

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO**

**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS**

**FACULDADE DE DIREITO**

**A DESTINAÇÃO DE IMÓVEIS PÚBLICOS OCIOSOS ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS  
DE MORADIA POPULAR**

**LETÍCIA PEGORIM RODRIGUES MAGGI**

Rio de Janeiro  
2020/PLE

**LETÍCIA PEGORIM RODRIGUES MAGGI**

**A DESTINAÇÃO DE IMÓVEIS PÚBLICOS OCIOSOS ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS  
DE HABITAÇÃO POPULAR**

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 Doutor Flávio Alves Martins.**

Rio de Janeiro  
2020/PLE

**LETÍCIA PEGORIM RODRIGUES MAGGI**

**A DESTINAÇÃO DE IMÓVEIS PÚBLICOS OCIOSOS ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS  
DE HABITAÇÃO POPULAR**

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 Doutor Flávio Alves Martins**.

Data da Aprovação: 09/11/2020.

Banca Examinadora:

Professor Doutor Flávio Alves Martins

Orientador

Professor Doutor Luiz Cláudio Moreira Gomes

Membro da Banca

Rio de Janeiro  
2020/PLE

## FICHA CATALOGRÁFICA

MAGGI , Letícia Pegorim Rodrigues. A destinação de imóveis públicos ociosos às políticas públicas de habitação popular / Letícia Pegorim Rodrigues Maggi – 2020.

73 fls.

Monografia de final de curso (graduação em Direito) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ, 2020.

Orientador: Professor Dr. Flávio Alves Martins.

Introdução. 1. O Direito Constitucional à moradia, o déficit habitacional e o processo de gentrificação nos grandes centros urbanos. 1.1. Análise do conceito do “direito à moradia”. 1.2. Estatuto da Cidade – principais objetivos relativos ao direito à moradia. 2. Ocupação de imóveis públicos por movimentos sociais. 3. Cooperação entre os entes federativos para concretização do Estatuto da Cidade. 4. Destinação dos imóveis públicos ociosos às políticas públicas de moradia popular. Conclusão. Referências Bibliográficas.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos os mestres que atuaram em prol da minha formação, sobretudo aos que sempre buscaram introduzir uma carga crítica aos conteúdos que poderiam ser meras “letras frias”.

Agradeço aos amigos(as), por tantas trocas. Principalmente pelas risadas compartilhadas, pois, sem elas, o caminhar do dia-a-dia seria opaco.

Agradeço aos meus pais, Jucélia Rodrigues e José Carlos Maggi por todo amor, apoio, conselhos, enfim, por todos os esforços (foram muitos!). Passamos por processos dolorosos durante os anos desta jornada, principalmente pelas centenas de quilômetros de distância. Mas, agora, não quero frisar a dor, pois o momento é de alegria! Alegria é o significado do meu nome e essa foi uma das razões por vocês o terem escolhido, então, sinto-me muito honrada por poder proporcionar a nós a alegria de ver realizada essa conquista.

Agradeço ao meu amor, João Octávio de Andrade Erthal, por toda a força, carinho, incentivo e companheirismo. Amadurecemos muito juntos e creio que a finalização desta etapa será muito significativa, um ponto-chave, para novos cenários em nossas vidas. Sua paixão pela música, como não poderia deixar de ser, influenciará mais um espaço. Acatei, em parte, sua proposta, não é exatamente a música que você sugeriu, mas é do álbum *Refavela*:

*Falam tanto numa nova era  
Quase esquecem do eterno é  
Só você poder me ouvir agora  
Já significa que dá pé  
Novo tempo sempre se inaugura  
A cada instante que você viver  
O que foi já era, e não há era  
Por mais nova que possa trazer de volta  
O tempo que você perdeu, perdeu, não volta  
Embora o mundo, o mundo, dê tanta volta  
Embora olhar o mundo cause tanto medo  
Ou talvez tanta revolta  
A verdade sempre está na hora  
Embora você pense que não é...*

Gilberto Gil

## RESUMO

Estima-se que mais de 10 mil imóveis públicos federais estejam ociosos no Brasil, ou seja, não estão cumprindo função social alguma. Parte considerável destes imóveis está situada em grandes centros urbanos, locais que concentram altos índices de déficit habitacional. Índice este que tem crescido no país, sobretudo em razão do processo de gentrificação, causado pela especulação imobiliária que se alia a certas políticas públicas de moradia popular que coadunam e aprofundam as desigualdades socioespaciais. A legislação acerca da matéria prevê um importantíssimo instrumento que poderia amenizar este quadro, denominado “concessão de uso especial para fins de moradia”. O presente trabalho objetiva traçar um panorama sobre: (i) o direito à moradia adequada; (ii) a legislação infraconstitucional pertinente; (iii) as ocupações de imóveis públicos ociosos por movimentos sociais; (iv) exemplos de algumas políticas públicas federais de moradia. Por fim, (v) apresentar como alternativa para um desenvolvimento urbano mais justo, a utilização do instrumento da concessão de uso especial para fins de moradia, aliada a outras políticas públicas de habitação. Também são apresentadas sugestões de aprimoramento do instituto a fim de que o direito à moradia adequada não pare no plano do *dever-ser*.

Palavras-chave: imóveis públicos ociosos; concessão de uso especial para fins de moradia; ocupações; moradia; gentrificação; políticas públicas.

## ABSTRACT

It is estimated that more than 10,000 federal public properties are idle in Brazil which means that they are not fulfilling any social function. A considerable part of these properties are located in large urban centers, places that concentrate high levels of housing shortages. This index has been growing in the country, mainly due to the gentrification process caused by the real estate speculation, that allies with certain public policies of popular housing that coexist and deepen the socio-spatial inequalities. The legislation on the matter provides for an extremely important instrument that could ease this situation called "concession of special use for housing purposes". This paper aims to provide an overview of: (i) the right to adequate housing; (ii) the relevant infra constitutional legislation; (iii) occupations of public properties idle by social movements; (iv) examples of some federal public housing policies. Finally, (v) to present as an alternative for fairer urban development, the use of the special use concession instrument for housing purposes combined with other public housing policies. Suggestions are also made for improving the institute so that the right to adequate housing does not hinge on the "must-be".

Keywords: idle public properties; granting special use for housing purposes; occupations; home; gentrification; public policy.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>09</b>
<b>1. O DIREITO CONSTITUCIONAL À MORADIA, O DÉFICIT HABITACIONAL E O PROCESSO DE GENTRIFICAÇÃO NOS GRANDES CENTROS URBANOS.....</b>	<b>12</b>
<b>1.1. Análise do conceito do “direito à moradia” .....</b>	<b>20</b>
<b>1.2. Estatuto da Cidade – principais objetivos relativos ao direito à moradia .....</b>	<b>25</b>
<b>2. OCUPAÇÃO DE IMÓVEIS PÚBLICOS POR MOVIMENTOS SOCIAIS.....</b>	<b>30</b>
<b>3. COOPERAÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS PARA CONCRETIZAÇÃO DO ESTATUTO DA CIDADE.....</b>	<b>38</b>
<b>4. DESTINAÇÃO DOS IMÓVEIS PÚBLICOS OCIOSOS ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MORADIA POPULAR .....</b>	<b>48</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>66</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>69</b>



## INTRODUÇÃO

O debate midiático acerca das ocupações de imóveis por movimentos sociais foi “reacendido” quando do desmoronamento do Edifício Wilton Paes de Almeida, localizado na capital de São Paulo, em 2018. Reacendido midiaticamente por apenas algumas semanas, à época, fato é que esta luta é longa, árdua e permanente no Brasil, ela nunca se apagou, apenas não é divulgada como deveria, sobretudo pelo poder estatal.

Destaca-se que o referido imóvel é público, pertence à União e, há anos, tanto era ocupado por centenas de famílias, com uma “organização condominial” própria, liderada pelo Movimento dos Trabalhadores sem Teto (MTST), quanto era cotado para alienação no mercado imobiliário, por R\$ 20 milhões. Após dois anos da tragédia, em maio de 2020, formalizou-se a doação do imóvel à Prefeitura de São Paulo, para implementação de política pública de moradia popular, que, por sua vez, encontra-se paralisada em razão da pandemia da covid-19.

O presente trabalho não aborda a história e discussões decorrentes do desmoronamento do Edifício Wilton Paes de Almeida em si, mas este é um excelente exemplo para o delineamento do que foi abordado, pois, a despeito das peculiaridades, esta é a realidade de muitos imóveis públicos ociosos no país.

Segundo dados da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), mais de 10 mil imóveis públicos federais encontram-se ociosos, sendo que é possível que o número seja ainda mais estarrecedor, se forem considerados: (i) os casos dos imóveis ainda não classificados (cerca de 16 mil); (ii) os imóveis cedidos a órgãos governamentais que estão classificados como “em guarda provisória”, sem informar a quem se destinaram exatamente tais cessões e se tal finalidade está sendo cumprida; e (iii) a quantidade de imóveis ociosos de titularidade dos estados e municípios;

Alguns desses imóveis são ocupados por movimentos sociais, em sua maioria, de forma precária, em razão da negligência do Poder Público em garantir o direito à moradia digna à população. Soma-se a esta negligência, o processo de gentrificação nos grandes centros urbanos e o déficit habitacional em escala crescente no Brasil, decorrentes não apenas da negligência e desinteresse estatais, mas também da atuação voraz do mercado imobiliário.

Previsto no art. 6º da Constituição, o direito à moradia é tido como direito social de segunda dimensão, ou seja, que depende de uma atuação positiva do Estado para sua concretização. No primeiro capítulo deste trabalho, a fim de contextualizar a discussão e pontuar suas bases, aborda-se: (i) conceitualmente, a normatização do direito à moradia, tanto no âmbito do ordenamento interno, quanto no âmbito internacional; (ii) o processo de gentrificação nos grandes centros urbanos e o déficit habitacional no Brasil; (iii) o poder simbólico da nomenclatura: a troca da simples menção à *moradia* e/ou *habitação* por *moradia adequada*, locução que carrega muito mais significados; (iv) os instrumentos jurídicos previstos pelo Estatuto da Cidade, bastante progressistas, mas que pairam apenas no plano do *dever-ser*.

No segundo capítulo, busca-se expor alguns exemplos de ocupações nos grandes centros urbanos, que, em sua maioria, sofre constantemente a repressão estatal, sobretudo na forma de despejos. As ocupações que conseguiram regularizar a posse do imóvel ocupado configuram exceções.

Mostra-se como estratégia de alguns movimentos a priorização de ocupação de imóveis ociosos *públicos*, não privados, em razão da existência de um arcabouço jurídico-legal mais favorável. O aspecto jurídico ainda é visto como um grande entrave à regularização dessas ocupações. Será discutida também a abordagem midiática acerca desses movimentos, que se vale de uma narrativa pejorativa, configurando mais um entrave na luta pela concretização deste direito, uma vez que o imaginário social é bastante influenciado por essa força.

Em seguida, será abordada a cooperação entre os entes federativos para a elaboração e implementação de políticas públicas de moradia popular. Cooperação esta prevista na Constituição e no Estatuto da Cidade. Serão citados exemplos de planos e projetos federais, como se deram e por que não alcançaram o êxito esperado. O Projeto Minha Casa Minha Vida será analisado como algo que, adotado de forma isolada enquanto política pública de habitação, contribuiu para o processo de gentrificação nos grandes centros urbanos. Será abordado também o engessamento trazido pelas normas do Estatuto da Cidade, relativas às formas de implementação do Plano Diretor, uma vez que se buscou criar um padrão para municípios com realidades muito diversas. Neste aspecto, destaca-se também o imbróglio decorrente da necessária autonomia municipal para delineamento e implementação deste tipo de projeto aliada ao orçamento precário de muitos, bem como à ideia nociva de políticas de

mandato, que tendem a desmantelar projetos dos governos anteriores. É pública e notória a dificuldade de implementação de políticas públicas de longo prazo, em todas as esferas.

Por fim, no quarto e último capítulo, aborda-se o principal instrumento jurídico que pode ser utilizado para a destinação de imóveis públicos ociosos às políticas públicas de habitação popular, qual seja: a *concessão de uso especial para fins de moradia* (CUEM), espécie do gênero “*concessão de uso*”, nomenclatura utilizada em seu primeiro aparecimento no ordenamento pátrio, que também abarca como espécie a *concessão do direito real de uso* (CDRU).

Instituto jurídico bastante controverso: pouco era abordado quando previsto, implicitamente, apenas no Código Civil de 1916 e, pode-se dizer que, até hoje, ainda é bastante invisibilizado. Com seção vetada, em sua íntegra, no Estatuto da Cidade, as normas relativas à CUEM foram introduzidas na Medida Provisória nº 2.220/2001 e, destrinchada, posteriormente, na Lei nº 11.481 e na Lei nº 13.465/2017. Nesta parte do trabalho, busca-se expor seu trâmite legislativo, explicar conceitualmente a norma, bem como sua utilização e significado de suas alterações. Neste último ponto, será destacada a importância do reconhecimento da CUEM, no Código Civil de 2002, como *direito real*. Além disso, é discutida a ressignificação das normas do âmbito do direito civil e administrativo pela realidade fática, ou seja, pela pressão dos movimentos sociais pelo reconhecimento de direitos humanos, que devem se sobrepor à burocracia e à literalidade fria das leis.

Finaliza-se o trabalho expondo quais são as possíveis conjecturas relevantes para a concretização do direito à moradia adequada, tanto do ponto de vista legislativo, quanto do ponto de vista de articulação política, de cooperação entre os entes federativos e de ressignificação social dos espaços.

## **1. O DIREITO CONSTITUCIONAL À MORADIA, O DÉFICIT HABITACIONAL E O PROCESSO DE GENTRIFICAÇÃO NOS GRANDES CENTROS URBANOS**

O lar, a casa, a morada, é um dos locais mais relevantes para a formação da subjetividade. A despeito de todas as mazelas que podem ocorrer no ambiente doméstico, não se deve olvidar que muitas delas são amenizadas em outros locais de acolhimento, muitas vezes denominados, ainda que de caráter público, de “lares” ou “abrigos”.

A alusão a estas palavras não se dá por acaso. As palavras lar, casa, morada, ninho, até mesmo “canto”, ao serem escutadas ou lidas, submetem o imaginário social, o subconsciente, a um local familiar, seguro, acolhedor. A expressão “fique à vontade, sinta-se em casa”, também não surgiu por acaso. Sentir-se em casa significa, para o imaginário social, poder exercer o direito a expressar sua subjetividade de forma completa. Sem as máscaras que são vestidas para a reprodução social nos ambientes públicos. Sem as podas às quais nos submetemos para atender as expectativas alheias.

Ainda que muito se discuta sobre a primazia dos ambientes públicos em relação aos privados para que tenhamos um desenvolvimento econômico-social abrangente, justo; sobre ser imprescindível a ocupação dos espaços públicos, como praças, escolas, universidades, museus, praias, parques, bibliotecas; deve-se atentar para o fato de que não são apenas estes espaços que são disputados pelo mercado.

O déficit habitacional no Brasil cresceu 7% em 10 anos; o período analisado foi de 2007 a 2017. A estimativa é que o déficit abarca 7,78 milhões de unidades habitacionais<sup>1</sup>.

Se o ritmo de financiamento no setor e o crescimento populacional se mantiverem, o país levará praticamente três décadas para debelá-lo, conforme aponta o estudo.

---

<sup>1</sup> ABRAIN, FGV. Análise das Necessidades Habitacionais e suas Tendências para os Próximos Dez Anos., p. 7. Disponível em: <<https://www.abrainc.org.br/wp-content/uploads/2018/10/ANEHAB-Estudo-completo.pdf>> Acesso em: 15 de nov. de 2019. Relatório, publicado em 2018, relativo à pesquisa “Análise das Necessidades Habitacionais e suas Tendências para os Próximos Dez Anos.” realizado pela Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (ABRAIN) em parceria com a Fundação Getúlio Vargas (FGV), – Esta pesquisa foi escolhida em detrimento do Censo do IBGE de 2010 por ser mais recente, a despeito de ser bastante voltada ao mercado de especulação imobiliária, a metodologia adotada é similar à adotada pelo IBGE.

E o que isso quer dizer? Que muitos brasileiros ainda não têm acesso à moradia. Ademais, muitos até têm acesso à moradia, mas não à moradia *digna*: no Censo de 2010, o IBGE apurou que cerca de 11,4 milhões de pessoas moram em favelas e, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), cerca de 18,7 milhões de domicílios urbanos não contavam com saneamento básico.<sup>2</sup>

A perspectiva em relação a estes dados é desalentadora, tendo em vista que os índices de desemprego dos últimos anos têm sido altos, logo, estima-se que estes números tenham, lamentavelmente, sofrido acréscimos.<sup>3</sup>

Tal contexto atinge profundamente a esfera pessoal dos indivíduos, precarizando seu desenvolvimento subjetivo, conseqüentemente, precarizando a formação do “cidadão”. Há, portanto, na violação de um direito, uma reação em cadeia, com violação de outros intrinsecamente ligados, como, por exemplo: o direito à intimidade, o direito à saúde, o direito à cidade. Ademais, fere um dos objetivos da República Federativa, de redução das desigualdades sociais e regionais, pois aprofunda a segregação socioespacial.

Considerando-se o escopo do presente trabalho, mister se faz apresentar, sucintamente, qual é o conceito de déficit habitacional, baseando-se nos seus critérios de cálculo. Há divergências de qual seria a metodologia mais adequada para obtenção deste índice.<sup>4</sup> Mostraremos o conceito apresentado pela pesquisa referenciada, realizada pela Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (ABRAINC) em parceria com a Fundação Getúlio Vargas (FGV), qual seja:

O conceito de déficit habitacional, independente de nuances metodológicas, refere-se à estimativa de deficiências no estoque de moradias frente às necessidades básicas das famílias. Por sua vez, tais necessidades são definidas tanto em termos físicos (características construtivas dos domicílios) quanto socioeconômicas (coabitação indesejada, comprometimento excessivo de renda com aluguel etc.). Pode-se estimar tanto a necessidade de reposição do domicílio quanto a necessidade de ampliação do estoque de moradias.<sup>5</sup>

<sup>2</sup>IBGE. Dia Nacional da Habitação: Brasil tem 11,4 milhões de pessoas vivendo em favelas, 2017. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/15700-dados-do-censo-2010-mostram-11-4-milhoes-de-pessoas-vivendo-em-favelas>> Acesso em: 21 de maio de 2019.

<sup>3</sup>*Idem*. Desemprego sobe para 12,7% com 13,4 milhões de pessoas em busca de trabalho. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/24283-desemprego-sobe-para-12-7-com-13-4-milhoes-de-pessoas-em-busca-de-trabalho>>. Acesso em: 15 de nov. de 2019.

<sup>4</sup>ABRAINC, FGV. *Op. cit.* Análise das Necessidades Habitacionais e suas Tendências para os Próximos Dez Anos, p. 7.

<sup>5</sup> *Ibidem*,

Vê-se, portanto, que o cálculo é abrangente, levando em consideração os números relativos à: i) habitações inadequadas; ii) de pessoas que dividem o ambiente doméstico de forma indesejada; iii) comprometimento excessivo da renda com aluguel.

