estados e Distrito Federal, a promoção de programas destinados à construção de moradias e à melhoria das condições habitacionais e de saneamento; e de acordo com o art. 182, §4º, incisos II e III, da CRFB/88, é de competência do Poder Executivo Municipal a utilização dos mecanismos constitucionais de intervenção na propriedade adequados para o enfrentamento da especulação imobiliária.

3.2.2 Poder Legislativo

Quando se tem por foco o estudo de políticas públicas, a maioria dos estudos direciona o seu objeto de pesquisa aos efeitos de sua implementação e, portanto, aos atos do Poder Executivo e seus consequentes resultados. Não se pode esquecer, contudo, que o Poder Legislativo detém a função de elaborar leis que direcionem a atuação do Poder Público, cabendo ao Congresso Nacional dispor sobre todas as matérias de competência da União, conforme art. 48 da CRFB/88.

Neste ponto, inicialmente deve-se elogiar a produção de leis que foram um marco importante para a eficácia jurídica do direito a moradia. A Lei n. 10.257/01, conhecida como Estatuto das Cidades, regulamenta a CRFB/88 em relação à execução da política urbana e estabelece diretrizes gerais para o direito urbanístico. A Lei n. 11.124/2005 instituiu o Sistema Nacional de Habitação Social – SNHIS, com a criação de um fundo específico denominado Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Este fundo seria destinado a viabilizar o acesso à moradia adequada às famílias de baixa renda, através da previsão de investimentos e subsídios para programas habitacionais, centralizando no SNHIS os projetos destinados a tal finalidade. A Lei n. 11.888/08 foi a primeira a prever o direito das famílias de baixa renda à assistência técnica pública e gratuita para a construção de suas moradias. A Lei n. 13.089/15, denominada Estatuto da Metrópole, se destinou a estabelecer diretrizes gerais para o planejamento de regiões metropolitanas e de aglomerações urbanas, instituindo o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI).

O que se nota das legislações produzidas, contudo, é que houve uma construção muito teórica de modelos, sem que houvessem instrumentos institucionais adequados para o seu cumprimento. O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social talvez seja o melhor exemplo. A lei de criação do SNHIS previu que a sua estrutura deveria repartir as ações entre iniciativas públicas e privadas, a construção de habitações de interesse social deveriam

priorizar áreas em malhas urbanas, destinava recursos do FNHIS a políticas de regularização fundiária e previa a participação popular através de conselhos.

A regulamentação legislativa da principal política pública habitacional, a Lei 11.977/2009, referente ao Programa Minha Casa Minha Vida, foi de encontro com diversas dessas diretrizes. Nessa lei, constata-se um protagonismo da iniciativa privada na construção das habitações, priorizando os objetivos de mercado, sem previsão de participação popular no planejamento habitacional. Além disso, a referida legislação expandiu as áreas passíveis de serem destinadas à construção de habitações para abranger áreas em expansão, reproduzindo a lógica histórica de segregação socioespacial que atinge a maior parte das cidades brasileiras. Não há previsão expressa na lei do MCMV sobre o lugar e os requisitos mínimos exigidos para as habitações de interesse social, o que acarretou em problemas de má localização e baixa qualidade dos empreendimentos arquitetônicos do MCMV. Não há também qualquer previsão sobre a priorização de enfrentamento de habitações precárias e necessidades urgentes de remoção em virtude de moradias em áreas de risco.

O Congresso Nacional teria competência para legislar sobre direito urbanístico, conforme art. 21, XX, da CRFB/88. Ao também não disponibilizar instrumentos que obrigassem o poder público a garantir o cumprimento da função social da propriedade urbana, uma das principais diretrizes do SNHIS esculpida no art. 4º, inciso II, alínea “b” da Lei 11.124/05, e a reverter a histórica segregação socioespacial das populações mais vulneráveis, princípio substancial do SNHIS previsto no art. 4º, inciso I, alínea “d”, da referida lei, o Poder Legislativo se omitiu em cumprir as disposições normativas que ele mesmo criou. O que se observa da lei 11.977/2009 é a reprodução de uma lógica privada de mercado que reproduz o cenário histórico de afastamento das famílias de baixa renda das malhas urbanas, áreas normalmente dotadas de melhor estrutura, indo na direção oposta de um desenvolvimento urbano integrado, uma das principais raízes do problema atual do déficit habitacional.

Há mais. Tanto a CRFB/88, quanto o Estatuto da Cidade, condicionam o cumprimento da função social da propriedade urbana aos requisitos contidos no Plano Diretor e prevê a necessidade de elaboração de Lei municipal específica para delimitar as áreas passíveis de serem atingidas pela utilização de instrumentos como o Parcelamento, Edificação e Uso Compulsórios do solo urbano, devendo fixar as condições e os prazos para a sua implementação. Quanto ao IPTU progressivo, o Estatuto da Cidade prevê em seu art. 7º a

necessidade de descumprimento prévio pelo proprietário das condições e dos prazos previstos no art. 5º, por pelo menos 1 ano para a apresentação do projeto de PEUC ou de 2 anos para que se inicie as obras, para que se possa majorar a alíquota do IPTU, podendo atingir o limite máximo de 15%.

Caso não sejam cumpridas as exigências estabelecidas pelo Poder Público Municipal, pode-se iniciar o processo de desapropriação do bem. Essas condições impõem uma burocratização excessiva⁹² à utilização desses instrumentos, haja vista a necessidade de elaboração de lei específica, a imposição de longos prazos, extensas normas procedimentais e ausência de instrumentos punitivos ao Poder Público que possibilite que suas exigências sejam cumpridas ao longo destes prazos.

Para a correta implementação do PEUC do solo urbano e do IPTU progressivo, precisa-se elaborar lei específica que inclua no Plano Diretor as áreas onde se imponha o aproveitamento do solo urbano, cabendo ao Município fazer um estudo detalhado sobre as áreas em que imóveis que não cumprem sua função social. Quando se examina a realidade fática das cidades brasileiras, constata-se que muitas câmaras municipais não elaboraram as leis necessárias a trazer efetividade para tais instrumentos, passados quase 20 anos da elaboração do Estatuto das Cidades.

Segundo o estudo “Perfil dos Municípios Brasileiros”⁹³, publicado pelo IBGE em 2018, do total de 5.570 municípios brasileiros, 2.886 possuem Plano Diretor, ou seja, mais de 40% dos municípios brasileiros não o elaboraram, e até mesmo aqueles que o elaboraram não o aplicam de forma eficaz. Dos números proporcionados pelo estudo do IBGE mais alguns dados se destacam: mais de 50% dos municípios não elaboraram lei específica de PEUC; mais de 80% dos municípios não elaboraram lei específica sobre concessão de uso especial para fins de moradia; e mais de 90% dos municípios não elaboraram lei específica de usucapião especial de imóvel urbano.

⁹² HENRIQUES, Pierre Christian da Costa. O IPTU Progressivo no Tempo e a Promoção da Função Social da Propriedade Urbana. **Âmbito Jurídico**. [s.l.] nov. 2019. Disponível em <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-civil/o-iptu-progressivo-no-tempo-e-a-promocao-da-funcao-social-da-propriedade-urbana/>. Acesso: 27.04.2021.

⁹³ IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC**. Brasília, DF, 2018. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?=&t=sobre>. Acesso: 27.04.2021.

Com base em um estudo do IPEA⁹⁴, destinado a dimensionar a aplicação efetiva dos instrumentos de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo, apenas 32% dos municípios pesquisados, todos com mais de 100 mil habitantes, fazem uso efetivo de tais instrumentos. Neste ponto, o presente trabalho se deparou com uma dificuldade metodológica, na medida em que inexistem dados oficiais produzidos na maioria dos Municípios sobre a aplicação dos instrumentos destinados ao combate da especulação imobiliária.

Desse problema se verifica outra falha da atual realidade brasileira: a falta de uma cultura de avaliação de políticas públicas, sobretudo no que concerne a produção de dados. Esse problema também poderia ser solucionado pelo Poder Legislativo, haja vista que o art. 49, X, da CRFB/88, prevê como uma das atribuições do Congresso Nacional a fiscalização do Poder Executivo, tendo inclusive a prerrogativa de convocar Ministros ou representantes de órgãos para prestar informações. Esta atribuição é estendida às casas legislativas municipais, conforme art. 31 da CRFB/88. A atividade de avaliação de políticas públicas é um dos instrumentos mais importantes para que se concretize esse fim constitucional, na medida em que avalia a eficiência da utilização de dinheiro público e, principalmente, consegue aferir se a política pública está alcançando o resultado a que se propôs, resultados esses por vezes almejados pelas proposições legislativas.