O último ponto foi o que mais sofreu elevação, conforme assinalou a pesquisa:

(...) o ônus excessivo com aluguel, componente que representou 42% do déficit de 2017, teve forte elevação. Ou seja, o número das famílias que vivem nos centros urbanos com renda de até 3 salários mínimos, despendendo mais de 30% da renda com aluguel aumentou 70%, passando de 1,9 milhão em 2009 para 3,3 milhões de domicílios. Essa evolução desfavorável revela a dificuldade da produção habitacional de interesse social e o atendimento das famílias mais carentes nos centros urbanos, dificuldade que aumentou com a expansão imobiliária e subsequente aumento do preço da terra observada nos anos 2013 e 2014.<sup>6</sup>

Pesquisa elaborada pela Fundação João Pinheiro, em 2015, também destacou este critério:

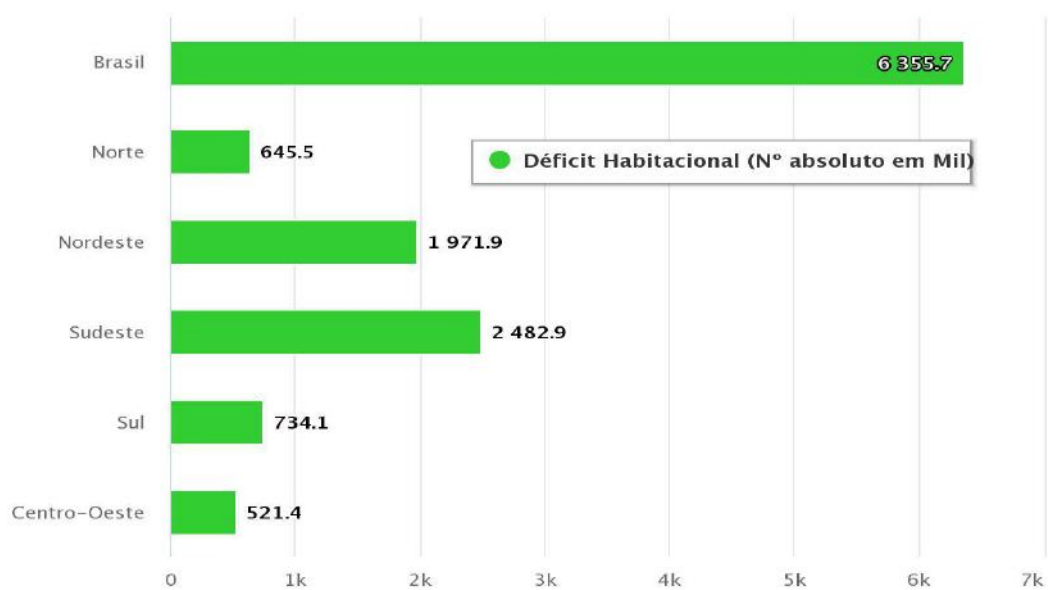
Na composição do déficit habitacional brasileiro, em 2015, o ônus excessivo com aluguel é o item de maior peso, respondendo por 3,177 milhões de unidades ou 50% do déficit, seguido pela coabitação com 1,902 milhão de domicílios ou 29,9%, habitação precária com 942 mil unidades ou 14,8%, e adensamento excessivo em domicílios alugados com 332 mil domicílios ou 5,2% do total do déficit habitacional. Entre as regiões, o ônus excessivo com aluguel atinge 61,4% na estrutura do déficit do Sudeste, 57,9% do Centro-Oeste e 57,8% do Sul. A coabitação apresenta a maior participação nas regiões Norte (41,9%) e Nordeste (33,6%). No Sul, o adensamento é o menor componente (1,8%), assim como nas regiões Nordeste (3,2%) e Centro-Oeste (5,6%). A parcela do adensamento no Sudeste corresponde 7,6%, a maior entre as regiões.<sup>7</sup>

Confira-se os dados desta pesquisa postos em gráficos, para melhor visualização:

---

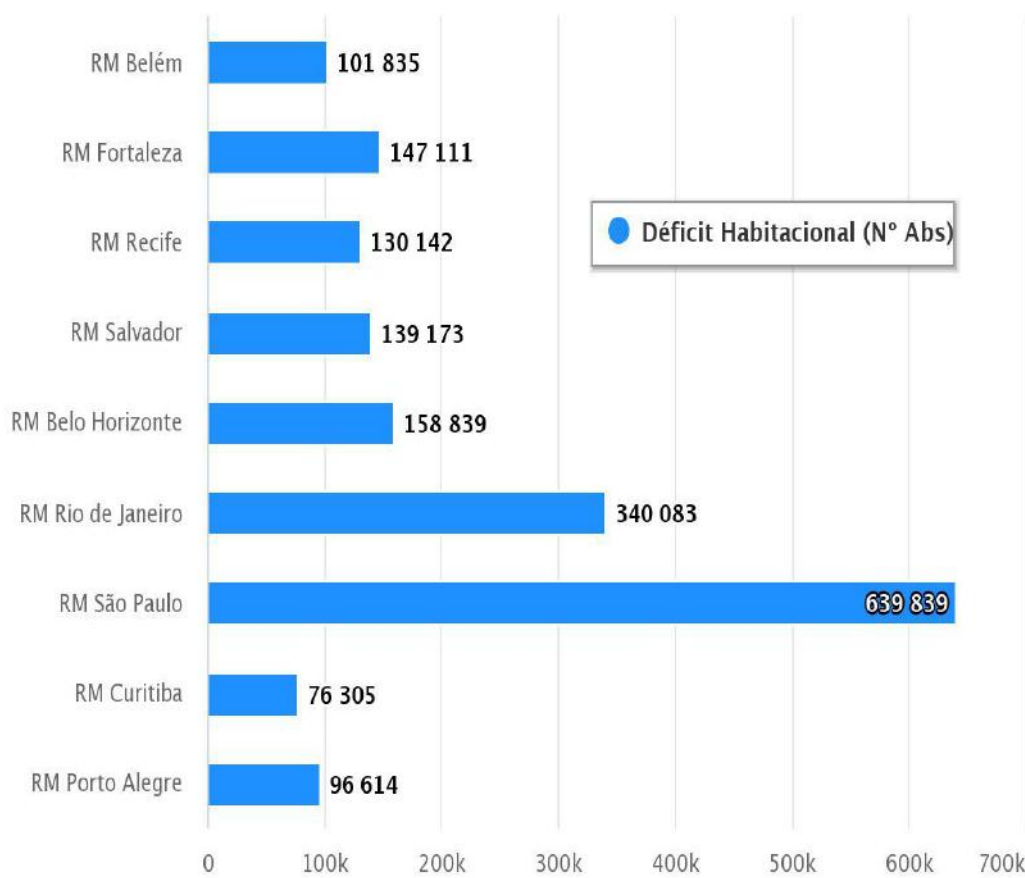
<sup>6</sup>ABRAIN, FGV. *Op. cit.* Análise das Necessidades Habitacionais e suas Tendências para os Próximos Dez Anos. p. 52.

<sup>7</sup>FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). Déficit Habitacional no Brasil. Disponível em: <<http://fjpdados.fjp.mg.gov.br/deficit/>> Acesso em: 29 de março de 2020.

**Déficit Habitacional Total (número absoluto em mil) – Brasil e Grandes Regiões – 2015**

Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP), 2020.<sup>8</sup>

<sup>8</sup>FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP), *Op. cit.* Déficit Habitacional no Brasil.

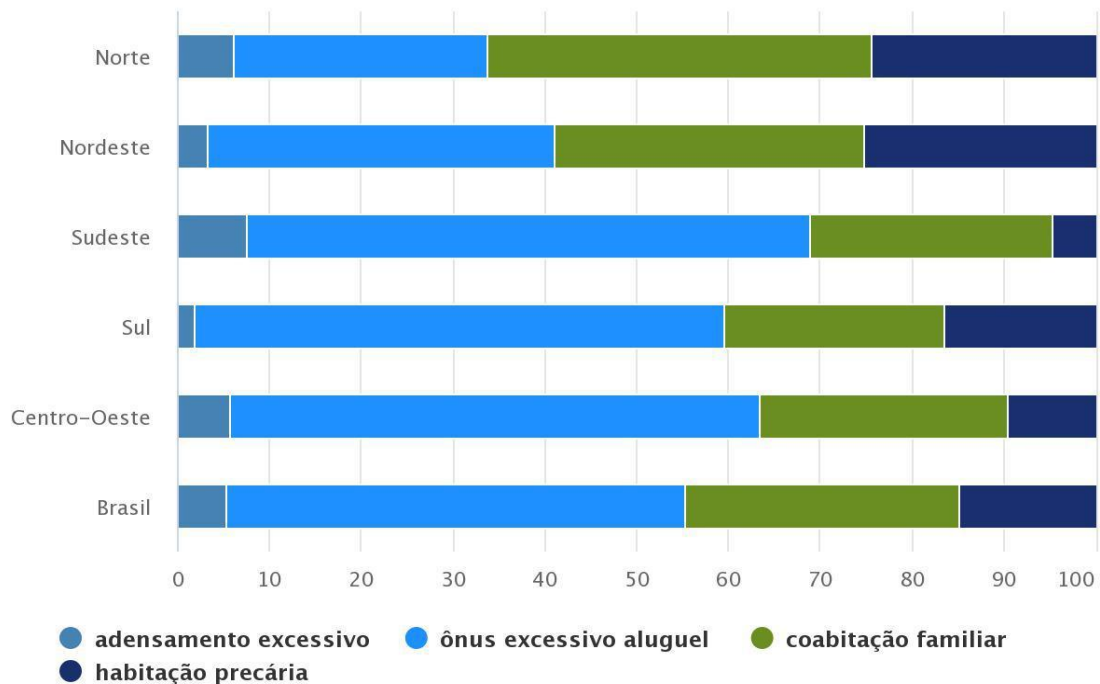
**Déficit Habitacional Total (número absoluto) – Regiões Metropolitanas – 2015**

Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP), 2020.<sup>9</sup>

<sup>9</sup>*Ibidem.*



### Distribuição percentual dos componentes do déficit habitacional (%) – Brasil e Grandes Regiões – 2015



Highcharts.com

Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP), 2020. <sup>10</sup>

A partir desta análise, deve-se destacar os valores relativos ao *ônus excessivo com aluguel*, pois isto está diretamente relacionado ao processo de *gentrificação*, de grande relevância para o desenvolvimento desta temática.

O processo de *gentrificação* consiste, basicamente, na reestruturação de espaços pouco valorizados em prol da especulação imobiliária. Ou seja, escolhe-se um local com potencial econômico e investe-se em sua “revitalização” ou “adequação”, com a intenção de destinar unidades habitacionais a um perfil de consumidores de renda alta ou média-alta. Mas também pode se destinar a classes menos privilegiadas, neste caso, o processo se dá de forma precária, sendo o lucro medido pela quantidade de unidades vendidas, menosprezando-se a qualidade de vida do público-alvo:

Como sugere Jager (1986), a arquitetura das habitações gentrificadas é também um produto de uma cultura de classe específica e de um conjunto de estilos de vida. Portanto, alguns dos projetos de *gentrificação* mais recentes e menos elitizados, especialmente aqueles envolvendo novas construções, estão começando a reproduzir

<sup>10</sup>FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP), *Op. cit.* Déficit Habitacional no Brasil.

as piores habitações suburbanas do tipo caixa de fósforos, levando a uma suburbanização social e estética da cidade.<sup>11</sup>

Vale ressaltar que o poder público, junto às empresas do setor imobiliário, tem muita ingerência neste processo. Inclusive, isto é bastante utilizado como propaganda e capital político. O planejamento de obras que visam revitalização de espaços é muito bem recepcionada pelos eleitores.

Ocorre que, estas revitalizações tem um custo social alto, pois as pessoas que habitam estes locais serão fatalmente removidas e forçadas a se mudarem para bairros, muito provavelmente, bastante distantes, reproduzindo cada vez mais a lógica da “periferização”.

Isto, nada mais é, que uma diferenciação geográfica, explicada por Neil Smith:

Hoje, o vínculo entre o desenvolvimento econômico e geográfico persiste, conferindo à imagem de fronteira sua atualidade, mas a forma deste vínculo é bem diferente. No que diz respeito à base espacial, a expansão econômica ocorre hoje não por meio da expansão geográfica absoluta, mas pela diferenciação interna do espaço geográfico (N. Smith, 1982). A produção atual do espaço ou do desenvolvimento geográfico é, portanto um processo acentuadamente desigual. A gentrificação, a renovação urbana e o mais amplo e complexo processo de reestruturação urbana são todos parte da diferenciação do espaço geográfico na escala urbana; e, embora estes processos tenham sua origem em um período anterior à atual crise econômica mundial, sua função hoje é reservar uma pequena parte do substrato geográfico para um futuro período de expansão (Smith, 1984). E assim como no caso da fronteira original, a mitologia afirma ser a gentrificação um processo liderado por pioneiros e proprietários individuais cujo suor, ousadia e visão estão preparando o caminho para aqueles, entre nós, que são mais temerosos. Mas, mesmo que ignoremos a renovação urbana e o redesenvolvimento comercial, administrativo e recreacional que vem ocorrendo, e concentremos-nos apenas na reabilitação residencial, é patente o fato de que, onde quer que os “pioneiros urbanos” se aventurem, os bancos, as incorporadoras, o Estado e outros atores econômicos coletivos geralmente chegam antes.<sup>12</sup>

O autor, neste mesmo texto, ainda versa sobre o relevante papel da mídia no fortalecimento da ideia deste processo. A gentrificação é vendida como “um maravilhoso testemunho dos valores do individualismo, da família, da oportunidade econômica e da dignidade do trabalho (o ganho pelo suor).”<sup>13</sup>. Logo, vê-se que o processo vai além da

<sup>11</sup>SMITH, N. Gentrificação, a Fronteira e a Reestruturação do Espaço Urbano. GEOUSP Espaço e Tempo (Online), v. 11, n.1, p. 15-31, 30 ago. 2007. p. 27 Disponível em: <<https://doi.org/10.11606/issn.2179-0892.geousp.2007.74046>>. Acesso em: 15 de nov. de 2019.

<sup>12</sup>SMITH, N. Gentrificação, a Fronteira e a Reestruturação do Espaço Urbano. GEOUSP Espaço e Tempo (Online). *Op. cit.* p. 17.

<sup>13</sup>*Idem*, p. 18.

reestruturação física, pois é acompanhado de um plano ideológico: vende-se uma falsa ideia de desenvolvimento justo e participativo.

Neil Smith também destaca certos pontos diretamente ligados à gentrificação:

Os mais importantes processos responsáveis pela origem e pela forma da reestruturação urbana podem, talvez, ser resumidos nos seguintes itens:

- i) a suburbanização urbana e o surgimento de um diferencial de renda (*rent gap*);
- ii) a desindustrialização das economias capitalistas avançadas e o crescimento dos empregos no setor de serviços;
- iii) centralização espacial e simultânea descentralização do capital;
- iv) a queda na taxa de lucro e os movimentos cíclicos do capital;
- v) as mudanças demográficas e nos padrões de consumo.<sup>14</sup>

Márcio Moraes Valença, em texto inserido num livro organizado por Edésio Fernandes e Betânia Alfonsin, também conceitua tal processo, mas baseado em como ele se deu em regiões brasileiras:

A carência de políticas urbanas consistentes e duradouras no país, ao longo de décadas, determinou que as periferias fossem ocupadas, muitas vezes por esparsos assentamentos, enquanto os centros tradicionais - abandonados pelas elites e pelo Poder Público - fossem adensados por trabalhadores e problemas. Os centros passam por um processo crescente de abandono e, assim, são crescentemente degradados. Ao mesmo tempo, o mercado imobiliário desenvolve novas localizações, inclusive periféricas, anexando novas áreas às cidades - transformando terra vendida por hectare em terrenos vendidos por metro quadrado - e redescobre certas áreas dos Centros, em particular as mais próximas dos bairros de elite e de áreas históricas. Centros degradados e favelas mais centrais são, assim, adensados para, depois, receberem novas infraestruturas que, quase, senão sempre, redundam em novas apropriações pelos mais abonados, ou seja, a "gentrificação generalizada". Em particular nos centros das cidades, nas áreas mais consolidadas, porém degradadas, convivem várias formas de habitação popular, precárias e insalubres, como cortiços, vilas, pensões, quartos de aluguel, favelas, estruturas provisórias nas ruas, viadutos, pontes etc.

Num país com tamanha extensão territorial, porém totalmente "loteado", até mesmo a terra pública é gerida segundo a lógica do mercado. Ou seja, os governos federal, estaduais e municipais não destinam seus terrenos de melhor localização, considerados "nobres", para moradia ou outra utilização social. A lógica do mercado fundiário é a da valorização imobiliária ("especulação"): o foco é a renda, não o lucro industrial. A propriedade privada da terra confere poderes infindáveis a quem a possui, com isso determinando uma utilização pulverizada no espaço e no tempo, com muitos vazios urbanos.<sup>15</sup>

<sup>14</sup>SMITH, N. Gentrificação, a Fronteira e a Reestruturação do Espaço Urbano. GEOUSP Espaço e Tempo (Online). *Op. cit.*, p. 20.

<sup>15</sup>VALENÇA, Márcio Moraes. Anotações Críticas Acerca da Política Habitacional Brasileira. In: FERNANDES, Edésio. ALFONSIN, Betânia (Coord.). Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar. p. 344-345. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

Tal lógica, por óbvio, afronta o direito social à moradia insculpido no artigo 6º da Constituição Federal.

Ressalta-se o fato de tal direito estar previsto no artigo 6º, no rol dos direitos sociais, não no artigo 5º, que é destinado aos direitos e garantias fundamentais.

O direito à moradia não seria, então, considerado fundamental? Qual é a relevância da introdução deste direito no ordenamento pátrio? A seguir, será trabalhado surgimento e conceito deste Direito no Brasil.

### 1.1. Análise do conceito do “direito à moradia”

O direito à moradia está incluído no rol dos direitos de *segunda geração*, ou *dimensão*, como alguns preferem denominar, ou seja, ele está introduzido no âmbito dos direitos sociais, que exigem atuação estatal direta.

Pode-se dizer que sua fonte primordial é o art. XXV da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que dispõe o seguinte: “*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 (...).*”<sup>16</sup> (Grifou-se).

Posteriormente, surgiu o desenvolvimento do conceito deste direito, a fim de que fosse melhor destrinchado e compreendido, resultando na edição de diversas normas, tanto no âmbito do direito interno de diversos países, quanto no âmbito do direito internacional. Neste último, é possível apontar as principais fontes, quais sejam: Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais (1966), Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966), Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965), Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (1965), Convenção sobre os Direitos da Criança (1989).<sup>17</sup>

<sup>16</sup>ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução n. 217-A (III). Declaração dos Direitos Humanos. 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>>. Acesso em: 17 de maio de 2020.

<sup>17</sup>SAULE JÚNIOR, Nelson. Instrumentos de Monitoramento do Direito Humano à Moradia Adequada. In: FERNANDES, Edésio. ALFONSIN, Betânia (Org.) Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais. p. 224. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

No âmbito regional, podem-se citar os seguintes: Carta da Organização dos Estados Americanos (1948), Convenção Americana de Direitos Humanos (1969), Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948), Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos, *em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*, "Protocolo de São Salvador" (1988).<sup>18</sup>

Uma das principais normas internacionais é o art. 11 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que dispõe: “*Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. 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.*”<sup>19</sup> (Grifou-se).