Quanto à questão habitacional, não se encontram estudos e dados produzidos pelo Poder Legislativo quanto aos resultados da produção habitacional efetuada pelo Programa Minha Casa Minha Vida, nem sobre o surgimento de novas favelas, nem tampouco sobre mortes provenientes de deslizamentos e desabamentos. Vale ressaltar que um dos pedidos concedidos em decisão cautelar pelo STF na ADPF 347 foi justamente que União e Estados elaborassem um diagnóstico da situação de seus respectivos sistemas carcerários, que não existia até o julgamento cautelar da ação, para que se pudesse ter um panorama estatístico necessário ao enfrentamento adequado do problema penitenciário.

Seria de fundamental importância, portanto, a elaboração de diagnósticos sobre as necessidades habitacionais, principalmente aquelas que necessitam de mudanças urgentes,

⁹⁴ IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e IPTU Progressivo no Tempo: Regulamentação e Aplicação. **Pensando o Direito**. nº 56. Brasília, DF, 2015. Disponível em http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/PoD_56_web1.pdf. Acesso: 27.04. 2021.

consubstanciadas nas pessoas em vulnerabilidade que têm suas vidas expostas a risco em virtude da precariedade de sua moradia. Também seria importante a elaboração de um indicador de imóveis ociosos e de uma base de dados oficiais sobre as políticas públicas habitacionais, desvincilhados daqueles que a executam, que trariam transparência ao dinheiro público aplicado e poderiam servir como base para planejamento e aprimoramento de programas habitacionais. O Poder Legislativo teria essa prerrogativa, haja vista sua competência constitucional de fiscalização do Poder Executivo, mas não se constata no atual cenário grandes iniciativas neste campo.

A omissão do Poder Legislativo residiria, portanto, na negligência do Congresso Nacional na regulamentação da lei do MCMV, em decorrência da ausência de previsão sobre lugar e qualidades mínimas exigidas para as moradias populares, além da falta de instrumentos destinados ao desenvolvimento urbano integrado, principal diretriz da lei do SNHIS, também prevista na CRFB/88 e no Estatuto das Cidades. O longo tempo transcorrido entre a elaboração da lei do MCMV e os problemas decorrentes de sua execução apontariam para a existência de uma omissão continuada.

O Congresso também falha em sua atribuição constitucional de fiscalização do Poder Executivo, em virtude da reduzida atividade de avaliação de políticas públicas, materializada na inexistência de dados sobre inúmeras questões fundamentais que envolvem tais políticas. Falham, ainda, as Câmaras Municipais, enquanto competentes para elaboração do Plano Diretor e de leis municipais destinadas a implementar os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, mecanismos ainda muito pouco utilizados.

3.2.3 Poder Judiciário

Como procuramos demonstrar ao longo do trabalho, o déficit habitacional tem como consequência direta o surgimento de habitações precárias e a ocupação de territórios e imóveis inutilizados por famílias de baixa renda. Em virtude da irregularidade dessas moradias, reiteradamente presenciavam-se na realidade social brasileira a prática de remoções e despejos forçados, também realizados mediante ações privadas de reintegração de posse. Tais remoções causam consequências irreversíveis na vida das famílias atingidas.

Como exemplo, movimentos de moradia do Estado de São Paulo enviaram uma denúncia à ONU⁹⁵, na qual afirmam que houve diversas remoções de ocupações desde março de 2020, que atingiram cerca de 2 mil famílias. Esta denúncia demonstra a crueldade que caracteriza tais políticas, haja vista que mesmo no centro de uma crise sanitária que já vitimou mais de 150 mil pessoas, e que tem como uma de suas diretrizes principais básicas de enfrentamento o isolamento social, o Poder Público desaloja milhares de famílias, violando diretamente sua dignidade, direito à saúde e direito à moradia.

Neste ponto há de se ponderar a legitimação de tais políticas pelo Poder Judiciário, na medida em que parte desses despejos e remoções é proveniente de ações de reintegração de posse, instrumento jurídico utilizado por proprietários formais de imóveis ocupados. Segundo dados do Observatório de Remoções⁹⁶, estudo destinado a produzir dados sobre remoções e despejos realizados apenas na Região Metropolitana de São Paulo, mais de 35 mil famílias foram removidas nessa região no período entre janeiro de 2017 e setembro de 2020. Do número total de remoções, mais de 50% foram provenientes de processos de reintegração de posse.

As remoções provenientes dessas decisões se fundamentam na inviolabilidade do direito de propriedade, sob uma fundamentação estritamente individualista, e tem como consequência direta o desalojamento de famílias, sem qualquer alternativa de atendimento habitacional. Na maioria das decisões judiciais não se estabelece um prazo razoável para o seu cumprimento, já que há casos em que se determina o despejo em 24 horas, sem qualquer debate e participação das comunidades afetadas. O pior problema parece ser que tais decisões não ponderam a vulnerabilidade das famílias de baixa renda, sobretudo no contexto atual de crise sanitária, agravando a exposição ao COVID-19 e atingindo, além do direito à moradia, o direito à vida e à saúde. Há, por fim, um grave problema materializado na falta de acesso à justiça, que impossibilita o direito de defesa dessas famílias.

A ONU produziu um guia para a atuação em projetos que envolvam despejos e remoções, estabelecendo princípios e orientações básicas para a atuação do Estado. Segundo o

⁹⁵ MELLO, Daniel. Movimentos de moradia denunciam à ONU remoções durante a pandemia. **Agência Brasil**. São Paulo, 26 jun. 2020. Disponível em <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2020-06/movimentos-de-moradia-denunciam-onu-remocoes-durante-pandemia>. Acesso em: 27.04.2021.

⁹⁶ LABCIDADE - FAU USP, em parceria com o LABJUTA-UFABC e com o Observatório de Conflitos Fundiários - UNIFESP. **Observatório de Remoções** – Mapeamento colaborativo RMSP. São Paulo, 22 dez. 2020. Disponível em <http://www.labcidade.fau.usp.br/mapa-denuncias/>. Acesso em: 27.04.2021.

guia da ONU, todo processo de remoção deve avaliar o seu impacto e mapear os atingidos, concedendo direito de defesa e prazo razoável para que a população se prepare para a remoção. Deve, ainda, priorizar o retorno da população desalojada ao seu local original de habitação, sendo os danos devidamente compensados. Em caráter negativo, o processo de remoção não pode ser violento nem discriminatório, resultar em pessoas e famílias desabrigadas, destruir os bens das famílias afetadas ou ignorar a situação específica de mulheres e grupos em condições de vulnerabilidade. Mais uma vez, quando se examina a realidade fática das remoções no Brasil, verifica-se que quase todas essas diretrizes são desrespeitadas.

Para materializar tal constatação, será utilizado o exemplo da Bairro Roseira II⁹⁷, na Zona Leste de São Paulo. Em virtude de uma decisão dada em caráter de urgência em plantão judicial, foi deferida uma ação de reintegração de posse, efetivada mediante o uso de força policial, sem qualquer alternativa provisória ou definitiva para o atendimento das quase 900 famílias atingidas pela referida ação. A decisão foi adotada em plena crise sanitária resultante do COVID-19, sem ao menos conceder prazo razoável para que tais famílias buscassem alternativas, e teve como consequência direta a acomodação dessas famílias em habitações precárias próximas a um esgoto, indo na direção contrária de todas as medidas indicadas para o enfrentamento da pandemia. A decisão judicial viola diversos direitos fundamentais e a dignidade humana das famílias atingidas.

Outro caso de notoriedade foi a remoção da “Ocupação Pinheirinho”⁹⁸, com fundamento numa ordem do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Esta remoção foi precedida de intensa violência do aparato estatal, tendo sido efetivada mediante a atuação de cerca de 2000 policiais militares, inclusive com o uso de instrumentos como balas de borracha e gás lacrimogênio. Além do relato de ferimentos e prisões de moradores, a operação sequer teve o acompanhamento dos advogados de defesa, desrespeitando diversos direitos fundamentais das famílias atingidas.

⁹⁷ MARINO, Aluizio *et al.* Remoções aumentam durante a pandemia. **COEP**. [São Paulo], 31 jul. 2020. Disponível em <http://coepbrasil.org.br/covid-remocoes-aumentam-durante-a-pandemia/>. Acesso: 27.04.2021.

⁹⁸ SOUSA, Isabel Cristina Nunes de; CASTRO, Carolina Maria Pozzi de. Conflitos fundiários urbanos e a ocupação “Pinheirinho”: acesso à moradia e remoção forçada. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 11. [s.l.], 2019. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/index.php/Urbe/article/view/24411/23395>. Acesso em: 27.04.2021.

Demonstra-se, portanto, a necessidade do Poder Judiciário revisar suas decisões em ações de reintegração de posse, sobretudo, para cumprir as diretrizes internacionais de direitos humanos estabelecidas pela ONU, respeitando a vulnerabilidade e a dignidade das famílias de baixa renda. É fundamental garantir a segurança da posse e o combate à remoção forçada, reconhecendo a moradia como um direito fundamental, com a permanência das comunidades em suas casas e em seus territórios, sobretudo em um contexto de crise sanitária. Há de se garantir o sentimento e a vivência das pessoas, na medida em que sua comunidade faz parte de sua identidade e sua cultura. Deve-se, ainda, proporcionar o acesso à justiça e prazos razoáveis para possíveis remoções nestes processos, para que se apresentem alternativas contra o desabrigo.