Vê-se uma importante alteração semântica pela substituição da palavra “habitação” por “moradia adequada”, o que é muito simbólico no que tange à interpretação de como deve ser concretizado o direito à moradia. Outra importante complementação conceitual surgiu com o Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, que estabeleceu os componentes que devem ser levados em consideração na interpretação e concretização do que se denominou como “moradia adequada” - componentes estes que serão novamente abordados no capítulo 2 deste trabalho - quais sejam: a) **segurança jurídica da posse**; b) **disponibilidade dos serviços, materiais, benefícios e infraestrutura**; c) **custo acessível**; d) **habitabilidade**; e) **acessibilidade**; f) **localização**; g) **adequação cultural**.<sup>20</sup>

Ademais, o Comentário Geral nº 7 aborda um tema bastante sensível no âmbito desta discussão: os *despejos forçados*. A norma considera a prática uma violação dos direitos

<sup>18</sup>OSÓRIO, Letícia Marques. O Direito à Moradia como Direito Humano. In: FERNANDES, Edésio. ALFONSIN, Betânia (Coord.). Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar. p. 41. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

<sup>19</sup>BRASIL. Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. D.O.U., 7 jul. 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm).> Acesso em: 17 de maio de 2020.

<sup>20</sup>SAULE JÚNIOR, Nelson. Instrumentos de Monitoramento do Direito Humano à Moradia Adequada. In: FERNANDES, Edésio. ALFONSIN, Betânia (Org.). *Op. cit.* Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais. p. 217-219.

humanos e dispõe que “*despejos não devem resultar indivíduos desabrigados ou vulneráveis a violações de direitos humanos*” e que “*remédios legais devem ser providos àqueles que são sujeitos aos despejos*”.<sup>21</sup>

Ao ser indagada por Betânia Alfonsin, em entrevista, Raquel Rolnik detalhou bem os principais aspectos levados em consideração, internacionalmente, quando se fala sobre “direito à moradia”:

Nesse sentido, o conceito do direito à moradia engloba aspectos importantes como, por exemplo, não apenas a estrutura física de uma casa, um teto, mas também a infraestrutura na qual esta casa está conectada, os serviços de água, esgoto, coleta de lixo, além de todo acesso a um meio ambiente saudável, e também infraestrutura social. Este último aspecto significa acesso a equipamentos de saúde, de educação, oportunidades de lazer, transporte e mobilidade e, principalmente, o acesso aos meios de vida e sobrevivência, ou seja, o acesso à terra, ao trabalho, enfim, à renda. Este é um elemento fundamental para que as pessoas que moram naquele local possam também ter oportunidades de desenvolvimento humano e econômico. Tudo isso, obviamente, sob o marco da segurança, nas apenas física – a não ameaça à saúde e à vida das pessoas –, mas também a segurança da posse, ou seja, a certeza de que aquele lugar não está sujeito a remoções intempestivas. Todos esses elementos, além de outros como a adequação cultural e a razoabilidade do custo, compõem o conceito do direito à moradia adequada.<sup>22</sup>

Ocorre que, infelizmente, a concretização do direito, com todos seus componentes, para num plano de idealização, e, por esta razão, editou-se o Comentário Geral nº 3.

Considerando que os países possuem estruturas sociais e orçamentárias bastante diversas, este Comentário estabelece que há um “núcleo duro/mínimo” a ser assegurado pelos Estados: “*a obrigação fundamental de assegurar ao menos a satisfação de níveis essenciais mínimos de cada direito compete a cada Estado-parte*”. Pode-se dizer que a norma é frágil, pois não apresentou a “metodologia para sua determinação”<sup>23</sup>. Há uma complementação importante, mas um tanto vaga: “*Estados-partes devem demonstrar que todos os esforços*

<sup>21</sup>OSÓRIO, Letícia Marques. O Direito à Moradia como Direito Humano. In: FERNANDES, Edésio. ALFONSIN, Betânia (Coord.). *Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar*. p. 55-60.

<sup>22</sup>ALFONSIN, Betânia. Entrevista com a Relatora Especial da ONU para o Direito à Moradia Adequada, Raquel Rolnik. In: FERNANDES, Edésio. ALFONSIN, Betânia (Coord.). *Op. cit.* *Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar*. p. 27. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

<sup>23</sup>OSÓRIO, Letícia Marques. O Direito à Moradia como Direito Humano. In: FERNANDES, Edésio. ALFONSIN, Betânia (Coord.). *Op. cit.* *Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar*. p. 51.

*foram realizados para utilizar todos os recursos à sua disposição para satisfazer, como uma questão de prioridade, aquelas obrigações mínimas”*.<sup>24</sup>

É compreensível a introdução desta ressalva, mas, infelizmente, é possível que esta ideia seja utilizada de forma vil por muitos Estados, a fim de se acomodarem em projetos políticos diversos, com suas prioridades orçamentárias.

Prosseguindo na contextualização da concepção do direito à moradia, agora, abordaremos sua introdução normativa no Brasil.

O direito à moradia só foi introduzido na Constituição Brasileira em 2000, através da Emenda Constitucional nº 26, que alterou a redação do art. 6º.

Ainda neste ano, Rui Geraldo Camargo Viana, pontuou:

Analiseemos com cautela o novel dispositivo, fiscalizemos e cobremos do Governo a efetivação dessa proposta, desconfiados de que seja mera reiteração do temor com que a nossa delegação brasileira em fevereiro de 1996, por ocasião do 3º Encontro Preparatório da Conferência Habitat II, de Istambul, Turquia, relutava em incluir a expressão "direito à moradia" na carta de intenções daquela Conferência. Arreceava-se a Comissão brasileira do uso da dicção "direito à moradia", com medo de que a população viesse a cobrar esse direito na Justiça, tendo afirmado um diplomata: "Durante os debates, concluímos que o direito à moradia é um direito de natureza programática, ou seja, será obtido progressivamente e não pode ser cobrado na Justiça".

Ledo engano!

Se foi com esse pensamento que se promulgou a Emenda, se foi com propósitos meramente retóricos, de proposta de intenções programáticas e ideológicas, o Congresso enredou-se em cipoal intransponível.

Direito humano rotulado de direito social, como se quis qualificar o instituto, inserindo-o no art. 6º da Constituição, como se de menor expressão fosse do que os elencados no art. 5º, sua relevância, entretanto, o qualifica como imprescritível, irrenunciável, inviolável, universal e, sobretudo, dotado de efetividade. (...) Incontroverso que as normas definidoras dos direitos e garantias individuais têm aplicação imediata, a teor da regra do § 1º do art. 5º da Magna Carta, não se pode olvidar que o "direito à moradia", por antes já inscrito em tratados internacionais subscritos pelo Brasil e, agora, alçado à dignidade de direito social constitucional, beneficia-se dessa regra de aplicação imediata.<sup>25</sup>

<sup>24</sup>ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução n. 217-A (III). Declaração dos Direitos Humanos. 10 de dezembro de 1948. *Op. cit.*

<sup>25</sup>VIANA, R. G. C. O direito à moradia. Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, v. 95, p. 543-552, 1 jan. 2000. Viana, Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67487/70097>>. Acesso em: 19 de novembro de 2019.

Vê-se que a preocupação de Viana é a mesma que assombra as normas internacionais: a de que redigem-se normas programáticas belas e justas, mas que estacionam no plano do “dever-ser” e lá ficam presas, numa compilação hermética de boas intenções. Cristiano Müller, traduziu esta concepção:

Em verdade, falar de direitos humanos hoje em dia é falar de algo abstrato, algo que não se toca, algo que está no ar, algo que não se vê. Dentro deste vazio conceitual existe possibilidade para qualquer ponto de vista e modo de pensar. Os direitos humanos como estão postos na atualidade, no modo ocidental de ver o mundo, servem tanto para fazer a guerra como fazer a paz, servem tanto para trazer a injustiça quanto para trazer a esperança. Uma pessoa pode dizer que direitos humanos são o que faz as Nações Unidas com seus programas de ajuda humanitária, outros podem dizer que direitos humanos são o que os Estados Unidos e o grupo dos oito (as sete nações mais ricas do mundo e Rússia) fazem quando levam “liberdade e democracia” para todas as partes do mundo como se esses conceitos fossem produtos ideológicos vendidos no comércio e a um preço muito alto. (...) A partir daí, pode-se compreender por que os direitos humanos encontram-se, nos dias de hoje, como fundamento tanto da guerra como da paz. Isso porque, desde a Declaração de 1948, os direitos humanos têm este caráter abstrato e transcendental e isso está muito claro nos dois exemplos, ou seja, a dignidade humana como algo inerente a toda família humana e os direitos humanos fundamentais como algo em que se deve ter fé. Os direitos humanos vistos desta maneira são direitos que não se alcançam, direitos que estão reconhecidos, mas que não têm relação com a realidade, nem tampouco com a efetividade do direito dogmático.<sup>26</sup>

Raquel Rolnik, na mesma entrevista supramencionada, também expõe esta preocupação e lamento:

Me parece que há um problema muito sério no campo dos direitos humanos: é como se o mais importante não fosse o conteúdo da política, mas a existência de um caminho e de um esquema para que as denúncias de violações possam ser julgadas e consideradas num sistema jurídico justo. Eu vejo que a maior parte da militância na área dos direitos humanos se dedica a isso, a lutar por esse sistema. Então há comissões de direitos humanos que podem examinar o negócio, sistema de direitos humanos, etc. Mas nos países que não adotam esse esquema, há toda uma militância para que seja armado um modelo que seja igual para o mundo inteiro e que, no fim das contas, é um modelo completamente eurocêntrico, baseado no jeito que os direitos humanos se constituem e são montados nos países do oeste europeu. **Então, vendo como funcionam essas coisas aqui no Brasil, sabemos que pode haver lei, texto, comissão, etc. e que tudo isso pode ser completamente esvaziado de poder. Ou seja, o real processo e o real paradigma não estão aí. Então há comissões de direitos humanos, o direito à moradia está escrito na Constituição, etc., etc., mas na prática isso não é implementado. É o famoso “tem, mas tá faltando”.**<sup>27</sup> (Grifou-se)

<sup>26</sup>MÜLLER, Cristiano. Os Conflitos Fundiários Urbanos no Brasil desde uma Perspectiva Crítica dos Direitos Humanos. In: FERNANDES, Edésio. ALFONSIN, Betânia (Coord.). Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar. p. 169-170. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

<sup>27</sup>ALFONSIN, Betânia. Entrevista com a Relatora Especial da ONU para o Direito à Moradia Adequada, Raquel Rolnik. In: FERNANDES, Edésio. ALFONSIN, Betânia (Coord.). Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetiva, *Op. cit.* p. 36.



Neste diapasão, pode-se afirmar que fatores como falhas legislativas, falhas na elaboração de políticas públicas, a capacidade de barganha política de certos grupos econômicos, formam um dos principais entraves à concretização do direito à moradia, pois permitem que, constantemente, este direito seja inserido no plano do “dever-ser”, quadro comumente aplicado às normas consideradas programáticas. Trata-se de um raciocínio político que banaliza nossa Carta Magna e a coloca na condição de *mera folha de papel*, conforme teorizou Lassalle.<sup>28</sup>

Logo, para ao menos atenuar a indiferença estatal, infere-se que a norma constitucional, a despeito do insucesso de diversas políticas públicas habitacionais (tema que nos debruçaremos posteriormente), deveria ser cogente, bem como deveriam ser cogentes as diretrizes legislativas editadas posteriormente, como o Estatuto da Cidade, que será abordado a seguir.

## **1.2. Estatuto da Cidade – principais objetivos relativos ao direito à moradia**

Com a finalidade de dar efetividade e alavancar as políticas públicas de habitação, o Poder Legislativo tem editado normas que abordam essa temática. Pode-se afirmar que o conjunto normativo mais relevante editado até o momento, foi o Estatuto da Cidade.

Promulgado em 2001, após 11 anos de negociações e adiamentos<sup>29</sup>, configura elemento normativo essencial para políticas habitacionais. Recepcionado com entusiasmo pelos que militam por uma participação popular significativa na tomada de decisões relativas ao planejamento urbano, o Estatuto tem, como principal objetivo, propiciar instrumentos, sobretudo aos Municípios, para a implementação da Política Urbana, prevista nos artigos 182 e 183 da Constituição.

As inovações contidas no Estatuto situam-se em três campos: um conjunto de novos instrumentos de natureza urbanística voltados para induzir – mais do que normatizar – as formas de uso ocupação do solo; uma nova estratégia de gestão que incorpora a idéia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade e a ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas, até hoje situadas na ambígua fronteira entre o legal e o ilegal. No primeiro conjunto –

<sup>28</sup>LASSALLE, F. A essência da Constituição. 5ª ed., Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2000.

<sup>29</sup>ROLNIK, Raquel. Estatuto da Cidade: instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. In: SAULE JÚNIOR., Nelson; ROLNIK, Raquel. Estatuto da cidade: novos horizontes para a reforma urbana. São Paulo: Pólis, 2001. p. 5-9. Disponível em: <<https://www.polis.org.br/uploads/833/833.pdf>> Acesso em 17 de maio de 2020.

dos novos instrumentos urbanísticos – a evidente interação entre regulação urbana e a lógica de formação de preços no mercado imobiliário é enfrentada através de dispositivos que procuram coibir a retenção especulativa de terrenos e de instrumentos que consagram a separação entre o direito de propriedade e potencial construtivo dos terrenos atribuído pela legislação urbana. A partir de agora, áreas vazias ou subutilizadas situadas em áreas dotadas de infraestrutura estão sujeitas ao pagamento de IPTU progressivo no tempo e à edificação e parcelamento compulsórios, de acordo com a destinação prevista para a região pelo Plano Diretor. A adoção deste instrumento pode representar uma luz no fim do túnel para as cidades que em vão tentam enfrentar a expansão horizontal ilimitada, avançando vorazmente sobre áreas frágeis ou de preservação ambiental, que caracterizam nosso urbanismo selvagem e de alto risco. Que cidade média ou grande de nosso país não tem uma ocupação precocemente estendida, levando os governos a uma necessidade absurda de investimentos em ampliação de redes de infraestrutura – pavimentação, saneamento, iluminação, transporte – e, principalmente, condenando partes consideráveis da população a viver em situação de permanente precariedade? Que cidade média ou grande de nosso país não é obrigada a transportar cotidianamente a maior parte da população para os locais aonde se concentram os empregos e as oportunidades de consumo e de desenvolvimento humano, desperdiçando inutilmente energia e tempo?<sup>30</sup>

A expectativa, à época da promulgação, era de que haveria um desenvolvimento mais justo do planejamento urbanístico das cidades, que se daria de forma democrática, com forte participação popular, participação direta, bem diferente do que ocorria quando da existência dos Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado, que, segundo Raquel Rolnik, “tudo prometiam (e nenhum instrumento possuíam para induzir a implementação do modelo idealizado proposto!)”.<sup>31</sup> Conforme idealizado, o Estatuto da Cidade promoveria uma relevante formação cidadã; a população de cada cidade passaria a delinear a sua estrutura, o que, sem dúvidas, proporcionaria uma tomada de consciência política carregada de muito potencial para transformações num plano macro do país.

Em relação à regularização fundiária, o Estatuto trouxe como instrumentos, para os imóveis particulares, a usucapião urbana e, para os imóveis públicos, a *concessão de uso* (mediante a utilização a CUEM ou CDRU). No entanto, este último, foi vetado, sob, dentre outras alegações, a de que passaria a existir um risco aos terrenos de preservação ambiental ou localizados em áreas frágeis.<sup>32</sup> O teor e as razões deste veto serão abordados e destrinchados no capítulo 4 deste trabalho. Rolnik muito bem contestou esta desaprovação: “*Ora, se os imóveis, públicos ou privados, tem outra destinação (inclusive permanecer vazios para fins*

---

<sup>30</sup>ROLNIK, Raquel. Estatuto da Cidade: instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. In: SAULE JÚNIOR., Nelson; ROLNIK, Raquel. Estatuto da cidade: novos horizontes para a reforma urbana. *Op. cit.* p. 5-9.

<sup>31</sup>*Ibidem.*

<sup>32</sup>*Ibidem.*

*de preservação ambiental), seus proprietários podem solicitar a reintegração e as áreas passam a não ser mais passíveis de usucapião ou concessão...*<sup>33</sup>

Tal contestação se mostrou tão verdadeira que, no mesmo ano, foi editada a Medida Provisória nº 2.220, modificada, posteriormente, pela Medida Provisória nº 759/2016, convertida na Lei 13.465/2017. Outras normas também são bastante significativas, como por exemplo, a 11.482/2007, que versa sobre a regularização fundiária de terrenos pertencentes à União:

**Em atenção à promessa constitucional de efetivação do direito fundamental de moradia, publicou-se a Lei nº 11.481/2007 – que concede nova redação a vários dispositivos da Lei no 9.636/98 –, versando acerca da regularização fundiária pela via da legitimação da posse sobre bens públicos da União Federal, permitindo-se a formalização das situações jurídicas resultantes de ocupações existentes em imóveis pertencentes ao patrimônio da União Federal até 27 de abril de 2006, e em relação a assentos informais de populações carentes e de baixa renda, para imóveis rurais e urbanos, com finalidade de moradia (art. 1º). A lei tem como centro de sua atenção o tratamento prioritário às ocupações irregulares de terrenos da União por populações de baixa renda, considerando-se como tais aquelas que alcancem renda mensal de até cinco salários mínimos. A regularização fundiária de interesse social favorece o combate à pobreza e à marginalização e alavanca a cidadania.**<sup>34</sup> (Grifou-se)

Todas essas normas serão novamente abordadas no capítulo quarto capítulo.

Por ora, o importante é frisar que, apesar de todo o entusiasmo e expectativas geradas quando da promulgação do Estatuto da Cidade, pode-se afirmar que ele tem se mantido como “mera folha de papel”, conforme é possível apreender da análise realizada por Adauto Lucio Cardoso e Maria Cristina Bley da Silveira:

A avaliação que prevalece nos relatórios estaduais é de que os Planos Diretores constituem um conjunto de intenções, diretrizes e objetivos orientado em geral pelos princípios do Estatuto da Cidade, que não incorporam, no entanto, os elementos necessários à efetiva promoção do acesso à moradia e à terra urbanizada e bem localizada para todos. **A percepção é de que o discurso avança, mas não no sentido da definição de metas e estratégias concretas para o enfrentamento das questões socioespaciais presentes nas cidades pesquisadas.** (...) está presente em praticamente todos os relatórios a conclusão de que Planos se identificam com as diretrizes gerais da política urbana definidas pelo Estatuto da Cidade, sem, entretanto, alcançar efetividade no tocante à possibilidade de: garantir o acesso à terra e à moradia digna; inibir a retenção de imóveis ociosos e evitar os processos especulativos; recuperar a valorização imobiliária gerada por investimentos públicos; propiciar a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes da

<sup>33</sup>*Ibidem.*

<sup>34</sup>FARIAS de, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson. Curso de Direito Civil: Reais. v 5 – 11. ed. rev., ampl. e atual, p. 166 - São Paulo: Atlas, 2015.

urbanização; e promover a urbanização e a regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda. Da mesma forma, quase a totalidade dos relatórios aponta para a ampla incorporação dos instrumentos de política urbana instituídos pelo Estatuto da Cidade, feita, porém, de maneira superficial e genérica.<sup>35</sup> (Grifou-se)

Legislativo e Executivo deveriam estar em compasso para a concretização deste direito, tão premente para a sociedade brasileira, mas o que se infere é que mesmo a edição das normas não foi eficiente no que se propõe. Ou seja, ambos os Poderes tem falhado em seus papéis.

A competência ampla aos entes federativos, atribuída pela CF, para legislar e implementar políticas públicas de habitação culminou num cenário desordenado.<sup>36</sup>

Cada região possui (ou não) um projeto, se possui, geralmente é com forte atuação dos Municípios. Ocorre que, o sucesso ou insucesso de tais projetos exercem influência direta nos índices de desenvolvimento de nível nacional.

Não por acaso, uma das conclusões às quais a pesquisa supramencionada, da FGV em parceria com a ABRAINC, chegou, foi a seguinte:

O perfil distributivo brasileiro é fortemente concentrado nas faixas de renda inferiores. Isso se reflete nos resultados do estudo tanto na estimativa de déficit quanto nos cenários de projeção de demanda. Esse aspecto deixa **evidente a necessidade de se oferecer soluções compatíveis para o acesso à moradia das famílias com renda até 5 salários mínimos. Em outros termos, não se pode imaginar que a habitação no Brasil possa prescindir de políticas habitacionais especialmente voltadas para a baixa renda.**

Além disso, cenários para a demanda habitacional que incorporem uma dinâmica de melhoria da distribuição de renda sempre estarão condicionados à evolução do ambiente macroeconômico. Em outros termos, a pressão por políticas públicas voltadas ao atendimento das necessidades habitacionais das famílias mais pobres será tão mais intensa quanto mais lento for o crescimento da renda agregada (PIB) na economia.<sup>37</sup> (Grifou-se)

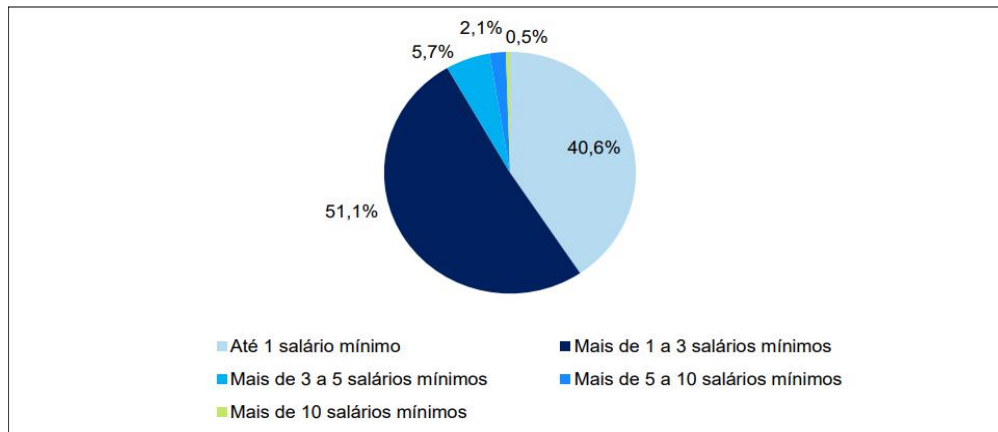
A pesquisa evidencia esta necessidade através da apresentação do seguinte gráfico:

<sup>35</sup>CARDOSO, L. A.; DA SILVEIRA, M. C. B. O Plano Diretor e a Política Pública de Habitação. p. 111 - In: MONTANDON, D.T.; SANTOS JÚNIOR dos, O. A. Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas – Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

<sup>36</sup>CADERNOS FGV DIREITO RIO - Série Clínicas Educação e Direito. v. 08. p. 43-48. 2017. Tema: Política pública municipal e federalismo permissivo: sobreposições de competências administrativas e legislativas e o arrefecimento do controle social. Disponível em: <<https://direitorio.fgv.br/noticia/mcmv-desacelerou-aumento-do-deficit-habitacional-do-brasil-que-bateu-recorde-em-2017>>. Acesso em: 15 de nov. de 2019.

<sup>37</sup>ABRAINC, FGV. Análise das Necessidades Habitacionais e suas Tendências para os Próximos Dez Anos. *Op. cit.* p. 56.

### Distribuição relativa do Déficit Habitacional por Faixa de Renda Familiar – 2017



Fonte: Fundação Getúlio Vargas (FGV), 2017.<sup>38</sup>

Não podemos olvidar que o Brasil possui 5.570 municípios e a maioria não possui arrecadação/orçamento suficiente para implementar políticas públicas habitacionais que exijam um empreendimento de grande porte. A imprescindibilidade da cooperação entre os entes federativos será o tema do terceiro capítulo deste trabalho.

No próximo, será abordada a luta dos cidadãos pela moradia. Afinal, embora a questão seja bastante relegada no âmbito político; os espaços, mesmo que precários, são disputados e conquistados arduamente, colocando-se em jogo até mesmo a vida de muitos brasileiros, como, por exemplo, as vítimas do incêndio e desabamento, ocorridos em 2018, do Edifício Wilton Paes de Almeida, de propriedade da União, ocupado pelo “Movimento de Luta Social por Moradia”.<sup>39</sup>

Nos campos político, jurídico e econômico a busca pela efetivação do direito à moradia tem avançado pouco, conforme se demonstrará a seguir.

<sup>38</sup>ABRAIN, FGV. Análise das Necessidades Habitacionais e suas Tendências para os Próximos Dez Anos. *Op. cit.* p. 12.

<sup>39</sup>FOLHA DE SÃO PAULO. Prédio invadido desaba em incêndio no Largo do Paissandu, centro de SP. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/05/incendio-de-grandes-proporcoes-atinge-um-edificio-no-largo-do-paissandu.shtml>> Acesso em: 15 de novembro de 2019.

## 2. OCUPAÇÃO DE IMÓVEIS PÚBLICOS POR MOVIMENTOS SOCIAIS

Travada pelo Movimento dos Trabalhadores “Sem-Teto” (MTST), a luta pela moradia nos espaços urbanos enfrenta, assim como no campo, onde a luta é travada pelo Movimento dos Trabalhadores “sem terra” (MST), fortes opositores socioeconômicos, quais sejam, *especulação imobiliária e gentrificação*. No campo, a luta pela terra unifica as reivindicações de moradia e de trabalho, enfrentando latifundiários e o agronegócio, em busca da concretização da *reforma agrária*.

Nosso foco é a primeira, a despeito de tais lutas terem, obviamente, relação direta; sobretudo do ponto de vista histórico, relativo ao fluxo migratório contínuo das pessoas do campo para as grandes cidades, em busca de trabalho. Vale ressaltar que o Brasil se configura como um país urbano, ao final da ditadura militar<sup>40</sup>. Isto nos remonta às primeiras causas do processo de *gentrificação* nos grandes centros urbanos do país (processo explicado no primeiro capítulo)<sup>41</sup>.

Em busca da concretização da *reforma urbana*, os sem-teto articulam ocupações, através de seus coletivos, que se organizam, em sua maioria, de forma macro, no *Movimento dos Trabalhadores Sem Teto*. Esta é a principal forma de atuação dos movimentos, que, por um prisma obtuso, conduz à falsa ideia de uma “antecipação da tutela”, quando, na realidade, trata-se de uma autotutela precária, tanto de um ponto de vista mais abstrato, jurídico, quanto de um ponto de vista concreto, relativo às condições físicas do espaço ocupado.

Explica-se: a luta não se restringe apenas à *posse*, para moradia, de um mero espaço físico, mas sim à *moradia adequada*, conforme pode se apreender melhor a partir da leitura da passagem abaixo:

Assim, não se trata do direito à moradia simplesmente, mas a uma moradia adequada, entendida como privacidade adequada, espaço adequado, proteção adequada, iluminação e ventilação adequadas, infraestrutura básica adequada e localização adequada com relação ao trabalho e aos recursos básicos – todos esses elementos a um custo razoável, como estabelecido pela Comissão de Assentamentos Humanos e pela Estratégia Global para Moradia para o Ano 2000. Além disso, para garantir a “adequabilidade” da moradia, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e

<sup>40</sup>MORAES, Lúcia Maria; VIVAS, Marcelo Dayrell. O Direito à Moradia, o Acesso à Terra e o Papel dos Movimentos Sociais no Brasil. In: FERNANDES, Edésio. ALFONSIN, Betânia (Coord.). Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar. p. 156. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

<sup>41</sup>Vide fls. 17-18.

Culturais estabeleceu os “componentes do direito humano à moradia adequada”, quais sejam:

- (i) a segurança jurídica da posse, garantindo legalmente a pessoa contra despejos e deslocamentos;
- (ii) o acesso a serviços e infraestrutura necessários à saúde, segurança, conforto e alimentação, incluindo o acesso a recursos naturais e materiais, água potável, energia elétrica, saneamento, condições de estocagem e outros serviços;
- (iii) possibilidade financeira, isto é, a pessoa precisa ter acesso a uma moradia que ela possa custear sem prejudicar suas outras necessidades básicas;
- (iv) a moradia deve ser habitável, com condições adequadas de espaço e proteção contra as variações ambientais;
- (v) acessibilidade para pessoas com deficiência e pessoas que necessitem de qualquer auxílio para sua mobilidade;
- (vi) localização, com acesso a opções de emprego, serviços de saúde, escolas e outras instalações sociais e;
- (vii) adequação cultural, no que diz respeito à forma da construção, aos materiais utilizados e a outros requisitos relacionados com a expressão da identidade cultural.<sup>42</sup>

A maioria dos movimentos de luta pela moradia, no Brasil, eclodiu a partir da década de 90, quando um cenário político mais favorável foi delineado:

A organização dos sem-teto, assim como a dos sem-terra, passou a ganhar força política e eclodiram ocupações em várias cidades do país, motivando a reação repressiva e violenta do Estado. O movimento dos sem-teto, construiu-se, assim, como um sujeito capaz de exercer a interlocução da sociedade com o Estado, no que tange às reivindicações do direito à moradia. Ressalta-se um processo de organização dos sem-teto, em nível tanto estadual como nacional, tendo sido criadas várias articulações, como: o Movimento de Favela (MDF), em 1977-1980; a Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM), em 1982, a Articulação Nacional do Solo Urbano (Ansur), a União do Movimento de Moradia (UMM) e o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), todos em 1987; o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNML), em 1990; a Central de Movimentos Populares (CMP), em 1993; e o Movimento dos Trabalhadores e Trabalhadoras Sem-Teto (MTST), em 1997. Além dessas, foram criadas muitas outras articulações ligadas a vários segmentos setoriais, como a saúde, o transporte, o saneamento e o meio ambiente. Todas as articulações sociais supracitadas procuraram resgatar a cidadania das famílias exploradas e desamparadas pelo Estado. A conjuntura política da década de 1990 proporcionou um novo cenário para os movimentos sociais no Brasil. Tais mudanças vêm repercutindo de maneira significativa no século XXI em níveis local, regional, nacional e internacional – níveis esses representados por atores que passaram a exigir novas respostas.<sup>43</sup>

A definição e delimitação das características, formas de articulação e de definição de táticas e estratégias dos movimentos é complexa, até mesmo por estarem difundidos por todo o território nacional e serem muito dinâmicos em suas relações internas.

<sup>42</sup>MORAES, Lúcia Maria, VIVAS, Marcelo Dayrell. O Direito à Moradia, o Acesso à Terra e o Papel dos Movimentos Sociais no Brasil. In: FERNANDES, Edésio. ALFONSIN, Betânia (Coord.). Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar. *Op. cit.* p. 147-148.

<sup>43</sup>*Idem.* p. 157.

Luciana Alencar Ximenes, que se baseou bastante na dissertação de mestrado de Matheus da Silveira Grandi, afirma que:

A temática do movimento dos sem-teto é bastante complexa de ser abordada, tendo em vista que diversas questões essenciais são pontos de polêmica no interior do movimento, especialmente por ser uma ação social ampla que se desenrola no cotidiano, sendo sempre atualizada.<sup>44</sup>

Embora complexa (sobretudo no âmbito das discussões internas dos movimentos), é possível inferir que a luta pela efetivação do direito à moradia digna é a bandeira principal:

Uma primeira questão que já demonstra a complexidade do tema é a de se definir quem são os indivíduos “sem-teto”. Grandi nos esclarece que a moradia, quanto a sua própria condição e o espaço que ocupa na cidade, é a dimensão social que mais os identifica. Sendo grande parte dos sem-teto inserida na parcela hiperprecarizada da população urbana, o que traz também a dimensão das condições de trabalho. Nos discursos daqueles tidos como sem-teto, a identidade deste grupo heterogêneo ainda parece em construção. Algumas abordagens trazem uma visão mais abrangente, colocando como sem-teto todos aqueles que não moram em “condições dignas”, estejam eles organizados ou não, e outras abordagens são mais restritivas, entendendo o sem-teto como participante de um movimento social (GRANDI, 2010). O que nos guia no entendimento dos sem-teto é ter em vista que a moradia é o mote principal de seu movimento, tendo percepções distintas do que significa e importa nesta luta, indo desde a conquista de um local de moradia com condições dignas de habitabilidade até a inserção ampla desta luta em um contexto de projetos políticos de transformação social. Nesta luta, duas são as principais formas de ação no espaço urbano, que diversas vezes ocorrem de forma articulada, são elas: a ação direta e a pressão institucional. As ocupações são ações diretas, sendo a principal forma de luta do movimento “territorialização de espaços da cidade operada pelo movimento [...] que configura o espaço e estabelece um novo domínio político sobre o território em questão. E ela não só se dá em sentido estrito, mas também a partir de ações que se valem de símbolos provocativos e quebram regras espaciais impostas pelo Estado ou questionam direitos e prerrogativas legais de proprietários privados – ou seja: uma territorialização em sentido amplo” (GRANDI, 2010, 150 -151). Como formas de luta, as ocupações são fruto de grandes processos de organização, densos de discussões sobre seus aspectos políticos e da importância da construção de uma nova sociabilidade.”<sup>45</sup>

Neste mesmo trabalho, Ximenes afirma que “*a crescente demanda por moradia que se fortalece com a deficiência de políticas habitacionais para a população de baixa renda, a péssima qualidade e o alto custo do transporte público e a precarização dos vínculos*

<sup>44</sup>XIMENES, Luciana Alencar. Ocupações Na Zona Portuária do Rio de Janeiro: Soluções de Moradia e Ações de Resistência no Contexto do Projeto Porto Maravilha. Monografia (Especialização em Sociologia Urbana) Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual do Rio de Janeiro. 135 f. p. 41. Rio de Janeiro. 2017. Disponível em: <[https://www.academia.edu/29791550/OCUPA%C3%87%C3%95ES\\_NA\\_ZONA\\_PORTU%C3%81RIA\\_DO\\_RIO\\_DE\\_JANEIRO\\_SOLU%C3%87%C3%95ES\\_DE\\_MORADIA\\_E\\_A%C3%87%C3%95ES\\_DE\\_RESIST%C3%8ANCIA\\_NO\\_CONTEXTO\\_DO\\_PROJETO\\_PORTO\\_MARAVILHA](https://www.academia.edu/29791550/OCUPA%C3%87%C3%95ES_NA_ZONA_PORTU%C3%81RIA_DO_RIO_DE_JANEIRO_SOLU%C3%87%C3%95ES_DE_MORADIA_E_A%C3%87%C3%95ES_DE_RESIST%C3%8ANCIA_NO_CONTEXTO_DO_PROJETO_PORTO_MARAVILHA)>. Acesso em: 29 de mar. de 2020.

<sup>45</sup>*Idem.* p. 41.



*trabalhistas*<sup>46</sup>, são fatores que impulsionaram a formação de movimentos sociais, como o Frente de Luta Popular (FLP) e a Central dos Movimentos Populares (CMP), que realizaram a ocupação “Chiquinha Gonzaga”, movimentos que, segundo Ximenes, “*têm em comum a preferência pela ocupação de prédios públicos, embasados no arcabouço jurídico-legal que respalda as ações, que resgata a responsabilidade do Estado na garantia da moradia digna, como consta em nossa legislação federal.*”<sup>47</sup>

O imóvel ocupado, não utilizado pelo Poder Público por mais de 20 anos, pertence ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), localizado na Rua Barão de São Félix, 110, no centro da cidade do Rio de Janeiro, perto da estação Central do Brasil. Em seu trabalho, XIMENES ressalta o “*simbólico retorno das classes populares às áreas das quais são sistematicamente expulsas*”<sup>48</sup>, pois a rua é a mesma na qual era localizado o cortiço “Cabeça de Porco”, este na numeração 154; e cita o trabalho de GRANDI, especificamente, o trecho que se reproduz abaixo:

a coincidência espacial entre a localização do cortiço Cabeça de Porco e da Ocupação Chiquinha Gonzaga reforça o fato de tal área da cidade ser, há tempos, um recorte espacial da cidade em disputa (de forma muitas vezes violenta) por diferentes agentes modeladores do espaço urbano. No caso dessa ocupação (como também nas demais dessa fração do movimento dos sem-teto carioca), essa tensão vincula-se de maneira refletida (em diferentes graus) a um conflito marcado por divisões sócio-espaciais de toda sorte (de classe e étnico-raciais, por exemplo). É um território em disputa, no qual pode-se reconhecer as atuais ocupações de sem-teto como flancos populares importantes (da mesma forma que, diga-se de passagem, outras tantas iniciativas da área)<sup>49</sup>

Parte deste grupo, posteriormente, formou a Ocupação Zumbi dos Palmares, ocupando um imóvel localizado na Avenida Venezuela, nº 53, de propriedade do INSS, abandonado há mais de 10 anos.<sup>50</sup>

<sup>46</sup>*Idem*, p. 43.

<sup>47</sup>*Ibidem*.

<sup>48</sup>XIMENES, Luciana Alencar. *Ocupações Na Zona Portuária do Rio de Janeiro: Soluções de Moradia e Ações de Resistência no Contexto do Projeto Porto Maravilha*. Monografia (Especialização em Sociologia Urbana) Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual do Rio de Janeiro. *Op. cit.*, p. 45.

<sup>49</sup>GRANDI, Matheus da Silveira. *Práticas Espaciais Insurgentes e Processos de Comunicação: Espacialidade Cotidiana, Política de Escalas e Agir Comunicativo no Movimento dos Sem-Teto no Rio de Janeiro*. Dissertação de Mestrado pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), 2010. p. 189. Disponível em: <[http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select\\_action=&co\\_obra=184763](http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=184763)> Acesso em: 29 de mar. de 2020.

<sup>50</sup>XIMENES, Luciana Alencar. *Ocupações Na Zona Portuária do Rio de Janeiro: Soluções de Moradia e Ações de Resistência no Contexto do Projeto Porto Maravilha*. Monografia (Especialização em Sociologia Urbana) Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual do Rio de Janeiro. *Op. cit.* p. 46.