Deve-se, também, abordar o tímido *leading case* do STF no que concerne ao direito à moradia. Ao realizar uma consulta às teses de repercussão geral julgadas pelo Supremo, encontra-se apenas um registro de jurisprudência relativo ao direito à moradia. No julgamento do Recurso Extraordinário 612.360, de São Paulo, a recorrente arguia a inconstitucionalidade da penhorabilidade de seu bem de família em virtude de obrigação contraída a partir de fiança em contrato de locação, que tinha sido declarada válida pelo Tribunal de Justiça de São Paulo. Como argumentos, afirmava que a exceção contida no art. 3º, VII, da Lei 8.009/90, que autorizava a referida penhorabilidade, seria inconstitucional a partir do advento da EC nº 26/00, que incluiu o direito à moradia dentre os direitos sociais contidos no art. 6º da CRFB/88.

O STF reconheceu a repercussão geral do caso, em virtude da existência de inúmeros casos idênticos, e manteve a jurisprudência que já era adotada em decisões isoladas pelo Tribunal, entendendo pela constitucionalidade da penhora sobre o bem de família do fiador, mesmo após a EC 26/00. Na fundamentação, os Ministros afirmavam que não estaria em discussão o direito à moradia dos locatários, mas sim a restrição à livre iniciativa, princípio igualmente protegido pela CRFB/88. Isto porque o direito à moradia não se confundiria com o direito de propriedade de imóvel, pelo que poderia ser efetivado por outros meios, como é o caso da locação. Segundo os ministros, deveria prevalecer a autonomia da vontade na constituição da fiança, um mecanismo de garantia contratual mais benéfico aos locadores e também de estímulo à oferta de imóveis para aluguel, ampliando o mercado da locação imobiliária e, por conseguinte, garantindo o acesso à moradia a mais pessoas.

Como críticas à decisão, ressaltamos o artigo publicado por Ingo Sarlet⁹⁹, que faz algumas ressalvas ao julgamento do STF. O professor afirma que não se pode admitir o sacrifício do direito fundamental à moradia e da própria dignidade humana de um indivíduo em nome de garantir um suposto acesso à moradia a um maior número de pessoas, até porque não foi fornecido nenhum dado comprobatório neste sentido. Além disso, o ordenamento jurídico imporia diversos limites à autonomia da vontade, principalmente no que se refere à renúncia a direitos fundamentais, pelo que não encontraria respaldo a afirmação de que a vontade na constituição da fiança deveria prevalecer sobre o direito à moradia, de modo que a análise deveria partir do caso concreto, principalmente quando a fiança fosse constituída entre familiares. Por fim, o ponto que nos parece mais importante da crítica é o reduzido arcabouço argumentativo utilizado pelo Supremo para decidir uma questão tão séria relativa ao direito à moradia.

Discutir devidamente os fundamentos e o teor da decisão adotada pelo STF não se coadunaria com a sucinta descrição realizada, que demandaria um trabalho específico e direcionado ao tema. Inicialmente, o que se pretende com esse relato, em consonância com o professor Ingo Sarlet, é ponderar sobre o embasamento das decisões do STF, entendendo pela necessidade de um conjunto argumentativo mais robusto para enfrentar questões relativas à moradia, sobretudo a partir da análise de dados e estatísticas. Como exemplo, não foi ponderado na decisão do RE 612.360/SP em como o ônus excessivo com aluguel representa 42,3% do déficit habitacional e atinge mais de 3 milhões de famílias, pelo que a afirmativa de que a locação de imóveis assegura o direito à moradia é um fundamento questionável. Há a se considerar, ainda, que justamente a livre iniciativa invocada pela decisão do Supremo é responsável pelos processos de especulação imobiliária e imóveis ociosos, um dos principais empecilhos para a efetividade do direito à moradia.

Não obstante, o principal objetivo desse relato é demonstrar a pouca relevância que o direito à moradia tem no *leading case* do STF, de modo que, passados mais de trinta anos desde a elaboração da CRFB/88, apenas um julgamento de repercussão geral foi realizado sobre o tema. Assuntos como a proteção da moradia contra despejos e remoções, problema tão grave na realidade brasileira, não tem sequer uma decisão de repercussão geral. Como se

⁹⁹ SARLET, Ingo Wolfgang. **O Direito Fundamental à Moradia aos vinte anos da Constituição Federal de 1988**: Notas a respeito da evolução em matéria jurisprudencial, com destaque para a atuação do Supremo Tribunal Federal Revista Brasileira de Estudos Constitucionais - RBEC, Ano 2, n. 8, 2008. Disponível em <https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/32734-40344-1-PB.pdf>. Acesso em: 27.04.2021.

nota, a jurisprudência do Supremo é insignificante perante a dimensão que a questão habitacional tem no Brasil, pelo que seria necessária uma abordagem mais contundente do direito à moradia na jurisprudência constitucional.

3.3 Medidas necessárias à superação das inconstitucionalidades

Estritamente relacionada ao segundo requisito, o terceiro requisito impõe que se demonstrem a necessidade de expedição de “ordens de correção estrutural” para um conjunto de órgãos públicos, e não apenas a um destes, ante a constatação de falhas estruturais, normalmente materializadas pela deficiência em políticas públicas. Não se pode esquecer, contudo, que o ECI propõe a elaboração de ordens flexíveis, concedendo margem de liberdade de criação pelo Poder Executivo e pelo Poder Legislativo. Para elucidar este requisito, recorre-se mais uma vez ao livro de Carlos Alexandre de Azevedo Campos, que afirma:

[...] Para a solução do ECI, são necessárias novas políticas públicas ou correção das defeituosas, alocação de recursos, ajustes nos arranjos institucionais e nas próprias instituições, enfim, mudanças estruturais.

Seria exagerado em uma dissertação monográfica ter a pretensão de apresentar as mudanças estruturais adequadas para a superação das violações massivas dos direitos fundamentais provenientes de habitações precárias e moradias em áreas de risco. Justamente em virtude da complexidade da questão habitacional é que se entende pela necessidade de aplicação do ECI, para que haja debate entre os três poderes sobre quais seriam as medidas necessárias para a solução da questão, envolvendo os mais distintos atores políticos e sociais.

Sem nenhuma pretensão de esgotar o tema, o presente tópico sugere algumas medidas para enfrentar os problemas constatados na execução do Programa Minha Casa Minha Vida e propõe medidas com base nas propostas contidas na Carta Manifesto “A cidade que queremos”¹⁰⁰. A carta foi elaborada em parceria entre quase trinta organizações e entidades da sociedade civil e apresentada aos candidatos a prefeito e a vereador da cidade do Rio de Janeiro, com o intuito de repensar a política urbana municipal. Apesar de ter em foco

¹⁰⁰ IAB – Instituto de Arquitetos do Brasil *et al.* Carta Manifesto “A cidade que queremos”. Rio de Janeiro, . 2020. Disponível em <http://iabrj.org.br/2020_09_acidadequequeremos/>. Acesso: 27.04.2021.

os problemas cariocas e algumas de suas especificidades, o documento apresenta medidas de enfrentamento a problemas que se repetem em quase todas as cidades brasileiras.

3.3.1 Construção de uma política habitacional integrada, includente e democrática

Antes de passar a análise das soluções necessárias aos problemas constatados nos programas habitacionais, cumpre descrever previamente o que é uma política pública. Maria Paula Dallari Bucci tem uma extensa pesquisa sobre o tema, formulando um conceito jurídico de política pública:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou um conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de dados necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento de resultados.¹⁰¹

Prossegue a autora afirmando a política pública se decompõe em três elementos: o “programa”, a “ação coordenação” e o “processo” (BUCCI, 2006, pp. 40-46). O “programa” é o conteúdo material da ação administrativa, apresentando os seus objetivos, problemas a serem solucionados, aspectos operacionais, elementos de avaliação dos resultados, bem como as decisões sobre a aplicação de recursos. O “processo” seria o conjunto de atos destinados a um fim, que indispensavelmente deveria estar atrelada à participação popular no processo decisório de uma política pública. A “ação coordenação” se traduz na efetividade concreta da política pública em relação aos objetivos sociais pretendidos, pelo que se faz necessária a coordenação da atuação do Poder Público para a obtenção dos resultados desejados.