A demanda crescente por espaço, fez com que desmembramentos deste mesmo movimento, ocupassem um imóvel pertencente à Companhia Docas do Estado do Rio de Janeiro, localizado no bairro de Santo Cristo, na Avenida Francisco Bicalho, 49.<sup>51</sup>

No Brasil, pode-se afirmar que um caso destacado é o da Ocupação Manuel Congo, localizada na Cinelândia, no centro da cidade do Rio de Janeiro, mais especificamente, na Rua Alcindo Guanabara, nº 20. Este imóvel pertenceu ao Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), posteriormente, ao Instituto de Terras e Cartografia do Rio de Janeiro (ITERJ), ficou abandonado por anos e foi ocupado, sem sucesso, pelo coletivo “Quilombo das Guerreiras”, que sofreu uma remoção violenta por ação policial.<sup>52</sup> Continuou inutilizado e foi ocupado por um grupo liderado pelo “Movimento Nacional de Luta por Moradia” (MNML), quando finalmente, foi adquirido pelo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), que o reformou com verbas oriundas do Programa Minha Casa, Minha Vida Entidades, destinando-o à moradia de 42 famílias.<sup>53</sup>

O prédio da Alcindo Guanabara, 20, abriga 42 famílias, divididas em apartamentos de quarto e sala e dois quartos. O projeto de reforma prevê ainda espaço para geração de renda aos moradores, como restaurante, salão de beleza e café, além de uma cozinha industrial, que está sendo bancada pelos integrantes do movimento de ocupação.

Viabilizar um projeto como este, contudo, exigiu uma longa trajetória de lutas, liderada pelo Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLM). Até chegarem ao prédio atual, as famílias haviam ocupado o prédio do antigo Cine Vitória e um prédio da Receita, tendo sido removidos nas duas ocasiões. De 2007 a 2014, da aquisição do prédio ao começo das obras, que contou com assistência técnica, as famílias receberam recursos do FNHIS.

“Fica parecendo que o Manuel Congo foi privilegiado, mas nada disso aconteceu sem que lutássemos 24 horas. E ainda continuamos lutando para terminar as obras. É preciso sair do isolamento. Essa proposta está inserida em um contexto mais amplo, em um movimento popular organizado nacionalmente. Isso ajuda a criar oportunidades. Acompanhamos as leis serem criadas, lutamos por uma Emenda Constitucional que destinasse recursos para o Sistema Nacional de Habitação, mas não acreditamos que a letra da lei, por si só, tivesse valor”, afirmou a coordenadora do MNLM, Lurdes Lopes, conhecida como Lurdinha. Outro ponto importante da ocupação Manuel Congo é a sua localização. “O prédio não foi escolhido ao acaso. Acreditamos que morar no Centro é bom tanto para os cofres públicos, porque o governo não precisará fazer grandes investimentos em infraestrutura e mobilidade, quanto para nós trabalhadores. Aqui estamos perto de escolas, de creches, de postos de saúde e do comércio. Tem gente para adquirir o que temos para vender, assim

<sup>51</sup>*Idem*, p. 47.

<sup>52</sup>XIMENES, Luciana Alencar. *Ocupações Na Zona Portuária do Rio de Janeiro: Soluções de Moradia e Ações de Resistência no Contexto do Projeto Porto Maravilha*. Monografia (Especialização em Sociologia Urbana) Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual do Rio de Janeiro. *Op. cit.* p. 47

<sup>53</sup>CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO DO BRASIL (CAU/BR). *Ocupação Manuel Congo, no Centro do Rio, é Modelo para Habitação Popular: Projeto Completou 10 anos em 2018*. Disponível em: <<https://www.caubr.gov.br/ocupacao-manuel-congo-no-centro-do-rio-e-modelo-para-habitacao-popular/>>. Acesso em: 30 de mar. de 2020.

como nossa força de trabalho. Acreditamos na ocupação do Centro como uma política urbana que deve ser empregada na Região Metropolitana”, avaliou Lurdinha.

(...) “O Manuel Congo no Rio, assim como outros exemplos em São Paulo, mostram que é possível recuperar esses imóveis ociosos. A requalificação desses espaços nos centros urbanos contribui para reduzir o déficit habitacional e garantir o direito à moradia. O que falta é vontade política de implantar um programa habitacional de fato”, opinou o presidente do CAU/RJ, Jeferson Salazar<sup>54</sup>

De acordo com a fala da Lurdes supratranscrita, aparentemente, este caso conseguiu preencher vários dos “*componentes do direito humano à moradia adequada*”, estabelecido pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais<sup>55</sup>, fato que só pode ser comprovado por uma pesquisa empírica. Ocorre que, caso realmente tenha preenchido ao menos alguns destes componentes, infelizmente, trata-se de uma exceção, pois a esmagadora maioria das ocupações sofre com total descaso do Poder Público ou, até mesmo, com a violência do Estado, consistentes em remoções e longas batalhas judiciais. São exemplos (os dois primeiros abordados anteriormente neste capítulo):

- (i) a ocupação “Zumbi dos Palmares” do imóvel localizado na Avenida Venezuela, nº 53, no centro do Rio de Janeiro, de propriedade do INSS, abandonado há mais de 10 anos; que sofreu forte repressão policial;
- (ii) a ocupação “Quilombo das Guerreiras” do imóvel público localizado na Rua Alcindo Guanabara, nº 20; no centro do Rio de Janeiro, que também sofreu violência policial;
- (iii) a ocupação, organizada pelo movimento Luta por Moradia Digna (MDL) do prédio Wilton Paes de Almeida (imóvel pertencente à União, que não cumpria sua função social desde 2009) localizado no Largo Paissandú, no centro de São Paulo, que desabou em razão de um incêndio decorrente da precarização de sua manutenção.<sup>56</sup>

<sup>54</sup>*Ibidem.*

<sup>55</sup>Vide fls. 30-31.

<sup>56</sup>REGIS ALMEIDA, Helio Jorge; VIEIRA, Bruno Soeiro; SANTOS, Jorge Luiz Oliveira dos. A criminalização midiática do movimento social de luta pela moradia digna. Revista de Direito da Cidade, [S.l.], v. 11, n. 4, p. 440-472, fev. 2020. ISSN 2317-7721. p. 445-446. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/39597/32603>>. Acesso em: 30 mar. 2020. doi:<https://doi.org/10.12957/rdc.2019.39597>.

O fato de alguns movimentos priorizarem a ocupação de imóveis públicos, por terem maior respaldo jurídico-legal; uma vez que o direito à moradia digna está previsto na Constituição e que tal dispositivo impescinde, portanto, de uma ação positiva do Estado para que seja acessível a todos; revela uma estratégia embasada em um raciocínio lógico que pretende utilizar os mecanismos jurídicos existentes para alcançar, de forma menos desgastante politicamente, a efetivação do direito. Ou seja, a ocupação de um *imóvel público*, que não cumpre *função social*, por *pessoas hipossuficientes*, que têm *diversos direitos negados pelo Estado*, possui um forte poder simbólico, relevante para o enfrentamento e luta política por aquele espaço. A preferência por ocupar imóveis públicos revela que ocupar imóveis privados significa travar uma luta mais árdua, com um opositor que ainda possui significativo respaldo legal, recursos financeiros para encarar longos processos judiciais, bem como, em muitos casos, grande poder de barganha política, denominado *lobby*.

Os movimentos se articulam, desenvolvem táticas e estratégias de acordo com estes fatores e o jurídico é um fator bastante relevante, conforme pode se inferir da fala (extraída de artigo elaborado por Ricardo Nery Falbo e André Matheus) de um dos organizadores da ocupação Chiquinha Gonzaga, Orlando Costa:

Na época, o governo federal tava com o Lula, o governo estadual acho que era o Garotinho (...) e o governo da prefeitura era o César Maia. Um não falava com o outro. Esse é um negócio que a gente observou. Ainda teve um negócio que o Ministério das Cidades transferiu a posse de uma certa quantidade de prédios públicos abandonados no Brasil (...) para a prefeitura. Então, **naquele momento exato, o prédio [da Chiquinha Gonzaga] ficou em um limbozinho jurídico, porque ele tava em transferência. Então, isso a gente usou [politicamente], porque confundiu na hora do processo de [ocupação], porque ninguém sabia quem assumiu [o imóvel]. Não, [ninguém] tava muito por dentro (...). Na verdade, a gente usou a malandragem. A gente usou esse momento como uma tática jurídica também. Aí, realmente, quando a gente entrou foi uma confusão tremenda. **A ação [de reintegração de posse] foi pra um, depois foi pra outro, entendeu?**<sup>57</sup> (Grifou-se)**

A partir da análise desta fala de Orlando Costa e da fala da Lurdes Lopes<sup>58</sup>, é possível inferir que o aspecto jurídico é visto como um dos principais entraves e, conseqüentemente, as alterações legislativas são, sim, relevantes, pois possuem poder simbólico capaz de penetrar o imaginário social, impulsionando a reflexão acerca da temática. Contudo, há de se ressaltar

<sup>57</sup>FALBO, Ricardo Nery; MATHEUS, André. A História Da Ocupação Chiquinha Gonzaga: Uma Análise Marxista do Processo de Conscientização do Sujeito. Rev. Direito Práx., Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 1685-1724, Setembro de 2019. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2179-89662019000301685&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2179-89662019000301685&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 29 de mar. de 2020.

<sup>58</sup>Vide fls. 34-35

que este simbolismo, conquistado com muita luta dos movimentos sociais, é inócuo se não for acompanhado de medidas concretas. A luta dos movimentos exige muito além: exige a elaboração de políticas públicas que propiciem a efetivação de seus direitos. Por isso que este trabalho frisa que é necessário um compasso entre os movimentos sociais e os poderes legislativo e executivo. Além disso, a organização estatal do país, bem como a legislação existente, exigem cooperação entre os entes federativos para a concretização do direito à moradia e será exatamente este ponto que será tratado no próximo capítulo.

### 3. COOPERAÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS PARA CONCRETIZAÇÃO DO ESTATUTO DA CIDADE

A Constituição prevê a elaboração de um “plano diretor” para municípios que têm população acima de 20.000 habitantes<sup>59</sup> e o Estatuto da Cidade, por sua vez, o cita como um dos instrumentos a serem utilizados para os fins nele estabelecidos, bem como apresenta outras hipóteses nas quais a elaboração do plano é medida obrigatória.<sup>60</sup> O Plano Diretor visa efetivar, sobretudo, um planejamento urbano, a fim de que a cidade não se expanda de forma desordenada, desequilibrada e, conseqüentemente, injusta.

O Estatuto, como explicado no primeiro capítulo<sup>61</sup>, traça diretrizes urbanísticas para o desenvolvimento dos municípios brasileiros, sobretudo sob o prisma do Direito Urbanístico e do Direito Ambiental. Em algumas situações concretas, relativas às ocupações, estes prismas conflitam, quando, por exemplo, há ocupação de uma área de preservação ambiental.

Edésio Fernandes aborda este tema e conduz a solução a um meio termo<sup>62</sup>: a aplicação do disposto na Medida Provisória nº 2.220/2001, “*se o direito de moradia dos ocupantes de assentamentos informais em terras públicas não puder ser exercido no mesmo local, devido a razões ambientais, o direito de moradia continua prevalecendo, devendo ser exercido em outro local adequado*”<sup>63</sup>; se a ocupação estiver consolidada há um tempo considerável, do ponto de vista legislativo, há de se analisar com mais cautela a solução a ser adotada, uma vez que o transcurso do tempo fez surgir direitos aos ocupantes.

Este não é o foco deste trabalho, nem deste capítulo, no entanto, é uma pontuação importante, pois o Estatuto da Cidade é invocado constantemente para a efetivação tanto dos dispositivos relativos ao direito ambiental, quanto dos relativos ao direito urbanístico/direito à cidade. Ademais, vale pontuar que a competência para fiscalização ambiental é comum, bem

<sup>59</sup>BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

<sup>60</sup>BRASIL. (2001). Lei 10.257 de 10 de julho de 2001: Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional.

<sup>61</sup> Vide fls. 25-27.

<sup>62</sup>FERNANDES, E. Preservação Ambiental ou Moradia? Um Falso Conflito. In: FERNANDES, Edésio. ALFONSIN, Betânia (Org.) Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais. *Op. cit.* p. 356.

<sup>63</sup>*Idem*, p. 357.

como é comum a competência para promoção de políticas públicas habitacionais, o que pode ser um fator de conflito quando há uma situação de embate entre tais direitos.

Para o escopo deste trabalho, importa frisar as previsões normativas acerca do *uso adequado dos imóveis urbanos*, do parcelamento do solo e da regularização fundiária; sendo o primeiro, o ponto principal.

Antes mesmo das previsões constitucionais acerca “da política urbana”<sup>64</sup>, já existiam os “planos diretores”, embora com denominações diversas e, também, a despeito de inexistir autonomia dos Municípios, uma vez que excluídos, àquela época, do sistema federativo<sup>65</sup>: “planos de desenvolvimento urbano”, “planos de desenvolvimento integrado”, “*como eram chamados, tinham o objetivo primordial de constituir documento para a solicitação dos recursos para investimentos e implementação de programas setoriais nos municípios, recursos estes centralizados pelo Governo Federal.*”<sup>66</sup>

A Constituição Federal de 88 confere importância à questão, uma vez que possui um capítulo dedicado à “política urbana”, bem como previsões acerca da competência para legislar sobre direito urbanístico, que é *concorrente*.

A fim de traçar uma linha de raciocínio - que se desenvolverá neste capítulo e no próximo - acerca de como se dá, ou deveria se dar, a cooperação entre os entes federativos para a concretização do direito à moradia, com base no Estatuto da Cidade, na MP 2.220/2001 e na Lei 13.465/2017, mister se faz elencar os dispositivos constitucionais<sup>67</sup> que versam sobre o tema:

- (i) o artigo 21 da CF, inciso XX, dispõe que é da União a competência privativa para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, **inclusive habitação** / correspondente no Estatuto da Cidade: art. 3º, inciso IV.

<sup>64</sup>BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. *Op. cit.*

<sup>65</sup>IMPARATO, Ellade. A Regularização Fundiária na Cidade de São Paulo: a problemática da zona leste. In: FERNANDES, Edésio (Org.). Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil. *Op. cit.* p. 284.

<sup>66</sup>MENDONÇA. Jupira Gomes de. Plano Diretor, Gestão Urbana e Descentralização: novos caminhos, novos debates. In: FERNANDES, Edésio (Org.). Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil. *Op. cit.* p. 151.

<sup>67</sup>BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. *Op. cit.*

- (ii) o artigo 22, prevê que é competência privativa da União legislar sobre Direito Civil e, conseqüentemente, sobre o direito à moradia, o direito à propriedade, bem como sobre a regularização fundiária.

Neste contexto, a fim de conferir autonomia aos entes federativos, a Constituição prevê:

- (iii) no artigo 24, inciso I, que a competência para legislar sobre direito urbanístico é **concorrente** e;
- (iv) no artigo 182, que a política de desenvolvimento urbano, que tem como objetivo cumprir a função social da cidade e garantir bem-estar aos seus habitantes, deverá ser executada pelos *Municípios*; bem como
- (v) no art. 23, inciso IX que é **competência comum da União, dos Estados e dos Municípios promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais**;
- (vi) o parágrafo único deste artigo dispõe, ainda, que **leis complementares fixarão normas para cooperação entre os entes federativos, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional**;
- (vii) o art. 30, inciso VIII, prevê que compete aos Municípios promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

A União, enquanto responsável, de forma privativa, pelo estabelecimento das diretrizes, “*deve, por exemplo, definir os critérios objetivos para a aplicação e destinação dos recursos do sistema financeiro de habitação (Sistema de Poupança, Fundo de Garantia – FGTS e recursos orçamentários)*”<sup>68</sup>.

Os estados podem, por exemplo, implementar políticas públicas para determinadas regiões; no âmbito desta discussão, podem, por exemplo, elaborar um plano estadual de

---

<sup>68</sup>SAULE JÚNIOR. Nelson. Formas de Proteção do Direito à Moradia e de Combate aos Despejos Forçados no Brasil. In: FERNANDES, Edésio (Org.). Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil. *Op. cit.* p. 109.



ordenação do território, conforme dispõe o art. 4º do Estatuto da Cidade, bem como a aplicação da concessão de uso especial para fins de moradia de imóveis de sua propriedade.

Contudo, a maior responsabilidade recai sobre a figura mais relevante do Estatuto da Cidade: o Município, uma vez que a autonomia da gestão urbana pertence a este ente federativo. Não à toa, o Plano Diretor é citado explicitamente em 12 dos 63 artigos do Estatuto da Cidade: “*mais significativo do que a indicação numérica é a importância atribuída ao instrumento*”.<sup>69</sup>

Ocorre que, não há muitos exemplos de iniciativas municipais no âmbito desta temática, o que traz à baila questionamentos acerca do real cumprimento e efetividade do Estatuto.

O senso comum leva à conclusão de que há “falta de interesse” na mobilização de recursos para este fim. Mas, há de se ter cuidado com esta afirmação, pois, o país possui mais de 5.500 municípios com situações bastante diversas, cumprindo frisar os mais relevantes no âmbito da presente discussão, quais sejam: déficit habitacional; arrecadação de impostos; quantidade de imóveis públicos ociosos; legislação municipal; *lobby* relativo à especulação imobiliária; barganha política em relação ao estado vinculado e à União; interesses relativos ao turismo; entre outros.

Lúcia Leitão denomina a situação como “diversidade dos municípios brasileiros”, quando tenta explicar *por que os planos diretores são tão pouco eficazes no Brasil*:

A diversidade dos municípios brasileiros, desconsiderada insistentemente pelos legisladores federais, infelizmente, é outra questão importante quando se discute a ineficácia de instrumentos urbanísticos importantes. No caso do plano diretor, o desconhecimento ou a negação da heterogeneidade que caracteriza as regiões brasileiras e seus municípios aparece na obrigatoriedade que tal instrumento passa a ter a partir de 1988. Ora, ao tentar impor – com a força que determinações constitucionais costumam ter – a elaboração e a implantação de um instrumento que, por natureza, tem a marca da incerteza e cujo êxito parece depender muito mais de um pacto socialmente compartilhado do que de uma determinação legal, parte-se do princípio de que as necessidades urbanísticas se assemelham, uma vez que se propõe um mesmo instrumento para realidades urbanísticas absolutamente distintas. **A exigência constitucional de elaboração de planos diretores para todos os municípios com mais de 20.000 habitantes dá a medida da sua impropriedade. Afinal, o município de São Paulo, com seus 12 milhões e 600 mil habitantes, e Moreno, no interior de Pernambuco, com seus 39 mil habitantes – segundo dados divulgados pelo IPEA -, deverão lançar mão de um mesmo instrumento**

<sup>69</sup>LEITÃO, Lúcia. Remendo Novo em Pano Velho. In: FERNANDES, Edésio. ALFONSIN, Betânia (Coord.) Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais. *Op. cit.* p. 325.

**para solucionar problemas urbanísticos fantásticamente diferenciados.** (...) Como em outras atividades, os instrumentos urbanísticos também têm aplicações e utilizações diversas, precisas e também repita-se, como em outras áreas do conhecimento, podem mostrar-se inadequados em situações aparentemente assemelhadas e, mais, podem tornar-se obsoletos. (...) É possível que o instrumento mais adequado e mais urgente para um determinado município seja uma lei de uso do solo; para outro, um plano estratégico ou a definição de projetos estruturadores; talvez a elaboração de um plano específico de conservação urbana ou a requalificação de áreas importantes para o município seja a real necessidade de uma terceira cidade, e não, necessariamente, a elaboração de um plano diretor que surge para atender a uma determinação constitucional e não a necessidades urbanísticas reconhecidas pela maioria da população.<sup>70</sup> (Grifou-se)

Lúcia Leitão critica, ainda, o caráter “geral e generalizante” imposto ao desenvolvimento local e cita como exemplo, o Plano Diretor de Desenvolvimento do Recife – Lei nº 15.547/91, que, segundo a autora, por ser muito abrangente, teve sua eficácia comprometida, figurando simplesmente como um “instrumento de referência”.<sup>71</sup> Tal apontamento coaduna com o que foi inferido no primeiro capítulo do presente trabalho: o direito à moradia e os dispositivos correlatos previstos na legislação constitucional e infraconstitucional configuram normas colocadas no plano do “dever-ser”, fazendo com que a Constituição, neste aspecto, seja *mera folha de papel*.

Além da *diversidade dos municípios*, outros fatores também são elencados por Lúcia Leitão como responsáveis pela infrutuosidade dos Planos Diretores: (i) a “*minimização da importância das características e vícios culturais presentes na gestão da coisa pública*”, relativa, sobretudo, à falta de participação direta da sociedade no planejamento das cidades; (ii) a “*imprecisão conceitual*” acerca de como deve ser medida a eficácia dos planos diretores, relativas à “excessiva abrangência” dos “problemas que se pretendem solucionar com o instrumento”; (iii) a “*descontinuidade administrativa*”, uma vez que não há “continuidade nas equipes que elaboram o plano e aquelas que têm a responsabilidade de colocá-lo em prática”, com destaque para o fato de que “a administração pública brasileira tem sido marcada, infelizmente, pela destruição de ideias e projetos implantados por governos anteriores”; (iv) o “*autoritarismo*” diretamente relacionado ao ponto anterior, consistente no desinteresse dos gestores públicos no cumprimento do plano, “uma vez que isso implicaria, necessariamente, a existência de limitações ao desejo de administrar a cidade de acordo com interesses definidos politicamente” dissonantes com os definidos anteriormente; por fim (v) a *cultura imediatista*

---

<sup>70</sup>LEITÃO, Lúcia. Remendo Novo em Pano Velho. In: FERNANDES, Edésio. ALFONSIN, Betânia (Coord.) Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais. *Op. cit.* p. 323.

<sup>71</sup>Ibidem, p. 322.

consistente no objetivo de lucro dos agentes econômicos que veem o espaço urbano um meio para seu alcance.<sup>72</sup>

Jupira Gomes de Mendonça, em artigo incluído no livro “Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil”, também destaca a situação desigual entre os municípios como um entrave à concretização destes tipos de políticas públicas. Debruçando-se sobre o trabalho de Marcus André Melo, Jupira ressalta aspectos positivos e negativos da descentralização do Poder Público:

Segundo o autor [Melo], em especial nos países egressos de experiências autoritárias, a descentralização passou a ser entendida enquanto dimensão essencial da democratização, “entendida enquanto transferência de poder decisório a municípios, ou entidades e órgãos locais, expressa, por um lado, tendências democratizantes, participativas e de responsabilização”. Entretanto, diz, por outro lado, pode expressar processos de modernização gerencial da gestão pública, em que apenas a questão da eficiência é considerada. Estas duas dimensões complementares estão presentes nos processos de descentralização, adverte, “mas a importância relativa assumida por estes dois vetores depende da natureza da coalizção política que dá suporte às reformas”.<sup>73</sup>

Em seguida, Jupira Gomes de Mendonça elenca o que Marcus André Melo denomina como “conjunto de mazelas” relativos à descentralização do modo como foi posta:

Em primeiro lugar, o autor levanta problemas relativos à capacidade institucional local, em países com grande heterogeneidade estrutural da sociedade, como o nosso: burocracias locais de baixa qualificação técnica; transferências de recursos antes que se fortaleça a capacidade fiscal local (“recursos de transferência tipicamente tendem a ser menos monitorados por atores locais do que recursos resultantes da taxaço no nível local”); porosidade do governo local em relação às elites locais (“os atores centrais nos processos de responsabilização política – imprensa, legislativo e judiciário – são mais efetivos e independentes no nível nacional”). Em segundo lugar, são mencionados os limites institucionais vinculados à transferência de recursos e competências para os níveis regionais e locais, em especial a perda de capacidade regulatória e de formulaço de políticas, por parte do governo central, pelo desmonte de estruturas setoriais centralizadas. Por fim, mas não menos importante, **destaca-se ainda o argumento de que a indefiniço e ambiguidade quanto ao estabelecimento de competências entre esferas de governo, pela generalizaço de competências concorrentes, tendem a gerar inércia e paralisia institucional.**<sup>74</sup> (Grifou-se)

Neste contexto, pode-se inferir que, no âmbito da discussão de políticas habitacionais, o Plano Diretor, enquanto instrumento, tem se mostrado inócua. Não apenas por desinteresse

<sup>72</sup>LEITÃO, Lúcia. Remendo Novo em Pano Velho. In: FERNANDES, Edésio. ALFONSIN, Betânia (Coord.) Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais. *Op. cit.* p. 321-325.

<sup>73</sup>MENDONÇA, Jupira Gomes de. Plano Diretor, Gestão Urbana e Descentralizaço: novos caminhos, novos debates. In: FERNANDES, Edésio (Org.). Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil. *Op. cit.* p. 156.

<sup>74</sup>*Idem*, p. 157.

dos Poderes Municipais, mas por ser extremamente genérico, de forma que, a conclusão que se pode induzir, é que os estados deveriam ter um papel mais relevante no delineamento e construção de tais políticas, nem que isto implique em um plano, mais voltado à implementação de metas, proposto pela União, com mobilização justa de recursos para seu cumprimento.

Estados e municípios deveriam se engajar num projeto macro, levando em consideração as peculiaridades locais, o que poderia implicar, por exemplo, no desenvolvimento de diversos projetos, de acordo com as necessidades determinadas regiões - como regiões metropolitanas ou quaisquer outras que reúnam condições municipais bastante semelhantes -, concomitantemente, um projeto específico para determinado(s) município(s); ou seja, não necessariamente a imposição de um padrão a todos os municípios que compõem o estado.

O descumprimento do direito à moradia adequada remete o imaginário social, num primeiro momento, às regiões metropolitanas; não é por acaso que praticamente todos os exemplos de ocupações de imóveis por movimentos sociais dadas neste trabalho, estão localizadas em capitais. Mas não se deve ignorar o fato de que o problema também está presente nas pequenas e médias cidades, sobretudo nos rincões do Brasil.

Edésio Fernandes destaca que poucos municípios têm se debruçado sobre a elaboração do plano diretor e efetivação dos princípios, instrumentos, direitos e obrigações estabelecidos pelo Estatuto da Cidade e que, a maioria das justificativas se pauta na alegação de que a legislação tem um “viés de cidade grande” e burocratiza a gestão urbana; no entanto, o autor entende que a discussão deveria tomar outro rumo, uma vez que “os Municípios menores e médios têm mais chances de promover desenvolvimento sustentável do que as cidades grandes, que já estão pagando preço altíssimo pela falta de planejamento territorial”.<sup>75</sup>

Embora, como dito anteriormente, não existam muitos exemplos exitosos de projetos municipais relativos à política habitacional; quando da promulgação do Estatuto da Cidade, houve grande entusiasmo e mobilização em torno da possibilidade da mobilização de recursos federais para tais projetos, conforme explica Nabil Bonduki:

---

<sup>75</sup>FERNANDES, Edésio. O Desafio dos Planos Diretores Municipais. In: FERNANDES, Edésio. ALFONSIN, Betânia (Coord.) Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais. *Op. cit.* p. 351-352.

O Estatuto da Cidade começou a ser implementado através de uma Campanha Nacional pelo Plano Diretor Participativo, desenvolvido pela Secretaria de Programas Urbanos, que buscou qualificar técnicos e lideranças comunitárias para, entre outros aspectos, introduzir instrumentos urbanísticos capazes de combater a especulação imobiliária e garantir terra urbanizada para a produção habitacional. Entre 2001 e 2006, cerca de dois mil municípios elaboraram seus planos diretores, com resultados muito diferenciados. De qualquer maneira, pela primeira vez o governo federal conseguiu realizar, de maneira democrática e participativa, uma ação ampla em todo o território, para implementar um instrumento de planejamento, articulado com a questão habitacional.<sup>76</sup>

Bonduki ainda afirma que, experiências mostraram que é demasiadamente pesado aos estados e municípios o encargo da mobilização de recursos para financiamento de projetos amplos de habitação, sendo fundamental o investimento de recursos orçamentários da União para alavancar os recursos voltados à população efetivamente de baixa renda e não classe média/média baixa.<sup>77</sup> Contudo, a atuação dos municípios no planejamento deve ser expressiva:

É claro que a localização adequada dos projetos depende muito dos municípios, de seus planos diretores e habitacionais e dos instrumentos urbanísticos que eles regulamentaram. Mas cabe ao governo federal, ainda mais quando conta com um mecanismo poderoso de indução – recursos fartos -, estimular a implantação dos novos empreendimentos em locais mais adequados e que ferem menos custo urbano e ambiental. O PlanHab propôs incentivar, com prioridade no acesso aos recursos, os municípios que se estruturassem institucionalmente e que adotassem políticas fundiárias e urbanas corretas, como a instituição do imposto de renda progressivo para combater os imóveis ociosos e subutilizados. Isso, porém, ainda não foi levado adiante.<sup>78</sup>

Além da dificuldade na articulação da cooperação entre os entes federativos, um dos principais gargalos enfrentados pelos últimos projetos habitacionais federais tem sido a configuração de uma gestão adequada dos recursos financeiros, de modo que haja segurança jurídica e, também, viabilidade do retorno do crédito concedido para este fim pelos agentes econômicos, sendo que o protagonista, dentre estes agentes, tem sido, há muito tempo, a Caixa Econômica Federal.<sup>79</sup>

Um dos mais relevantes planos elaborados para o enfrentamento da questão, a longo prazo, foi o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), entre 2007 e 2008:

<sup>76</sup>BONDUKI, Nabil. Avanços, Limitações e Desafios da Política Habitacional do Governo Lula – Direito à Habitação em Oposição ao Direito à Cidade. In: FERNANDES, Edésio. ALFONSIN, Betânia (Coord.). Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar. *Op. cit.* p. 305.

<sup>77</sup>*Idem*, p. 300-305.

<sup>78</sup>*Idem*, p. 312. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

<sup>79</sup>BONDUKI, Nabil. Avanços, Limitações e Desafios da Política Habitacional do Governo Lula – Direito à Habitação em Oposição ao Direito à Cidade. In: FERNANDES, Edésio. ALFONSIN, Betânia (Coord.). Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar. *Op. cit.* p. 301-310.

Buscando superar a antiga homogeneidade com que a questão habitacional foi tratada no passado, as propostas, estratégias de ação e metas do PlanHab levaram em conta a diversidade da questão habitacional, as variadas categorias de municípios, as especificidades regionais e os diferentes olhares de cada segmento social. A estratégia propôs ações simultâneas, nos quatro eixos considerados indispensáveis: financiamentos e subsídios; arranjos institucionais; cadeia produtiva da construção civil; estratégias urbano-fundiárias. Foi proposta uma progressiva ampliação dos recursos orçamentários, até alcançar uma dotação estável de 2% do orçamento da União e de 1% dos orçamentos estaduais e municipais (...), necessária para criar uma nova política de subsídio baseada em grupos de atendimentos por capacidade de retorno ao financiamento e alcançar um enfrentamento massivo ao déficit habitacional. De acordo com o desenho financeiro proposto, o grupo dos mais pobres, que não tem capacidade de retornar um financiamento, seria beneficiado com subsídio total, já os que têm alguma capacidade de pagar parte de financiamento, mas apresentam risco para os agentes financeiros, teriam acesso a um Fundo Garantidor e um subsídio parcial. (...) Com o PlanHab, tinha-se um instrumento para orientar a política habitacional a longo prazo, numa situação mais favorável que nunca para enfrentar, de uma maneira nova, o problema habitacional.

80

Parecia o cenário mais fértil para que o país avançasse significativamente neste âmbito, mas, conforme narra Bonduki, em seguida, a crise econômica de 2008 atinge fortemente o Brasil, o que culminou num recuo dos agentes financeiros nesta área; sendo essa conjuntura, fator determinante para que fosse criado o programa “Minha Casa, Minha Vida”.<sup>81</sup> No artigo ora analisado, “*Avanços, Limitações e Desafios da Política Habitacional do Governo Lula – Direito à Habitação em oposição ao Direito à Cidade*”, Bonduki traça o histórico dos programas habitacionais nacionais, desde a época da ditadura militar, quando foi criado o Banco Nacional da Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro de Habitação (SFH); o uso dos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), na época do governo do Fernando Henrique Cardoso, quando surgiram os programas Pró-Moradia e Pró-Saneamento; até à instituição do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), com a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), durante o governo Lula, quando também foi criado o Ministério das Cidades, promulgado o Estatuto das Cidades, criada a Política Nacional de Habitação (PNH) e o PlanHab, implementados os Programas de Aceleração do Crescimento (PAC) e Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). Sua conclusão acerca do PMCMV nos levará à discussão do próximo capítulo, que focará na utilização do recurso jurídico da concessão de uso especial para fins de moradia para

---

<sup>80</sup>BONDUKI, Nabil. *Avanços, Limitações e Desafios da Política Habitacional do Governo Lula – Direito à Habitação em Oposição ao Direito à Cidade*. In: FERNANDES, Edésio. ALFONSIN, Betânia (Coord.). *Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar*. *Op. cit.* p. 309-310

<sup>81</sup>*Idem*, p. 310

enfrentamento, mesmo que parcial, da questão. Confirma-se, portanto, a conclusão de Bonduki, para que se possa desenvolver esta defesa:

Não é por acaso que um governo tão bem-sucedido como o de Lula, que criou no seu primeiro dia um Ministério das Cidades, visando articular as políticas urbanas, chegou a um fim com um programa bilionário – que conseguiu aportar um subsídio fabuloso, como nunca havia acontecido, para atender a população de baixa renda -, mas que não dá atenção às questões urbanas e fundiárias, enfrentando o problema habitacional com a construção de casinhas e predinhos nas periferias urbanas, com projetos de baixa qualidade arquitetônica e urbanística, salvo as honrosas exceções de sempre.<sup>82</sup>

Visto por Bonduki como um programa muito raso comparado às expectativas primárias do PlanHab, outras análises inferem que o programa, nos moldes como foi implementado, contribui para o processo de gentrificação e segregação urbana<sup>83</sup>.

Levando isto em consideração, infere-se que a implementação isolada e massiva deste projeto, bem como tê-lo como modelo, pode agravar a gentrificação no país, o que é bastante nocivo à ideia de um desenvolvimento urbanístico incluyente e que vise, efetivamente, reduzir as desigualdades sociais e regionais. Portanto, o que será discutido no próximo capítulo e que constitui a defesa do presente trabalho, é a utilização, mesmo que complementar, mas que seja significativa, da “concessão uso especial para fins de moradia”, prevista no art. 183, § 1º da Constituição e no art. 1.225, XI do Código Civil.

---

<sup>82</sup>BONDUKI, Nabil. Avanços, Limitações e Desafios da Política Habitacional do Governo Lula – Direito à Habitação em Oposição ao Direito à Cidade. In: FERNANDES, Edésio. ALFONSIN, Betânia (Coord.). Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar. *Op. cit.* p. 312.

<sup>83</sup>ROLNIK, Raquel et al. O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. *Cad. Metrop.*, São Paulo, v. 17, n. 33, *Op. cit.* p. 127-154.

#### 4. DESTINAÇÃO DOS IMÓVEIS PÚBLICOS OCIOSOS ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MORADIA POPULAR

Conforme mencionado no primeiro capítulo, o principal instrumento normativo para a destinação de imóveis públicos à moradia popular é a *concessão de uso especial para fins de moradia*, (CUEM) prevista, implicitamente, na Constituição, no §1º do art. 183 e, de forma mais detalhada, – embora vetada – no Estatuto da Cidade, ressurgindo, no mesmo ano da promulgação deste, na Medida Provisória nº 2.220, editada pela Medida Provisória 759/2016, que foi convertida na Lei nº 13.465/2017, bem como na Lei 11.481/2007 e no inciso XI do art. 1.225 do Código Civil. Há de se ressaltar a possibilidade de utilização, para este mesmo fim, da *concessão do direito real de uso* (CDRU), instituto que também é previsto nas leis supramencionadas e no inciso XII do art. 1.225 do Código Civil.

Para o escopo deste trabalho, destaca-se a utilização da CUEM, pois: (i) como o próprio nome do instituto indica, a finalidade é a destinação de *imóvel público* para *moradia*, de forma gratuita, através de *ato do poder público*; (ii) o imóvel deve estar previamente ocupado; (iii) a pessoa que tiver adquirido o *direito subjetivo* à CUEM não pode ser proprietário(a) de imóvel (urbano ou rural); (iv) a área ocupada não deve superar 250m<sup>2</sup>.

A CDRU, por sua vez, impescinde de *contrato*, podendo ser gratuita ou onerosa, tendo como objeto imóvel público ou particular. O instituto da CDRU está ligado à *discricionariedade do poder público*, não podendo se falar em “direito subjetivo” como na CUEM. Ademais, a CDRU, embora possa ser utilizada para fins de moradia, tem como foco, quando se trata de imóveis públicos, a *concessão para uso comercial*, com a regularização de pequenos comércios que ocupam a área pelo tempo previsto em lei, com área que também não supere 250m<sup>2</sup> e que desenvolva atividade que atenda aos interesses locais. A CUEM também admite que se utilize o imóvel de forma mista, ou seja, para moradia e desenvolvimento de pequeno negócio, no entanto, o foco é a moradia.<sup>84</sup> A CDRU, em regra, impescinde de licitação, no entanto, se for utilizada, pelo poder público, em programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social (tendo como objeto imóveis residenciais ou de uso

---

<sup>84</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO (MPSP). Regularização Fundiária de Áreas Públicas – Cartilha de orientação sobre o Programa de Regularização Urbanística e Fundiária. Disponível em: <<http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Cartilhas/regulariza%C3%A7%C3%A3o%20fundia%C3%A7%C3%A3o>.pdf> Acesso em 23 de nov. de 2020.



comercial de âmbito local), a Lei 8.666/93, na alínea *f* do art. 17, dispensa o procedimento licitatório.

Feita esta importante diferenciação entre os institutos, retoma-se a discussão acerca da CUEM e sua previsão no ordenamento nacional. Da leitura do primeiro parágrafo deste capítulo, é possível apreender, apenas pela observação do trâmite da expedição de diretrizes e do tempo transcorrido até a efetiva positivação da CUEM, que o instrumento é bastante controverso. Nesta parte do trabalho, o principal artigo abordado será o “*Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM): O que Mudou em Seu Regime Jurídico Desde a Constituição de 1988 até a Lei nº 13465 de 2017?*”<sup>85</sup>, escrito por Thiago Marrara, que delineou a trajetória deste instituto jurídico.