Aplicando a teoria Maria Paula Dallari Bucci às políticas públicas habitacionais, percebem-se diversos defeitos. No que concerne ao elemento “programa”, a reprodução da lógica de segregação socioespacial das famílias de baixa renda, a inexistência de instrumentos destinados ao enfrentamento de habitações precárias e a pouca relevância da avaliação dos resultados são alguns dos problemas relacionados ao seu conteúdo. Quanto ao “processo”, a falta de participação popular foi um defeito que se reiterou na implementação das principais

¹⁰¹ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In **Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico** (Maria Paula Dallari Bucci, org.) São Paulo: Saraiva, 2006, p. 39.

políticas públicas habitacionais. Ademais, a falta de articulação entre os programas federais e a política urbana municipal foi o principal defeito constatado em relação à “ação coordenada”.

A segregação socioespacial é o problema que mais se repete nas cidades brasileiras. Desde a execução do BNH, passando pela implementação do MCMV, a utilização da iniciativa privada como mola propulsora da construção habitacional de interesse social acarretou na produção de moradias em áreas periféricas, em locais desprovidos de acessibilidade e infraestrutura adequadas. Para solucionar este problema, algumas alternativas já foram propostas tanto em legislações, quanto por arquitetos e urbanistas, sempre consubstanciadas na construção de habitações de interesse social priorizar áreas em malhas urbanas, o que foi abandonado pela lei que regula o MCMV. Haveria, portanto, a necessidade de definir o local e a qualidade mínima exigida para a construção de moradias populares, seja em decorrência da revisão de Planos Diretores e Planos de Habitação de Interesse Social, seja em decorrência de uma nova legislação nacional. Outras alternativas são apresentadas para que este equívoco se corrija, como por exemplo, o Plano Nacional de Habitação apresenta uma medida denominada “subsídio localização”¹⁰², valor adicional a ser concedido aos empreendimentos habitacionais localizados nas áreas mais centrais e consolidadas.

Os programas habitacionais deveriam abranger, também, a finalidade de reduzir as habitações precárias, através da elaboração de diretrizes específicas dirigidas aqueles que estão em situação de vulnerabilidade em virtude do risco gerado pela precariedade ou local de sua moradia. Este enfrentamento inicialmente se daria através da elaboração de um panorama estatístico adequado a compreensão da quantidade de habitações nessas condições, para que se decida entre políticas de habitação mitigadoras, como a urbanização de favelas, ou políticas preventivas, como a provisão de novas moradias. Também cumpre fundamental importância para esta finalidade a elaboração de políticas de regularização fundiária, na medida em que passam a integrar os dados oficiais do governo e a contribuir com impostos, o que acarreta em uma melhora no panorama de enfrentamento pelo Poder Público.

A participação popular também foi relegada no MCMV. A lei do SNHIS previa a instituição de conselhos com participação popular em Estados, Municípios e Distrito Federal,

¹⁰² BONDUKI, Nabil Georges. Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida. **Teoria e Debate:** São Paulo, v. 22, 2009. p. 8-14.

que seriam competentes para debater e avaliar critérios de aplicação de recursos e linhas de ação para programas habitacionais, devendo promover audiências públicas para definição de tais critérios. Já a lei do MCMV não previu qualquer mecanismo de controle social dos recursos investidos, sob uma motivação de agilidade na contratação dos projetos, o que acarretou na priorização de resultados quantitativos em detrimento de resultados qualitativos na produção de habitações de interesse social. Desta forma, haveria a necessidade de dar protagonismo ao controle social, retornando ao previsto na lei de criação do SNHIS, para que as políticas públicas habitacionais sejam concebidas em diálogo com a sociedade e enfrentem de forma mais efetiva os problemas verificados em sua execução.

A falta de articulação entre os programas federais e a política urbana municipal foi outro problema que se repetiu, devendo ser ressaltado o protagonismo concedido aos municípios pela CRFB/88. Os municípios teriam a competência privativa para aplicar instrumentos destinados a garantir a função social da propriedade, além de definir diretrizes básicas para que a produção habitacional fosse integrada a política urbana. Na execução do MCMV, os municípios tiveram um papel secundário na definição dos empreendimentos, se limitando a aprovar projetos elaborados por construtoras privadas e sem a possibilidade de controlar a execução das construções. Deveriam ser retomadas ações de articulação entre o poder público federal e as administrações municipais, com a elaboração de exigências para acesso aos recursos federais de utilização pelos municípios dos instrumentos do art. 182 da CRFB/88, sobretudo através da revisão de Planos Diretores e produção de leis de PEUC e IPTU progressivo.

Para o desenvolvimento de todas as propostas, há, portanto, a necessidade de correções nas políticas públicas federais, sobretudo no que concerne à articulação entre a União e os mais de 5 mil municípios brasileiros. Neste ponto, a aplicação do ECI parece interessante para a questão habitacional, na medida em que possibilita a coordenação entre os entes para o desenvolvimento de uma política pública integrada ao enfrentamento do déficit habitacional, inclusive com a participação da sociedade civil.

Entre todas as leituras feitas na elaboração deste trabalho para a compreensão da questão habitacional, há um consenso entre juristas, arquitetos e urbanistas: a necessidade de construção de uma política habitacional integrada, incluyente e democrática, nos moldes pretendidos pela lei de criação do SNHIS.

3.3.2 Metas anuais para a produção habitacional de interesse social

Além da existência de uma política habitacional integrada e incluyente, não se pode deixar de ponderar a necessidade de produção quantitativa de habitações de interesse social, haja vista a existência de um significativo déficit habitacional e a permanente demanda por novas habitações, em virtude do crescimento populacional e de processos migratórios. Os instrumentos de combate aos imóveis ociosos poderiam ajudar parcialmente na solução da questão habitacional, mas tem requisitos formais previstos na CRFB/88 e no Estatuto das Cidades para a sua aplicação, dentre os quais a existência de longos prazos e o sucessivo descumprimento pelo proprietário das medidas impostas pelo Poder Público, pelo que não se pode imaginar a sua aplicação como uma solução de curto prazo. Há, portanto, a necessidade de produção habitacional de interesse social pelo Estado, como realizado pelo programa Minha Casa Minha Vida.

O MCMV teve como um de seus méritos a estipulação de metas, que foram sendo cumpridas. A meta inicial de curto prazo objetivava a construção de 1 milhão de moradias e foi cumprida em cerca de 2 anos, sendo 40% (400 mil unidades) destinadas à habitação de interesse social. A segunda fase do programa pretendia a construção de 2 milhões de unidades, ampliando a participação da faixa de renda até 3 salários mínimos, que passou a corresponder a 60% da meta total do programa. Segundo dados já demonstrados no 1º capítulo, o programa produziu mais de 5 milhões de moradias até junho de 2018. Ou seja, a existência de metas contribuiu para a produção de moradias pelo MCMV.

Neste ponto, há de se ponderar que a reserva do possível não é um argumento destinado a afastar a capacidade do Estado de solucionar a necessidade de produção habitacional, como arguido sistematicamente pelo Poder Público em questões como a do sistema carcerário. Segundo o relatório da FGV que serve de base para o presente trabalho, o MCMV gerou 390 mil empregos por ano e a arrecadação proporcionada pelo programa superou o total de subsídios concedidos no período, pelo que se pode concluir que, além de contribuir para a redução do déficit habitacional, a produção de moradias contribui diretamente para o

desenvolvimento econômico do país e estimula a produtividade em outros setores da economia.

Ocorre que as mudanças partidárias na gestão pública, o rombo nas contas públicas e as reiteradas políticas de austeridade, materializadas em restrições no orçamento federal, acarretaram em uma retração total da produção habitacional para as famílias de baixa renda. Mais uma vez, ressalte-se os dados que apontam que a produção habitacional para a faixa de renda de até 3 salários mínimos não atingiu 100 mil unidades anuais entre os anos de 2014 e 2018. Em 2019, os dados do Ministério do Desenvolvimento Regional apontam que não houve qualquer contratação, o que tem como consequência o agravamento do déficit habitacional e o conseqüente surgimento de novas habitações precárias.

Para que a produção de habitações de interesse social volte a alcançar números significativos, seria necessário reestabelecer a estipulação de metas anuais para a produção de habitações de interesse social pelo Poder Executivo em todos os níveis da federação, como fundamento básico para o enfrentamento do déficit habitacional. A estipulação de metas é um mecanismo fundamental para que se cumpra tal finalidade, de forma permanente e contínua, devendo ser elaborados estudos urbanísticos que correlacionem de forma adequada a necessidade habitacional anual e a capacidade governamental de produção de moradias, tema que será retomado no ponto 4.3.4.

3.3.3 Combate aos imóveis ociosos e à especulação imobiliária

Como demonstrado ao longo do trabalho, uma das principais causas para a segregação socioespacial das famílias de baixa renda e o conseqüente surgimento de habitações precárias é a existência de vazios urbanos nas zonas centrais da cidade, resultantes da existência de imóveis ociosos, costumeiramente utilizados para fins de especulação imobiliária. Segundo dados da Fundação João Pinheiro, existem 6.350.010 domicílios urbanos vagos em condições de serem ocupados, o que demonstra a necessidade de enfrentamento deste problema. O imóvel que não cumpre a função social da propriedade está sujeito à aplicação de três instrumentos urbanísticos, ainda pouco utilizados pelos Municípios, que tem a competência para aplica-los.