Prevista, de forma bastante estranha – como se, propositadamente, tivesse se atribuído um aspecto nebuloso - na Constituição, no § 1º do art. 183, a *concessão de uso especial para fins de moradia* ou a *concessão do direito real de uso* permitem que imóveis públicos que não cumprem sua função social, sejam destinados à moradia dos que comprovadamente necessitam de um local adequado para viver.

A própria Constituição define a forma de avaliar o cumprimento dessa função social. O art. 182 estabelece que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

É certo, contudo, que o dispositivo supramencionado não vem sendo obedecido, o que pode ser comprovado com os dados do Censo 2000 acerca do grande número de imóveis ou terrenos vazios e ociosos e do equivalente número de déficit habitacional no país, sobretudo em cidades de médio e grande porte. As missões da Relatoria Nacional e dados levantamentos pelos movimentos de moradia apontam ainda que os proprietários desses imóveis não cumprem com as obrigações tributárias municipais. Todavia, as missões também revelam que, quando tais imóveis são ocupados por famílias sem-teto, organizadas ou não em movimentos de moradia, imediatamente o proprietário propõe ação de reintegração de posse e, em geral, consegue parecer favorável, a partir do qual executa violentos despejos com apoio dos órgãos de segurança pública.<sup>86</sup>

<sup>85</sup>MARRARA, Thiago. *Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM): O Que Mudou em seu Regime Jurídico desde a Constituição de 1988 até a Lei n. 13.465 de 2017?* Revista de Direito da Cidade, v. 11, n. 1. ISSN 2317-7721 pp. 310-330. Disponível em < <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/35670>> Acesso em 17 de maio de 2020.

<sup>86</sup>MORAES, Lúcia Maria. VIVAS, Marcelo Dayrell. *O Direito à Moradia, o Acesso à Terra e o Papel dos Movimentos Sociais no Brasil*. In: FERNANDES, Edésio. ALFONSIN, Betânia (Coord.). *Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar*. *Op. cit.* p. 149-150.

Para o escopo deste trabalho, interessa frisar os imóveis públicos ociosos, mas também é relevante mencionar as tensões relativas ao não cumprimento da função social de propriedades privadas, situação exposta no trecho supratranscrito.

Embora se tenha frisado no parágrafo inaugural deste capítulo a previsão do instituto da “*concessão de uso*”, a partir da Constituição Federal de 1988, há de se informar que esta não foi sua estreia no ordenamento pátrio. O instituto constava do Código Civil de 1916, bem como no Decreto-lei nº 271, de 1967, que, por sua vez, ampliou sua penetração, permitindo a destinação de terrenos públicos para a população de baixa renda, bem como para regularização legal das ocupações já existentes, uma vez que não é possível a aplicação do instituto da usucapião para este tipo de imóvel.<sup>87</sup> Neste momento, previa-se a “*concessão de uso*”, gênero que, hoje, abarca as espécies CUEM e CDRU.

É justamente em relação a esse ponto que a Constituição constrói um texto um tanto confuso, pois, conforme Marrara destacou em seu artigo supramencionado, o *caput* do artigo 183, versa apenas sobre a usucapião urbana, dispondo sobre metragem e condições que, em muitos casos, não coincidirão com a hipótese da aplicação da CUEM, que é abordada, implicitamente, no §1º, como espécie do gênero “*concessão de uso*”. A Constituição também faz uma divisão entre os imóveis urbanos e rurais, tratando do assunto, quanto a este último, em seu artigo 191, neste, frisando a imprescritibilidade dos imóveis públicos (conforme consta no §3º do art. 183).

Como os imóveis públicos são imprescritíveis por norma constitucional (não se sujeitando à usucapião), a única medida que permite compatibilizar a permanência dos moradores com o domínio público do bem é a outorga de uso. E mais: para que se dê um mínimo de previsibilidade aos ocupantes, não seria adequado o emprego de outorgas precárias como a autorização ou a permissão de uso, daí porque o legislador bem apontou a figura da concessão de uso.

De todo modo, como adverte Di Pietro (2014, p. 204), é evidente que o tratamento da concessão está mal colocado na Constituição. Afinal, o § 1º do art. 183 deveria se vincular ao conteúdo do *caput*, que cuida de usucapião como instituto exclusivo de aquisição de bens privados por decurso do tempo. Mais correto teria sido explicitar, em artigo próprio, a norma da imprescritibilidade dos bens estatais públicos, seguindo-se a norma que garante a concessão de uso especial para viabilizar o direito à moradia por sua relação com a dignidade humana.

Apesar da falha de legística, o fundamento constitucional explícito da CUEM é inegável e dele se originou o dever de o Congresso Nacional expedir diretrizes sobre o tema. Reitere-se a expressão “diretrizes”, aqui tomada como sinônimo de normas gerais de direito urbanístico. A CUEM é mecanismo de gestão patrimonial vinculado a políticas de desenvolvimento urbano. Por sua ligação com a “gestão

---

<sup>87</sup>ALFONSIN, Betânia. Políticas de Regularização Fundiária: Justificação, Impactos e Sustentabilidade. In: FERNANDES, Edésio (Org.). Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil. *Op. cit.* p. 222.

patrimonial”, ele se insere no âmbito de autonomia administrativa dos três níveis políticos da federação (art. 1º e 18 da Constituição), que tem competência para detalhar sua aplicação. Já por sua relação com o desenvolvimento urbano, ele está enquadrado na competência legislativa concorrente do art. 24, inciso I, combinada com o art. 182, caput da Constituição.<sup>88</sup>

Comumente, quando se discute a cessão de terrenos, frisa-se a necessidade de prévia desafetação da área, pois a maior parte delas é destinada “à instalação de praças, escolas e áreas verdes”.<sup>89</sup>

Marrara ressalta que, para a correta apreensão do tema, é necessário saber o que significam “bens públicos”, uma vez que os imóveis públicos fazem parte deste rol, sendo que, tal rol está inserido noutro muito mais amplo, qual seja: o dos “bens estatais”.

Entendidos como bens pertencentes a pessoas jurídicas de direito público interno (art. 98 do Código Civil), os bens públicos são automaticamente imprescritíveis, pois se pressupõe sua imprescindibilidade à continuidade de serviços essenciais à coletividade e ao exercício de direitos fundamentais, como a locomoção e a manifestação. No entanto, os bens estatais privados, ou seja, os bens das pessoas jurídicas estatais de direito privado (como sociedades de economia mista, empresas controladas, empresas públicas, associações estatais e fundações privadas), não se confundem com bens públicos e não gozam de imprescritibilidade, salvo nas excepcionálissimas situações em que desempenharem o papel de “bens públicos de fato”, de parcela do “domínio público impróprio”.<sup>90</sup>

Esta é a definição clássica; ocorre que, a disputa desses espaços no campo fático tem ressignificado estes conceitos, de acordo com a *evidente* – conclusão que deveria ser unânime – sobreposição de direitos humanos e fundamentais ao direito de propriedade, quando esta comprovadamente não cumpre sua função social.

Cabe ressaltar que o direito à moradia, não está consignado somente no âmbito do direito internacional, mas também no ordenamento pátrio, uma vez que foi internalizado pela Constituição e é destrinchado em diversas diretrizes legislativas.

Há um prisma ainda mais contundente, partindo do raciocínio do parágrafo supra, quando se analisam bens públicos, que não cumprem função social, permanecem

<sup>88</sup>MARRARA, Thiago. Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM): O Que Mudou em seu Regime Jurídico desde a Constituição de 1988 até a Lei n. 13.465 de 2017? *Op. cit.* p. 310-330.

<sup>89</sup>ALFONSIN, Betânia. Políticas de Regularização Fundiária: Justificação, Impactos e Sustentabilidade. In: FERNANDES, Edésio (Org.). Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil. *Op. cit.* p. 224.

<sup>90</sup>MARRARA, Thiago. Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM): O Que Mudou em seu Regime Jurídico desde a Constituição de 1988 até a Lei n. 13.465 de 2017? *Op. cit.* p. 310-330.

abandonados por anos a fio e, quando ocupados, são tratados com indiferença justamente pelo Poder diretamente responsável por concretizar parcela dos direitos fundamentais.

Não obstante, o direito é constantemente lapidado pelas mudanças sociais, ressignificando as normas, a fim de que estas atendam à realidade fática, conforme explicam Betânia Alfonsin, Marcelo Cafrune e Lucas Konzen:

Tome-se, por exemplo, a categoria bem público de uso especial. No Direito Civil e no Direito Administrativo brasileiro, configurados conforme o liberalismo francês, os bens de uso especial são aqueles prédios, terrenos e bens destinados à prestação de serviços públicos e são reputados como inalienáveis, impenhoráveis e imprescritíveis. De acordo com essa visão doutrinária, a única possibilidade de um bem de uso especial ser alienado é através do ato de desafetação que transforma a classe do bem público, seguido da autorização legislativa que permite a sua alienação. Era exatamente isso o que o Governo do Estado queria fazer com o terreno da FASE (desafetar e alienar o bem), ignorando que, **ao lado da classificação do Código Civil, já há outras normas jurídicas positivadas no país, forjadas na luta dos movimentos sociais, emprestando novos sentidos à classificação dos bens públicos, o que implica a necessidade de rever a gestão desses bens e, em uma perspectiva conceitual, de rever o próprio engessamento das categorias jurídicas.**

No Brasil, há milhares de praças e prédios públicos que foram ocupados durante a Ditadura Militar, diante da absoluta ausência de políticas habitacionais ao longo de 25 anos. Em face dessa situação, uma disputa vem sendo travada pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) para demonstrar que **o conceito de bem público – tanto no que se refere aos bens de uso especial quanto aos bens de uso comum do povo, tais como praças e ruas – não é unívoco.** Pelo contrário, há conflitos em relação aos usos desses espaços e há direitos humanos cujo exercício depende de sua ocupação, para além do enunciado do Código Civil. **Nessa disputa, houve um questionamento profundo da legalidade civilista e a construção de normas de Direito Urbanístico – abarcando categorias jurídicas como função social da propriedade pública, função social da cidade e, finalmente, direito à cidade, que efetivamente transformaram o regime jurídico dos bens públicos no país em uma inflexão absolutamente conforme os direitos fundamentais consagrados na Constituição.** O uso do bem público para fins de moradia, que era percebido como ilegal desde a perspectiva civilista ou administrativa, foi ressignificado como totalmente legítimo, escancarando as contradições e os limites de uma classificação dos bens públicos atenta antes aos interesses estatais que aos interesses da coletividade.<sup>91</sup> (Grifou-se)

Elucidado este ponto sobre a classificação dos bens estatais, pode-se prosseguir na discussão acerca da trajetória da CUEM. Conforme pontuado no terceiro capítulo do presente trabalho, a competência para legislar sobre direito urbanístico, de acordo com a Constituição, é concorrente e, partindo dessa premissa, Marrara conclui e ressalta que, ao Congresso, cabe a

<sup>91</sup> ALFONSIN, Betânia. CAFRUNE, Marcelo Eibs. KONZEN, Lucas Pizzolato. O Exercício do Direito Humano à Moradia como Estopim de Mudanças Jurídicas, Políticas e Territoriais: um estudo de caso em Porto Alegre. In: FERNANDES, Edésio. ALFONSIN, Betânia (Coord.). Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar. *Op. cit.* p. 235.

expedição de normas gerais, sem limitar as complementações de competência dos Estados e Municípios.

“(…) o Congresso não deve fazer mais que expedir normas gerais, básicas, que estruturam o instituto em todo o território nacional, sem impedir que Estados e Municípios possam exercer sua competência suplementar nesse campo. Em outras palavras: os entes subnacionais podem cuidar da matéria em legislação própria, de modo a detalhar o regime jurídico da concessão de uso especial, contanto que respeitem as disposições gerais. Nesse sentido, os poderes legislativos estaduais e locais podem expedir normas, por exemplo, sobre: 1) procedimentos administrativos para a outorga da concessão de uso sobre seus respectivos imóveis urbanos; 2) a definição de imóveis de interesse ambiental, destinados a infraestruturas ou envolvidos em outras situações que gerem ao Poder Público a faculdade de assegurar o direito à moradia em outra localidade e 3) a escolha de imóveis públicos alternativos para casos em que a concessão sobre o imóvel ocupada for facultativa ou vedada nos termos da MP n. 2.220.<sup>92</sup>

Partindo desses delineamentos constitucionais, após anos de discussão acerca da necessidade de expedição de diretrizes sobre direito urbanístico, promulgou-se o Estatuto da Cidade<sup>93</sup>, com normas consideradas bastante avançadas e progressistas, mas que, na prática, conforme explicitado no capítulo anterior, tem sido relegado.

Em sua redação original, submetida à sanção presidencial, previa-se a CUEM, nos artigos 15 a 20, que “visavam concretizar o texto constitucional ao prever a concessão de uso especial sobre imóveis públicos para fins de moradia na modalidade individual e, como novidade, na modalidade coletiva, exclusiva para população de baixa renda.”<sup>94</sup>.

Em simples resumo, os referidos dispositivos previam: (i) a concessão de uso especial gratuita individual, independentemente de baixa renda do possuidor (art. 15); (ii) a concessão de uso especial gratuita coletiva para população de baixa renda (art. 16); (iii) o direito à modificação da área de concessão, caso a área ocupada estivesse sujeita a risco de desastre (art. 17); (iv) a possibilidade de outorga da concessão pela via administrativa ou judicial (art. 18); (v) o direito de transferência do uso do concessionário a outrem por ato *inter vivos* ou *causa mortis* (art. 19); e (vi) as hipóteses de extinção da concessão (art. 20).<sup>95</sup>

A Seção VI do Estatuto da Cidade, foi vetada, em sua íntegra. Confirma-se a redação das “razões do veto”:

<sup>92</sup>MARRARA, Thiago. Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM): O Que Mudou em seu Regime Jurídico desde a Constituição de 1988 até a Lei n. 13.465 de 2017? *Op. cit.* p. 310-330.

<sup>93</sup>Vide fls. 25-27.

<sup>94</sup>MARRARA, Thiago. Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM): O Que Mudou em seu Regime Jurídico desde a Constituição de 1988 até a Lei n. 13.465 de 2017? *Op. cit.* p. 310-330.

<sup>95</sup>*Ibidem.*

“O instituto jurídico da concessão de uso especial para fins de moradia em áreas públicas é um importante instrumento para propiciar segurança da posse – fundamento do direito à moradia – a milhões de moradores de favelas e loteamentos irregulares. Algumas imprecisões do projeto de lei trazem, no entanto, riscos à aplicação desse instrumento inovador, contrariando o interesse público.

O *caput* do art. 15 do projeto de lei assegura o direito à concessão de uso especial para fins de moradia àquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados situada em imóvel público. A expressão “edificação urbana” no dispositivo visaria a permitir a regularização de cortiços em imóveis públicos, que no entanto é viabilizada pela concessão a título coletivo, prevista no art. 16. Ela se presta, por outro lado, a outra leitura, que poderia gerar demandas injustificadas do direito em questão por parte de ocupantes de habitações individuais de até duzentos e cinquenta metros quadrados de área edificada em imóvel público.

Os arts. 15 a 20 do projeto de lei contrariam o interesse público sobretudo por não ressaltarem do direito à concessão de uso especial os imóveis públicos afetados ao uso comum do povo, como praças e ruas, assim como áreas urbanas de interesse da defesa nacional, da preservação ambiental ou destinadas a obras públicas. Seria mais do que razoável, em caso de ocupação dessas áreas, possibilitar a satisfação do direito à moradia em outro local, como prevê o art. 17 em relação à ocupação de áreas de risco. O projeto não estabelece uma data-limite para a aquisição do direito à concessão de uso especial, o que torna permanente um instrumento só justificável pela necessidade imperiosa de solucionar o imenso passivo de ocupações irregulares gerado em décadas de urbanização desordenada.

Por fim, não há no art. 18 a definição expressa de um prazo para que a Administração Pública processe os pedidos de concessão de direito de uso que, previsivelmente, virão em grande número a partir da vigência deste instrumento. Isto traz o risco de congestionar o Poder Judiciário com demandas que, num prazo razoável, poderiam e deveriam ser satisfeitas na instância administrativa.

Pelas razões expostas, propõe-se o veto aos arts. 15 a 20 do projeto de lei. **Em reconhecimento à importância e validade do instituto da concessão de uso especial para fins de moradia, o Poder Executivo submeterá sem demora ao Congresso Nacional um texto normativo que preencha essa lacuna, buscando sanar as imprecisões apontadas.**<sup>96</sup> (Grifou-se)

Conforme prometido, de fato, o Poder Executivo não ficou inerte e, no mesmo ano da promulgação do Estatuto, editou a Medida Provisória nº 2.220, que dispõe sobre a CUEM e sobre o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, ao qual incumbe, dentre outras coisas, o acompanhamento e avaliação das políticas de habitação.

As principais características da CUEM, tendo como base a medida provisória supramencionada, segundo Marrara, são:

A concessão de uso para fins de moradia é especial por sua *gratuidade* (ou vedação de cobrança pelo uso), *perpetuidade* (não havendo possibilidade de se estipular termo final), *vinculação* (já a legislação confere um direito ao ocupante),

<sup>96</sup>Brasil. Senado Federal. Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008. Estatuto da Cidade. 3. ed. – Brasília 102 p. Disponível em:

<<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70317/000070317.pdf?sequence=6%20Calizaya,>>  
Acesso em 17 de maio de 2020.

*unilateralidade* (pois, em geral, não haverá contrato) e *contratação direta*, sem licitação.<sup>97</sup>

Segundo Marrara, a definição da *natureza jurídica* do instituto é controversa, sendo que a doutrina majoritária o define como *ato administrativo*; uma vez que descaracterizado como contrato, pois não há ponderação, nem negociação das vontades, com imposição das definições unilaterais do poder concedente:

Boa parte da doutrina viu na concessão um ato administrativo vinculado, e não um contrato administrativo como tradicionalmente se pratica. Para Carvalho Filho (2013, p. 484), o fundamento para se entender a CUEM como ato administrativo vinculado é simples: “não há ensejo para que se configure formação contratual de vontades...”. A defender o mesmo posicionamento, Di Pietro (2014, p. 211) argumenta que o caráter vinculado fica evidente no item 37 do art. 167, I da Lei n. 6.015/1973 (Lei de Registros Públicos), incluído pelo art. 15 da MP n. 2.220. Nesse item, refere-se a lei a “termos administrativos ou das sentenças declaratórias da concessão de uso especial para fins de moradia”. O “termo” seria a evidência maior de que o legislador não desejou criar um contrato, com obrigações recíprocas, mas sim um ato unilateral, com obrigações apenas para o concessionário.

Apesar de reconhecer a natureza de ato administrativo, a doutrina é crítica em relação à competência do Congresso para vincular os Estados e Municípios à sua celebração. Nesse sentido, Di Pietro (2014, p. 205-206) reconhece que a União tem a competência geral, mas, em primeiro lugar, recorda que o Município tem competências próprias como a de promover, no que couber o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (inciso VIII). Em segundo lugar, a MP envolve bens públicos, tema para o qual cada ente tem competência própria. Em terceiro, a União deveria somente estipular normas gerais, não lhe cabendo, pois, “impor aos Estados e Municípios a outorga de título de concessão de uso”. Em quarto, nota que “a aplicação da medida é praticamente impossível sem a destinação de recursos públicos a essa finalidade”.