Por um lado, as políticas públicas federais historicamente contribuíram para a retenção especulativa da terra. Ao não disponibilizar instrumentos destinados ao enfrentamento dos vazios urbanos, os programas habitacionais acabaram por incentivar a construção em áreas não centrais. Como é cediço, políticas públicas como o MCMV se apoiam fundamentalmente em recursos federais, pelo que seria possível imaginar, como defendem grandes urbanistas (CARDOSO, ARAGÃO, p. 47), que o programa instituísse condicionantes para que os municípios tivessem acesso aos recursos federais, como a utilização dos instrumentos urbanísticos destinados ao combate de imóveis ociosos.

Por outro lado, há a necessidade da utilização efetiva desses instrumentos. Para que isso se concretize, devem ser emitidas ordens para as Câmaras Municipais elaborem as leis necessárias a sua implementação, conforme expressamente previsto pelo Estatuto da Cidade. Segundo dados do IBGE, mais de 50% dos municípios brasileiros não elaboraram lei específica de PEUC, pelo que se demonstra a necessidade de expedição de ordens de correção estrutural, haja vista que já se passaram quase 20 anos desde a elaboração do Estatuto das Cidades sem que essa determinação fosse cumprida. Somente mediante elaboração das leis destinadas a implementar os instrumentos urbanísticos é que será possível combater a especulação imobiliária e dar cumprimento à função social da propriedade.

Desta forma, as ordens de correção estrutural no que concerne ao combate aos imóveis ociosos e a especulação imobiliária deveriam ser destinadas tanto ao Poder Executivo Federal, na medida em que elabora as políticas públicas nacionais e teria a competência para instituir condições para que municípios tivessem acesso aos recursos, quanto às Câmaras Municipais que não elaboraram as leis destinadas à aplicação dos instrumentos urbanísticos previstos no art. 182, §4º, da CRFB/88.

3.3.4 Criação de indicadores urbanísticos básicos

A grande dificuldade para aferir com precisão as necessidades habitacionais de pessoas em vulnerabilidade, os resultados do MCMV, a situação atual de imóveis ociosos, o número de mortes provenientes de deslizamentos e desabamentos, dentre outras questões relacionadas ao déficit habitacional, é a falta de uma base de dados oficiais para consulta. Como por exemplo, a página oficial do Ministério do Desenvolvimento Regional sobre os resultados do

MCMV não é atualizada desde 2016, o que impossibilita estimar a produção de moradias pelo programa desde então.

Seria necessário, portanto, que o Poder Público fosse compelido a criar indicadores urbanísticos básicos. Poderia ser elaborado um mapeamento de moradias em áreas de risco e as mortes delas provenientes como base para formulação de programas habitacionais, haja vista o baixo atingimento de habitações precárias pelo MCMV e o crescente número de mortes nesta década em virtude de desabamentos e deslizamentos. Este mapa poderia disponibilizar inclusive dados desagregados das habitações precárias, com a separação dos cidadãos por faixa de renda e das habitações por risco de acidente.

Também seria importante a criação de um indicador de imóveis ociosos, para que seja feito um melhor controle sobre a função social da propriedade, aplicando mecanismos para melhor utilização do solo urbano. Não se pode mais presenciar a existência de edifícios abandonados e processos de especulação imobiliária, pelo que a elaboração de um indicador seria fundamental para poder mesurar estatisticamente a realidade fática das propriedades urbanas nas cidades brasileiras, servindo como base para a aplicação dos instrumentos urbanísticos destinados ao cumprimento da função social da propriedade.

Por fim, outra boa medida seria a aplicação de instrumentos de transparência previstos na Lei de Acesso à Informação às políticas públicas habitacionais, com prestação de contas e participação popular, para superar a prática reiterada de sigilo nas informações e ações públicas, expondo o cumprimento de metas e verbas públicas gastas nesses programas. Deste modo, ficaria mais fácil compreender os resultados das políticas públicas destinadas à construção de habitações de interesse social, principal mecanismo de combate a habitações precárias.

3.3.5 Combate às remoções e despejos forçados

As políticas de remoções e despejos forçados representam outro problema grave na efetivação do direito à moradia, na medida em que as famílias de baixa renda são expulsas de suas habitações sem que seja apresentada qualquer alternativa pelo Poder Público. Ainda pior, no auge de uma crise sanitária sem precedentes, as remoções aumentaram e desabrigaram inúmeras famílias, indo na direção contrária das medidas de isolamento social concebidas

para o enfrentamento da pandemia. Ao invés do Estado fazer um esforço para abrigar o maior número de pessoas, o que se notou desse período foi a realização de sucessivas remoções, sobretudo em decorrência de ações de reintegração de posse.

Neste ponto, deve-se ponderar a necessidade de correção dos atos do Poder Judiciário. Como já anteriormente demonstrado, mais de 50% das remoções ocorridas no Estado de São Paulo são provenientes de ações de reintegração de posse, que se motivaram em sua maioria em um suposto caráter absoluto do direito de propriedade. Tais decisões são proferidas sem proporcionar alternativas às famílias desabrigadas, removendo-as dos lugares em que habitam sem conceder prazo razoável para que alternativas fossem criadas, violando o direito fundamental à moradia e também à saúde dessas famílias.

Para solucionar este problema, o ideal é que fosse garantido a tais famílias a permanência em suas habitações, haja vista que são fonte de identidade e cultura, além de efetivarem o direito a moradia, por mais que em muitas vezes tais habitações não estejam em condições ideais. Caso não seja possível a permanência das famílias em suas comunidades, qualquer que seja a motivação, deveriam ser asseguradas alternativas efetivas para essas famílias, como a obrigatoriedade de concessão de prazo razoável para a desocupação, acompanhada de indenização ou aluguel social.

No julgamento cautelar da ADPF 347, um dos pedidos concedidos foi a realização de audiências de custódia em até 24 horas contadas do momento da prisão. A aplicação de prisão provisória pelo Poder Judiciário, que deveria ser uma exceção, era quase uma regra, acarretando em um cenário em que suspeitos por vezes ficavam presos por mais de 30 dias sem que fossem apresentados a uma autoridade judiciária. Por este motivo, o STF decidiu obrigar todos os órgãos do Poder Executivo a adotar a medida supracitada, o que tem produzido efeitos positivos.

Não seria inconcebível imaginar, portanto, a definição de um prazo mínimo razoável para que desocupações fossem efetivadas, quando envolvesse o direito a moradia de pessoas em vulnerabilidade, sobretudo em um contexto de pandemia e crise sanitária. Além disso, deveria ser obrigatório nesses casos que o Judiciário fosse compelido a garantir o acesso à justiça e apresentar alternativas para essas famílias, como a concessão de indenização ou

aluguel social. Soluções não faltam, o que falta é um olhar mais humanizado do Poder Judiciário para as famílias de baixa renda.

CONCLUSÃO

Após toda a exposição realizada ao longo do trabalho, é possível afirmar que a inefetividade do direito à moradia e a proliferação de habitações precárias e moradias de risco no Brasil se adequam aos requisitos objetivos impostos para aplicação da técnica do Estado de Coisas Inconstitucional? Sim.

Considera-se a questão habitacional como violações sistemáticas e contínuas de direitos fundamentais enquanto fruto de uma construção histórica de exclusão das famílias de baixa renda. O problema passa, inicialmente, pela Lei de Terras, que impediu acesso a terra às camadas mais pobres da sociedade, e pelo processo de abolição da escravidão, que não proporcionou possibilidades de inclusão aos negros e tiveram como únicas alternativas de moradia as autoconstruções precárias em favelas e periferias. Veja-se, dentre o rol de famílias que se submetem às habitações precárias, analisado ao fim do primeiro capítulo, 75% são formadas por negros, o que demonstra a relação direta entre o processo excludente de abolição da escravidão e a atual questão habitacional.

O processo de formação de habitações precárias e moradias em áreas de risco se intensificou com a acelerada urbanização que se observou nas grandes cidades brasileiras no século XX, caracterizada pela expulsão das famílias de baixa renda dos centros das cidades, também sem que se proporcionassem alternativas de moradia. As políticas públicas que se desenvolveram, dentre as quais se destaca o financiamento através do Banco Nacional de Habitação, não tiveram o condão de atingir as camadas mais pobres da sociedade, tendo se caracterizado pelo incentivo às empreiteiras e a maior porcentagem de moradias destinadas às classes médias e altas da sociedade.

Após a CRFB/88, quando o direito à moradia, mesmo que não expressamente, passou a ser vinculado como direito fundamental, uma notável desorganização se notou das políticas públicas habitacionais. Apenas no governo Lula foi concebido o Minha Casa Minha Vida, sem dúvidas a maior política pública habitacional da história brasileira. O MCMV construiu milhões de moradias, entretanto, em virtude de seu caráter predominantemente econômico,

não atingiu os principais problemas para a configuração da questão habitacional, como a especulação imobiliária e a segregação socioespacial das famílias de baixa renda. Como bem exposto por Raquel Rolnik, o problema da habitação não tem solução numa lógica de mercado.

Comprovou-se ser uma violação massiva a partir da análise do estudo da FGV sobre o déficit habitacional e moradias em áreas de risco, que atingem de forma grave todos os Estados da Federação. Como demonstrado, seriam necessárias 967.270 unidades para que fossem solucionadas as habitações precárias, que nem mesmo incluem o conceito de moradias em áreas de risco, mas tão somente aquelas que são construídas sem os materiais necessários para garantir a segurança e a saúde de seus moradores, ou moradias alternativas que não tem fins residenciais a priori. Vale ressaltar que esse estudo é de 2018 e não abrange o provável agravamento da situação, em virtude da inexistência de políticas públicas habitacionais desde então e a pandemia de COVID-19, que atingiu de forma grave a situação econômica das camadas mais vulneráveis da sociedade.

Outro importante requisito para a configuração do ECI é a variedade de direitos fundamentais atingidos. É inegável que, além do direito fundamental à moradia, as habitações precárias e as moradias em áreas de risco violam a dignidade da pessoa humana, na medida em que violam a integridade física e psíquica das famílias, o direito à vida, já que se observam na realidade brasileira inúmeras mortes por deslizamento e desabamentos, o direito à segurança, haja vista que as habitações precárias não tem estrutura básica para garantir a segurança e salubridade das construções, dentre outros descritos ao longo do trabalho.

Apontou-se, também, os equívocos e omissões dos três poderes. Quanto ao Poder Executivo, demonstrou-se a inefetividade das políticas públicas habitacionais no enfrentamento das habitações precárias e a omissão no enfrentamento de imóveis ociosos e processos de especulação imobiliária. Quanto ao Poder Legislativo, questionou-se a construção teórica legislativa de iniciativas habitacionais, sem a previsão de instrumentos que garantissem o seu cumprimento e efetividade, e também pela omissão das Câmaras municipais na elaboração das leis destinadas a aplicar os instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade. Por fim, quanto ao Poder Judiciário, foram analisadas o seu protagonismo em remoções e despejos forçados, além do tímido *leading case* do STF no que concerne ao direito à moradia.

Por fim, foram sugeridas inúmeras medidas necessárias à superação das inconstitucionalidades. Como não poderia deixar de ser, em primeiro lugar reiterou-se a necessidade de construção de uma política pública habitacional que seja incluyente e democrática, e que, sobretudo, perpassasse as mudanças partidárias no comando do Executivo, que impossibilitam a continuidade e efetividade de tais políticas. Demonstrou-se, também, a necessidade de estipulação de metas para a produção habitacional de interesse social, na medida em que surgem inúmeras famílias todos os anos e há um vultoso déficit a ser solucionado.

Para ajudar na solução do problema, também se reiterou a necessidade de combate aos imóveis ociosos e à especulação imobiliária, que impossibilitam a existência de políticas urbanas efetivas e o fim da segregação socioespacial das famílias de baixa renda dos locais com melhor infraestrutura urbana. Para esse combate, seria também necessária a criação de indicadores urbanísticos, para se dimensionar de forma mais precisa o atual panorama das habitações precárias e moradias em áreas de risco, de imóveis ociosos, e também o resultado de políticas públicas habitacionais. Por fim, foi ressaltada a necessidade de revisão das decisões do Poder Judiciário em ações de reintegração de posse, para que proporcione alternativas que proporcionem a efetividade ao direito à moradia.

De tudo isso se infere que a questão habitacional é perfeitamente adequada aos requisitos objetivos exigidos para a aplicação do ECI. Conforme amplamente exposto, o déficit habitacional e o acesso precário à moradia na realidade fática brasileira se caracterizam como violações sistemáticas, massivas e contínuas de direitos fundamentais, que tem sua raiz em ações e omissões dos três poderes, e a solução passa pela necessidade de mudanças estruturais.

Sem dúvidas que num contexto de rombo nas contas públicas e evidente tensão entre os poderes, há de ser ter muito cuidado em possíveis interferências diretas no orçamento público e em políticas públicas pelo Poder Judiciário. O debate sobre usurpação de poderes é um assunto em pauta na sociedade brasileira e a aplicação indiscriminada do ECI poderia acirrar ainda mais essas tensões.

Entretanto, a forma adequada de aplicação do ECI no ordenamento jurídico brasileiro seria nos moldes da Sentença T-25, amplamente analisada no 2º capítulo, de modo que o

principal benefício para a questão habitacional seria, sem dúvidas, pelo seu caráter dialógico. A aplicação proporcionária interlocução institucional entre os três poderes e os mais distintos atores da sociedade civil sobre violações permanentes do direito fundamental à moradia digna, aliando capacidades institucionais para a solução dos problemas. Além disso, a flexibilidade das decisões e seu constante monitoramento acarretariam em uma maleabilidade fundamental para reduzir a possibilidade de equívocos e, por conseguinte, gerar resultados mais eficientes.

O que não se pode mais é observar reiteradas violações de direitos fundamentais que se agravam e se perpetuam por ações e omissões dos três poderes. Urge a necessidade de enfrentamento pelo STF da questão habitacional, haja vista o seu papel de guardião da Constituição Federal, para trazer a efetividade do direito fundamental à moradia para o centro do debate público. Concretizar o texto constitucional passa, sem dúvidas, por efetivar direitos fundamentais e a dignidade da pessoa humana, garantindo o mínimo existencial às camadas mais vulneráveis da sociedade.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo. VICENTE, Paulo. **Direito Constitucional Descomplicado**. 10ª ed. São Paulo: Método, 2013.

AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz. **Minha Casa... E a Cidade?** Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados Brasileiros. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 16-18. Disponível em <https://www.ufmg.br/online/arquivos/anexos/livro%20PDF.pdf>. Acesso em: 27.04.2021.

BATALLER, Maria Alba Sargatal. **O estudo da gentrificação**. Publicado originalmente na Revista Bibliográfica de Geografia e Ciências Sociais. Universidade de Barcelona, 3 de maio de 2000. Tradução de Maurílio Lima Botelho (UFRRJ). Disponível em <http://www.revistacontinentes.com.br/index.php/continentes/article/view/5/4>. Acesso em: 27.04.2021.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 240, p. 83-103. abr.-jun. 2006. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43620>. Acesso em: 27.04.2021.

BARROSO, Luís Roberto. **A Dignidade da Pessoa Humana no Direito Constitucional Contemporâneo: Natureza Jurídica, Conteúdos Mínimos e Critérios de Aplicação**. Versão provisória para debate público. Mimeografado, dezembro de 2010. Disponível em https://luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2016/06/Dignidade_texto-base_11dez2010.pdf. Acesso em: 27.04.2021.

BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro: Exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

BARROSO, Luis Roberto. Judicialização, ativismo e legitimidade democrática. **Revista Consultor Jurídico**, Rio de Janeiro, dez. 2008. Disponível em https://www.conjur.com.br/2008-dez-22/judicializacao_ativismo_legitimidade_democratica?pagina=4. Acesso: 27.04.2021.

BETIM, Felipe. Remoções na Vila Autódromo expõe o lado B das Olimpíadas no Rio. **El País**. Rio de Janeiro, ago. 2015. Disponível em https://brasil.elpais.com/brasil/2015/06/20/politica/1434753946_363539.html. Acesso em: 27.04.2021.

BONDUKI, Nabil Georges. Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida. **Teoria e Debate**: São Paulo, v. 22, maio-jun. 2009. p. 8-14.

BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da habitação Social no Brasil: Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria**. 3ª ed. São Paulo: Editora Estação Liberdade, 2002.

BRASIL. **Constituição** da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27.04. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, DF, 09 set. 2015. Disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560>. Acesso em 27.04.2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus 95464. Relator: Min. Celso De Mello, Segunda Turma. Brasília, DF, 03 fev. 2009. Disponível em <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/3097398/habeas-corpus-hc-95464-sp/inteiro-teor-101272003?ref=juris-tabs>. Acesso: 27.04.2021.

BROLLO, Fernanda. **Crédito imobiliário e déficit de moradias**: uma investigação dos fatores econômicos e institucionais do desenvolvimento habitacional no Chile e no Brasil. Dissertação (Mestrado em Economia de Empresas). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2004. p. 18. Disponível em <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/1814>. Acesso em: 27.04.2021.

CAMPOS, Andreilino. **Do Quilombo a favela**. A produção do espaço “criminalizado” no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, 2004.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Estado de Coisas Inconstitucional**. 2ª ed. ver. atual e ampl. – Salvador: Editora JusPodivm, 2019

CANEJO, Andressa. Nº de vítimas em tragédia no RJ pode ser 10 vezes maior, dizem entidades. **G1**. Região Serrana, RJ, 10 out. 2015. Disponível em <http://g1.globo.com/tj/regiao-serrana/noticia/2015/08/entidades-apontam-subnotificacao-de-vitimas-da-tragedia-de-2011-na-serra.html>. Acesso: 27.04.2021.

CATANI, Afrânio Mendes. **A abolição do tráfico de escravos no Brasil**: a Grã-Bretanha, o Brasil e a questão do tráfico de escravos, 1807-1869. Rev. Adm. Empres. São Paulo, v.16, n.4, 1976. p.72-74. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901976000400007#:~:text=Com%20a%20independ%C3%Aancia%20brasileira%2C%20D,ser%20julgada%20como%20pirataria%20\(p](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901976000400007#:~:text=Com%20a%20independ%C3%Aancia%20brasileira%2C%20D,ser%20julgada%20como%20pirataria%20(p). Acesso: 27.04.2021.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentencia de Tutela (T) 025**. 22 jan. 2004 Disponível em <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>. Acesso: 27.04.2021.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentencia de Tutela (T) – 153**. 28 abr. 1998. Disponível em <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/t-153-98.htm>. Acesso em 27.04.2021.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentencia de Unificación (SU) – 559**. 6 nov. 1997. Disponível em <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/SU559-97.htm> Acesso em 27.04.2021.

CONJUR. Vara comandada por Bretas não sabe quantos imóveis administra. [s.l.]. **Revista Conjur**, 2020. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2020-set-17/vara-comandada-bretas-nao-sabe-quantos-imoveis-administra>>. Acesso: 27.04.2021.

CURSINO, Bruno Barca. **O transplante do Estado de Coisas Inconstitucional para o sistema jurídico brasileiro via ADPF**. Escola Superior do Ministério Público da União. Brasília, DF, Boletim Científico n. 50. jul.dez. 2017. Disponível em <http://escola.mpu.mp.br/publicacoes/boletim-cientifico/edicoes-do-boletim/boletim-cientifico-n-50-julho-dezembro-2017/o-transplante-do-estado-de-coisas-inconstitucional-para-o-sistema-juridico-brasileiro-via-adpf> Acesso: 27.04.2021.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos humanos e cidadania**. São Paulo: Moderna, 1998.

FARIA, José Eduardo. **Democracia e governabilidade**: os direitos humanos à luz da globalização econômica. Direito e globalização econômica: implicações e perspectivas. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 127-160.

FERREIRA, Geniana Gazotto *et al.* Política habitacional no Brasil: uma análise das coalizões de defesa do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social versus o Programa Minha Casa, Minha Vida. **Rev. Bras. Gest. Urbana**. Curitiba, 2019. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-33692019000100202&lng=en&nrm=iso. Acesso: 27.04.2021.

FERREIRA, Marieta de Moraes; PINTO, Surama Conde Sá. Estado e oligarquias na Primeira República: um balanço das principais tendências historiográficas. **Tempo**, Niterói, v. 23, n. 3, dez. 2017. p. 422-442. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-77042017000300422&lng=pt&nrm=iso. Acesso: 27.04.2021.

FERREIRA, Siddharta Legale; ARAÚJO, David Pereira de. O Estado de Coisas Inconvencional: trazendo a Corte Interamericana de Direitos Humanos para o debate sobre o sistema prisional brasileiro. **Revista Publicum**. v. 2, n.2. Rio de Janeiro, 2016. pp. 67-82. Disponível em <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/publicum/article/view/26042/23647>. Acesso em: 27.04.2021.

FILHO, Antonio Triana. **Habitação Popular no Brasil**: análise do modelo operacional de financiamento pelas agências oficiais. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília. Brasília, 2006. Disponível em https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/3489/1/2006_Antonio%20Triana%20Filho.pdf. Acesso: 27.04.2021.

FIX, Mariana; ARANTES, Pedro Fiori. **Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação**. São Paulo, Correio da Cidadania, jul. 2009. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/321368779_Como_o_governo_Lula_pretende_resolver_o_problema_da_habitacao. Acesso: 27.04.2021.

FGV - Fundação Getúlio Vargas; ABRAIN - Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias **Análise das Necessidades Habitacionais e suas Tendências para os Próximos Dez Anos**. [s.l.] Jul. 2018. Disponível em <https://www.abrainc.org.br/wp-content/uploads/2018/10/ANEHAB-Estudo-completo.pdf> Acesso: 27.04.2021.

FJP - Fundação João Pinheiro. **Déficit Habitacional no Brasil**. Diretoria de Estatística e Informações. Belo Horizonte, 2018. Disponível em <http://www.bibliotecadigital>

.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=76871&cod Usuario=0. Acesso em: 27.04.2021.

FRAZÃO, Fernando. Covid-19 agravou crise sanitária e novas favelas surgiram no Brasil. **IG**. [s.l.] jul. 2020. Disponível em <https://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/2020-07-31/covid-19-expos-crise-sanitaria-e-nova-favela-surgiu-no-brasil.html>. Acesso: 27.04.2021.

JÚNIOR, Américo Bedê Freire. **O controle judicial de políticas públicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1967.

GARAVITO, César Rodriguez. **Más allá del desplazamiento: políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia**. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Ediciones Uniandes, 2009.

GONÇALVES, Renata Rocha. **Políticas habitacionais na federação brasileira: Os estados em busca de seu lugar**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2009. Disponível em https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/5303/6207010_0802.pdf. Acesso em: 27.04.2021.

GUIMARÃES, Leandro da Silva. **O modelo de urbanização brasileiro: notas gerais**. GeoTextos. Rio de Janeiro, vol. 12, n. 1, julho 2016. p. 13-35. Disponível em <https://portalseer.ufba.br/index.php/geotextos/article/view/14084>. Acesso: 27.04.2021.

HENRIQUES, Pierre Christian da Costa. O IPTU Progressivo no Tempo e a Promoção da Função Social da Propriedade Urbana. **Âmbito Jurídico**. [s.l.] nov. 2019. Disponível em <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-civil/o-iptu-progressivo-no-tempo-e-a-promocao-da-funcao-social-da-propriedade-urbana/>. Acesso: 27.04.2021.

HOLSTON, James. **Cidadania insurgente: Disjunções da democracia e da modernidade no Brasil**. Tradução: Cláudio Carina. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

IAB – Instituto de Arquitetos do Brasil *et al.* Carta Manifesto “A cidade que queremos”. Rio de Janeiro, set. 2020. Disponível em http://iabRJ.org.br/2020_09_acidade_quequeremos/. Acesso: 27 out. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2010: 11,4 milhões de brasileiros (6,0%) vivem em aglomerados subnormais**. Geociências, [s.l.], 21 dez. 2011. Disponível em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/14157-asi-censo-2010-114-milhoes-de-brasileiros-60-vivem-em-aglomerados-subnormais> Acesso em: 27.04.2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil**. Estudos e Pesquisas - Informação Demográfica e Socioeconômica, n.41. Brasília, DF, 2019. Disponível em https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681_informativo.pdf Acesso em: 27.04.2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **População em Área de Risco no Brasil**. Brasília, DF, 2010. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/apps/populacaoareasderisco/> Acesso: 27.04.2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Distribuição de aglomerados subnormais na rede urbana e nas grandes regiões brasileiras**. Brasília, DF, dez. 2014. Disponível em https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2012.pdf. Acesso em: 27.04.2021.

KRELL, Andréas Joachim. **Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha: os (des)caminhos de um direito constitucional “comparado”**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002.

KOSHIBA, Luiz; PEREIRA, Denise Manzi Frayze. **História do Brasil no contexto da história ocidental**. São Paulo: Atual Editora, 2003. 8ª Ed.

LABCIDADE - FAU USP, em parceria com o LABJUTA-UFABC e com o Observatório de Conflitos Fundiários – UNIFESP. **Observatório de Remoções – Mapeamento colaborativo RMSP**. São Paulo, 22 dez. 2020. Disponível em <http://www.labcidade.fau.usp.br/mapa-denuncias/>. Acesso em: 27.04.2021.

LAGE, Daniel Dore. BRUGGER, Andrey da Silva. **Estado de Coisas Inconstitucional: legitimidade, utilização e considerações**. Rio de Janeiro: Revista Publicum. v. 3. n. 2, 2017. pp. 193-240.

LIMA, Déborah. Chega a 59 o número de mortes após as chuvas em Minas. **Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 08 fev. 2020. Disponível em https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2020/02/08/interna_gerais,1120493/chega-a-59-o-numero-de-mortes-apos-as-chuvas-em-minas.shtml#:~:text=Desde%20o%20dia%20de,o%20per%C3%A0Dodo%20chuvoso%20no%20estado. Acesso em: 27.04.2021.

MARGUTI, Bárbara Oliveira. **Políticas de Habitação**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2018. Disponível em <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8628>. Acesso em: 27.04.2021.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, Cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2008. p.15 a 31.

MARICATO, Ermínia. **Favelas – um universo gigante e desconhecido**. [s.l.]: LABHAB-FAU/USP, 2018. Disponível em http://www.labhab.fau.usp.br/wp-content/uploads/2018/01/maricato_favelas.pdf. Acesso em: 27.04.2021.

MARINO, Aluísio *et al.* Remoções aumentam durante a pandemia. **COEP**. [São Paulo], 31 jul. 2020. Disponível em <http://coepbrasil.org.br/covid-remocoes-aumentam-durante-a-pandemia/>. Acesso em: 27.04.2021.

MARSHALL, Thomas Humprey. **Cidadania, Classe Social e Status**. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. O Controle Jurisdicional da Convencionalidade das Leis: O novo modelo de controle da produção normativa doméstica sob a ótica do “Diálogo das Fontes”. **Argumenta Journal Law**. Jacarezinho (PR), 2013. p-78. Disponível em: <http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/200>. Acesso: 27.04.2021.

MELLO, Daniel. Movimentos de moradia denunciam à ONU remoções durante a pandemia. **Agencia Brasil**. São Paulo, 26 jun. 2020. Disponível em <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2020-06/movimentos-de-moradia-denunciam-onu-remocoes-durante-pandemia>. Acesso em: 27.04.2021.

MENDES, Gilmar. **Jurisdição Constitucional no Brasil**: o problema da omissão legislativa inconstitucional. In: 14º Congresso da Conferência de Cortes Constitucionais Europeias. 2008, Vilnius. Disponível em http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaArtigoDiscurso/anexo/Omisao_Legislativa_v__Port.pdf. Acesso em: 27.04.2021.

MENEGHETTI, Luciano. **O Estado de Coisas Inconstitucional e a violação dos direitos humanos no sistema prisional brasileiro**. Bauru: Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos, v. 5, n. 1, jan.- jun., 2017. pp. 167-190. Disponível em <https://www3.faac.unesp.br/ridh/index.php/ridh/article/view/472/206>. Acesso: 27.04.2021.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Minha Casa, Minha vida**. Brasília, DF, ago. 2020. Disponível em <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/minha-casa-minha-vida/programa-minha-casa-minha-vida-mcmv>. Acesso: 27.04.2021.

MIRANDA, Pontes de. "Comentários à Constituição, com a Emenda nº I, de 1969", tomo I, São Paulo, Ed. RT, 1969

NOVELINO, Marcelo. **Curso de Direito Constitucional**. 11 ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

OLIVEN, Ruben George. **Urbanização e mudança social no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein, 2010. Disponível em <https://static.scielo.org/scielobooks/z439n/pdf/oliven-9788579820014.pdf>. Acesso em: 27.04.2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris, 10 dez. 1948. Disponível em <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em: 27.04.2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. 16. nov. 1966. Disponível em <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>. Acesso em: 27.04.2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **The Right to Adequate Housing**. Fact Sheet nº 21, Rev.1. Genebra, 2014. Disponível em https://www.ohchr.org/documents/publications/fs21_rev_1_housing_en.pdf. Acesso em: 27.04.2021.

PAIXÃO, Juliana Patrício da. **Estado de Coisas Inconstitucional**: sob a perspectiva da saúde pública e da metáfora da árvore. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

PASTERNAK, Suzana; D'OTTAVIANO, Camila. **Favelas no Brasil e em São Paulo: avanços nas análises a partir da Leitura Territorial do Censo de 2010.** São Paulo, Cad. Metrop. v. 18, n. 35, 2016. pp. 75-100 Disponível em https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S2236-99962016000100075&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 27.04.2021.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais.** 3. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental com pedido de concessão de medida cautelar. Rio de Janeiro, 26 de maio de 2015. Disponível em <https://www.conjur.com.br/dl/psol-stf-intervenha-sistema-carcerario.pdf>. Acesso em: 27.04.2021.

PRADO JR., Caio. **Formação do Brasil contemporâneo.** São Paulo: Editora Brasiliense, 1973.

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo Ribeiro. Gentrificação: aspectos conceituais e práticos de sua verificação no Brasil. [Rio de Janeiro]: **Revista de Direito da Cidade**, 2018. vol. 10, n. 3. Disponível em <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/31328>. Acesso em: 27.04.2021.

ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. As armadilhas do pacote habitacional. **Le monde diplomatique Brasil**, São Paulo, 2009. Disponível em <https://diplomatie.org.br/as-armadilhas-do-pacote-habitacional>. Acesso em: 27.04.2021.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças.** 2ª ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. **Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1988.** Brasília, 1999. Disponível em http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2814/1/td_0654.pdf. Acesso em: 27.04.2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais.** 5 ed., ver. Atual. Amp. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SARLET, Ingo Wolfgang; ZOCKUN, Carolina Zancaner. Notas sobre o mínimo existencial e sua interpretação pelo STF no âmbito do controle judicial das políticas públicas com base nos direitos sociais. **Revista de Investigações Constitucionais** vol. 3, nº 2. Curitiba, 2016 - Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2359-56392016000200115. Acesso em: 27.04.2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia na constituição: Algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado.** Salvador, 2009/2010. Disponível em https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/370724/mod_resource/content/1/direito-fundamental-c3a0-moradia-ingo-sarlet.pdf. Acesso em: 27.04.2021.

SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia.** Belo Horizonte: Fórum, 2016. Disponível em: https://lotuspsicanalise.com.br/biblioteca/Daniel_Sarmiento_Dignidade_da_Pessoa_Humana.pdf. Acesso em: 27.04.2021.

SARMENTO, Daniel; OSORIO, Aline. Eleições, dinheiro e democracia. **Revista Brasileira De Direitos Fundamentais & Justiça**, ano 8, nº 26. [Rio de Janeiro], 2014. p. 15-38. Disponível em <http://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/233>. Acesso em: 27.04.2021

SHIMBO, Lúcia Zanin. **Empresas construtoras, capital financeiro e a constituição da habitação de mercado**. In: MENDONÇA, Jupira Gomes de; COSTA, Heloisa Soares de Moura (Org.). Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro. Belo Horizonte: Editora C/Arte, 2011.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SORAGGI, Ana Carolina Maria. **A ampliação do mercado da moradia e a expansão do espaço metropolitano periférico**. Um estudo sobre a produção de moradia para o “segmento econômico” em Juatuba/MG. Dissertação (Mestrado em Arquitetura) – Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas gerais. Belo Horizonte, 2012. Disponível em http://praxis.arq.ufmg.br/textos/disserta_soraggi.pdf. Acesso: 27.04.2021.

SOUKI, Lea Guimarães. A atualidade de T. H. Marshall no estudo da cidadania no Brasil. **Revista De Ciências Sociais**, v.6 n.1. Porto Alegre, 2006. pp. 39-58. Disponível em <https://revistaseletronicas.pucrs.br/index.php/civitas/article/view/21>. Acesso em: 27.04.2021.

SOUSA, Isabel Cristina Nunes de; CASTRO, Carolina Maria Pozzi de. Conflitos fundiários urbanos e a ocupação “Pinheirinho”: acesso à moradia e remoção forçada. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**. v. 11. [S.l.], 2019. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/index.php/Urbe/article/view/24411/23395>. Acesso em: 27.04.2021.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Porto Alegre: Sociologias, 2006. Disponível em <https://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>. Acesso em: 27.04.2021.

SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. **Direito à Moradia e de Habitação: Análise Comparativa e suas Implicações Teóricas e Práticas com os Direitos da Personalidade**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

STRECK, Lênio Luiz. Estado de Coisas Inconstitucional é uma nova forma de ativismo. **Revista Consultor Jurídico**. [s.l.], 2015. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2015-out-24/observatorio-constitucional-estado-coisas-inconstitucional-forma-ativismo>>. Acesso em: 27.04.2021.

TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. **A Propriedade e a Posse: Um Confronto em torno da Função Social**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

UCHÔA, Fabio Raddi. Espaços e Imagens da Gentrificação no Centro de São Paulo. **Revista Novos Olhares** – Vol. 3, n. 2. [São Paulo], 2014. p. 47-58. Disponível em <https://www.revistas.usp.br/novosolhares/article/view/90202/92910>. Acesso em: 27.04.2021.

VALLADARES, Licia. A gênese da favela carioca. A produção anterior às ciências sociais. **Rev. bras. Ciên. Soc.**, v. 15, n. 44. São Paulo, 2000. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092000000300001&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 27.04.2021.