Há de se destacar também os requisitos para o surgimento do direito subjetivo à concessão previstos na lei, que, segundo Marrara, são, em síntese, da seguinte natureza: temporais, subjetivos, materiais e formais: (i) Temporais porque a lei exige a comprovação da ocupação por cinco anos ininterruptos, permitindo-se que a aferição se dê de acordo com a sucessão na posse pelos herdeiros legítimos, prazo que deve ser completado até o dia 30/06/2011 (data posteriormente estendida, pela Lei 13.465, para 22/12/2016); (ii) Subjetivos, pois exige-se que o possuidor não seja proprietário de nenhum imóvel. No âmbito da concessão coletiva, há de se comprovar a baixa renda; conceito que deverá ser delimitado pelo ente federativo competente. Marrara tece uma crítica a este ponto: é justo que se exija comprovação de baixa renda apenas para a modalidade de concessão coletiva?! Realmente, não há sentido que a concessão individual prescindia desse requisito; (iii) Materiais, pois

<sup>97</sup>MARRARA, Thiago. Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM): O Que Mudou em seu Regime Jurídico desde a Constituição de 1988 até a Lei n. 13.465 de 2017? *Op. cit.* p. 310-330.

exige-se: que os imóveis sejam utilizados exclusivamente para moradia; em relação à metragem, no caso da concessão individual, que o imóvel possua até 250 metros quadrados e, no caso da concessão coletiva, que a fração ideal para cada possuidor não ultrapasse a permitida para a concessão individual (250 m<sup>2</sup>) – (restrição trazida pela Lei 13.465/2017, visando a isonomia em relação à concessão individual), bem como que o imóvel seja indivisível. A fração ideal, segundo o §2º, do art. 2º da MP, mediante acordo escrito dos ocupantes, poderá ser distinta. Ademais, exige-se a posse mansa e pacífica, ou seja, sem oposição pelo Poder Público; (iv) Formais, pois exige-se requisição administrativa, escrita pelo(s) possuidor(es), com a comprovação dos requisitos apresentados anteriormente, bem como, no caso de imóveis pertencentes aos estados ou à União, a apresentação de certidão expedida pelo Município atestando a natureza urbana do imóvel e sua destinação para moradia. Ademais, vale frisar que a tutela do poder judiciário é tida como subsidiária, sendo possível recorrer a esta via apenas após a inércia por 12 meses pelo poder estatal competente. Quanto a este ponto, Marrara critica a norma por dispor que a sentença judicial declare a concessão, uma vez que, segundo o autor, nas hipóteses do artigo 4º e 5º, a declaração do juiz não surtirá efeito algum, sendo mandatória a condenação do poder estatal a uma obrigação de fazer.<sup>98</sup>

Há hipóteses em que o Poder Público não se vincula à concessão, dispostas nos incisos do art. 5º, quais sejam, aquelas nas quais os imóveis são: i) considerados de uso comum do povo; ii) destinados a projetos de urbanização; iii) de interesse da defesa nacional, da preservação ambiental e da proteção dos ecossistemas naturais; iv) reservados à construção de represas e obras congêneres; v) situados em vias de comunicação.

No entanto, tais hipóteses não afetam o direito subjetivo à concessão, conforme ressalta Marrara:

Conquanto elas não afastem o direito subjetivo à concessão de uso para moradia, as cinco hipóteses conferem discricionariedade de conteúdo para o proprietário estatal do imóvel ocupado, permitindo-lhe conceder bem distinto. Diga-se bem: o art. 5º não afeta o direito subjetivo à concessão. Ele apenas quebra a vinculação da concessão ao bem ocupado. Diferentemente, a situação excepcional tratada pelo art. 4º gera efeito mais intenso. Nele se determina que o Estado tem o dever de conceder outro imóvel no caso de a ocupação acarretar risco à vida e à saúde dos ocupantes. A existência de risco comprovado na área gera, assim, duas consequências: (i) a vedação de concessão de uso do imóvel ocupado e (ii) o dever

<sup>98</sup>MARRARA, Thiago. Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM): O Que Mudou em seu Regime Jurídico desde a Constituição de 1988 até a Lei n. 13.465 de 2017? *Op. cit.* p. 310-330.



de concessão de uso de outro imóvel que não esteja na situação do art. 4º e, preferencialmente, não se enquadre nas hipóteses do art. 5º.<sup>99</sup>

As hipóteses de extinção, que implicarão em cassação, previstas no art. 8º, são as seguintes: (i) dar-se destinação diversa ao imóvel; (ii) que o ocupante adquira a propriedade ou a concessão de uso de outro imóvel

É possível a transferência da CUEM, por ato *inter vivos* ou *causa mortis*, em respeito à dinâmica natural da vida, mas há ressalvas: o adquirente não pode ser proprietário de nenhum imóvel, nem ter sido beneficiado com CUEM anteriormente.<sup>100</sup>

Em relação a este tema sensível, que é o respeito à dinâmica natural da vida, mister se faz abrir um parênteses para desenvolvê-lo, em razão de sua relevância.

Quando da regulação pelo Decreto-lei nº 271 e pelo Código Civil de 1916, a alienação da CUEM era, comumente, terminantemente vedada por cláusulas inseridas, pelo poder concedente, nos contratos, sob a alegação de que isto serviria como um combate à especulação imobiliária. Esta lógica partia da experiência malograda do poder público com a utilização do instituto da compra e venda para implementação de políticas públicas habitacionais. Ocorre que, com o instituto da CUEM, não há que se cogitar em especulação, uma vez que, não havendo transferência da propriedade, não há, conseqüentemente, interesse do capitalista, que, por sua vez, teria que passar a cumprir o principal requisito da CUEM, qual seja: utilizar o imóvel para moradia própria ou de sua família. Com o esvaziamento dessa possibilidade, as cláusulas de inalienabilidade do direito de uso passaram a prender seus beneficiários, subjugando-os a um contrato eternamente, desprezando sua trajetória de vida. Ademais, críticos a esta cláusula ressaltam que ela não impede a formação de um mercado clandestino, com conseqüente desmoralização das políticas de regularização fundiária.<sup>101</sup>

Ainda no âmbito dessa discussão, sobre a possível formação de preconceitos normativos em relação à população de baixa renda, questiona-se se a outorga deve ser gratuita ou onerosa. Para alguns, é óbvia a impossibilidade de os concessionários arcarem com qualquer valor que seja, pois, se pudessem, arcairiam com aluguel ou financiamento da casa própria. Para outros,

---

<sup>99</sup>*Ibidem.*

<sup>100</sup>*Ibidem.*

<sup>101</sup>ALFONSIN, Betânia. Políticas de Regularização Fundiária: Justificação, Impactos e Sustentabilidade. In: FERNANDES, Edésio (Org.). Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil. *Op. cit.* p. 225-227.

os concessionários devem ser corresponsáveis pela regularização fundiária, nem que seja contribuindo com um valor mensal bastante simbólico; para os que comungam desta opinião, a contribuição possui uma dimensão psicológica, de valorização dos concessionários, que passarão a se sentir financiadores do projeto, em vez de destinatários de “caridade estatal”.<sup>102</sup>

Fechando o parênteses sobre a questão dos preconceitos normativos, retorna-se à exposição da trajetória legislativa da CUEM. Após alguns anos da edição da MP nº 2.220, em 2007, foi promulgada a Lei nº 11.481, de muita relevância para o presente trabalho, pois ampliou significativamente o alcance da CUEM em relação aos **imóveis públicos**.

Em 2007, o Congresso Nacional editou a Lei n. 11.481, que ocasionou inúmeras modificações no regime da CUEM. No entanto, essa lei não alterou qualquer dispositivo da MP 2.220/2001. Ela modificou inúmeros outros diplomas e trouxe disposições próprias que, apesar de externas ao corpo da MP, valorizaram a concessão para moradia de modo indiscutível. **Em rápida síntese, a Lei: (i) ampliou a CUEM para imóvel público remanescente de desapropriação, cuja propriedade tenha sido transferida a empresa pública ou sociedade de economia mista (art. 25), para áreas de propriedade da União, inclusive aos terrenos de marinha e acrescidos (art. 22-A, acrescentado à Lei n. 9.636/1998); (ii) criou um regime de concessão próprio para os imóveis federais, inclusive com a definição do que se entende por população de baixa renda; (iii) promoveu inúmeras alterações em matéria de direitos reais.**<sup>103</sup> (Grifou-se)

Além dos avanços constantes do trecho supratranscrito, uns dos mais relevantes, em termos de emancipação econômico-social, conforme destaca Marrara, foram as alterações promovidas no Código Civil: a) do art. 1.225, definindo o instituto como direito real; b) do art. 1.473, com a inclusão da CUEM enquanto modalidade de garantia real sujeita à hipoteca. Ademais, o art. 11 da Lei permite que seja efetuada alienação fiduciária.

Referidas modificações no Código Civil foram fundamentais por dois motivos. Elas garantem mais estabilidade à situação dos moradores concessionários e permite que eles obtenham recursos no intuito de melhorar suas condições de habitação. Como uma espécie de direito real, o uso obtido via concessão torna-se oponível contra todos (*erga omnes*), inclusive ao ente público concedente do imóvel urbano. A partir de então, não há dúvidas de que o concessionário está autorizado a empregar todos os instrumentos de tutela possessória, inclusive no âmbito do judiciário.<sup>104</sup>

O Superior Tribunal de Justiça (STJ), em 2017, formou jurisprudência relevante, consolidada em informativo, dispondo que “*Na dissolução de união estável, é possível a*

<sup>102</sup>Ibidem, p. 228

<sup>103</sup>MARRARA, Thiago. Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM): O Que Mudou em seu Regime Jurídico desde a Constituição de 1988 até a Lei n. 13.465 de 2017? *Op. cit.* p. 310-330.

<sup>104</sup>Ibidem.

*partilha dos direitos de concessão de uso para moradia de imóvel público*<sup>105</sup>, confira-se a ementa:

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE RECONHECIMENTO E DISSOLUÇÃO DE UNIÃO ESTÁVEL. PARTILHA DE DIREITOS SOBRE CONCESSÃO DE USO DE BEM PÚBLICO.

POSSIBILIDADE.

1. Na dissolução de união estável, é possível a partilha dos direitos de concessão de uso para moradia de imóvel público.

2. Os entes governamentais têm-se valido da concessão de uso como meio de concretização da política habitacional e de regularização fundiária, conferindo a posse de imóveis públicos para a moradia da população carente. 3. A concessão de uso de bens para fins de moradia, apesar de, por ela, não se alterar a titularidade do imóvel e ser concedida, em regra, de forma graciosa, possui, de fato, expressão econômica, notadamente por conferir ao particular o direito ao desfrute do valor de uso em situação desigual em relação aos demais particulares. Somado a isso, verifica-se, nos normativos que regulam as referidas concessões, a possibilidade de sua transferência, tanto por ato inter vivos como causa mortis, o que também agrega a possibilidade de ganho patrimonial ao mencionado direito.

4. Na hipótese, concedeu-se ao casal o direito de uso do imóvel.

Conseqüentemente, ficaram isentos dos ônus da compra da casa própria e dos encargos de aluguéis, o que, indubitavelmente, acarretou ganho patrimonial extremamente relevante.

5. Recurso especial não provido.<sup>106</sup>

Marrara também destaca o art. 22-A, que incluiu a CUEM na Lei 9.636/1998, no que tange à sua utilização em relação aos terrenos de marinha e acrescidos, para os quais, até então, somente se poderia aplicar o instituto da enfiteuse; “embora essa figura ainda continue excepcionalmente aceitável por força do art. 49, § 3º da ADCT e pelo art. 2.038, § 2º do Código Civil, a CUEM em terrenos de marinha e acrescidos poderá substituí-la quando cumpridos os requisitos legais.”<sup>107</sup>. Outras alterações de grande relevância foram: (i) a ressalva quanto aos imóveis funcionais, uma vez que a utilização do instituto poderia ter seu escopo social distorcido; (ii) a definição de “baixa renda”, vinculando-a à disposição do §2º, do art. 1º do Decreto-Lei nº 1.876/1981, que é a seguinte: o indivíduo devidamente registrado no Cadastro único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) ou aquele que, cumulativamente, tenha renda familiar mensal igual ou inferior ao valor correspondente a cinco salários mínimos e que não detenha posse ou propriedade de bens ou direitos em

<sup>105</sup>BRASIL. Superior Tribunal de Justiça Quarta Turma. Informativo nº 0609, publicado em 13 de set. de 2017. Disponível em <https://ww2.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?acao=pesquisar&livre=CONCESS%C3O+ESPECIAL+DE+USO+PARA+FINS+DE+MORADIA&operador=mesmo&b=INFJ&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em 17 de maio de 2020.

<sup>106</sup>BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1494302/DF, Relator: Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 13/06/2017, DJe 15/08/2017.

<sup>107</sup>MARRARA, Thiago. Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM): O Que Mudou em seu Regime Jurídico desde a Constituição de 1988 até a Lei n. 13.465 de 2017? *Op. cit.* p. 310-330.

montante superior ao limite estabelecido pela Receita Federal para obrigatoriedade da declaração de imposto de renda.<sup>108</sup>

Finalizando a trajetória do instituto, com as modificações promovidas até o momento tanto da elaboração do artigo por Marrara, quanto do presente trabalho, o autor expõe as modificações realizadas pela Lei 13.465/2017 em relação à CUEM. Ressalta-se que diversas foram as disposições da Lei, mas, em respeito ao escopo, serão discutidas apenas as relativas à CUEM. Duas já foram mencionadas neste capítulo, quando da menção das características do instrumento jurídico<sup>109</sup>, quais sejam: (i) no âmbito da concessão coletiva, a delimitação da metragem do imóvel, em relação à fração ideal, que não pode ser superior a 250m<sup>2</sup> por possuidor, visando promover isonomia face à concessão individual – Marrara critica esta modificação, pois pode não se adequar bem à realidade fática, burocratizando e até mesmo inviabilizando o acesso ao direito. Ainda em relação à concessão coletiva, retirou-se o requisito da indivisibilidade do imóvel; (ii) a data de efetivação do prazo quinquenal de aquisição do direito, alterada de 30/06/2001 para 22/12/2016 – em relação a esta alteração, Marrara tece mais uma crítica, uma vez que é inapropriado criar uma data de caráter nacional; compreende-se o apontamento do autor, no entanto, parece que o legislador busca, mesmo que de forma não ideal, impedir que os demais entes federativos esvaziem por completo o instituto da CUEM, estabelecendo datas que impeçam o surgimento do direito subjetivo.

Para amenizar este impasse, talvez seja interessante introduzir um parágrafo ao artigo que versa sobre a limitação temporal, ou, até mesmo, um novo artigo, que disponha sobre a possibilidade de utilização do instrumento da CUEM em casos nos quais o imóvel público esteja ocioso por mais de 2 ou 3 anos, não de forma impositiva, mas que, ao menos direcione o poder executivo municipal e/ou estadual a, antes de se cogitar a alienação do bem ou dar-lhe destinação diversa, apresentar os motivos pelos quais seria, ou não, viável e pertinente a implementação de política pública de habitação, com a utilização do referido instituto. Ou seja, seria um direcionamento legislativo no sentido de se cogitar sempre, em primeiro plano, a utilização da CUEM para estes casos, com a devida fundamentação, que deverá ser amplamente divulgada à população.

---

<sup>108</sup>*Ibidem.*

<sup>109</sup>Vide fls. 53-54.

A introdução de uma norma com este teor no ordenamento possibilitaria a utilização da CUEM em casos que não se encaixam neste limite temporal nacional e, de certa forma, inibiria a tentativa de esvaziamento político do instituto.

A alteração ainda não mencionada no presente trabalho foi a relativa à área de localização do imóvel, que passou a ser “área com características e finalidade urbanas”.

Com isso, o legislador aparentemente buscou deixar de lado a questão mais rígida do perímetro urbano, de modo a permitir a CUEM em áreas que não estejam dentro dele, mas demonstram características urbanas, sobretudo em termos de serviços e de infraestruturas. Para se chegar à conclusão se há ou não característica e finalidade urbana, podem ser empregados, por exemplo, os critérios do art. 32, § 1º e 2º do Código Tributário Nacional.<sup>110</sup>

Vê-se que as alterações promovidas em 2017 foram tímidas comparadas às de 2007.

Nota-se também que o tema é controverso, está em voga há muitos anos e, houve avanços legislativos significativos, inclusive bastante recentes (2017), no entanto, no campo prático, ainda há muitas inconsistências e lacunas, não somente do ponto de vista de promoção de políticas públicas, mas também da efetivação do direito pela via judicial.

Para regularizar ocupações de bens públicos, o ordenamento vigente oferece aos governantes variadas ferramentas, a exemplo da concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM). Apesar disso, em estudo elaborado pela Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça e Cidadania (2016, p. 71-75), revelou-se que, de setembro de 2001 até final de dezembro de 2013, **os Tribunais de Justiça julgaram somente 87 casos em que se discutiu a concessão em questão, muitos deles concentrados nas regiões sudeste (51%) e sul do país (32%). Além dessa assimetria territorial, que espelha os discrepantes déficits de moradias por regiões**, a partir da análise dos julgados, o Ministério da Justiça (2016, p. 71-75) demonstrou que: **(i) a atuação do Ministério Público e da Defensoria, como órgãos de promoção de interesses coletivos e difusos e de defesa da população carente, ainda é extremamente tímida nesse campo; e (ii) o direito à concessão é negado na maioria absoluta dos casos**, sobretudo com fundamento na desqualificação da posse, na oposição à posse, na discricionariedade da Administração Pública (existente em certas hipóteses de concessão), na dimensão do imóvel ocupado e na falta de prévio requerimento em processo administrativo.<sup>111</sup> (Grifou-se)

<sup>110</sup>MARRARA, Thiago. Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM): O Que Mudou em seu Regime Jurídico desde a Constituição de 1988 até a Lei n. 13.465 de 2017? *Op. cit.* p. 310-330.

<sup>111</sup>MARRARA, Thiago. Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM): O Que Mudou em seu Regime Jurídico desde a Constituição de 1988 até a Lei n. 13.465 de 2017? *Op. cit.* p. 310-330.

As conclusões grifadas no trecho supratranscrito são desalentadoras. Demonstram que a luta dos movimentos sociais alcançou o poder legislativo, fazendo surgir normas muito significativas e avançadas, mas ainda, infelizmente, não conseguiu promover uma mudança no imaginário social a ponto de movimentar expressivamente instituições como Ministério Público e Defensoria Pública. É impossível desassociar esta afirmação do papel que a mídia exerce, uma vez que a mídia corporativa dominante trata o tema de forma bastante pejorativa, atendendo, evidentemente, a interesses políticos.

Em face desta indiferença estatal, escancaram-se o crescente déficit habitacional e a enorme quantidade de imóveis públicos ociosos.

Parcela considerável do presente trabalho foi redigida durante o contexto de isolamento social decorrente da pandemia da covid-19, quando diversas recomendações internacionais e estatais foram direcionadas à população, como, por exemplo, lavar constantemente as mãos e, se possível, ficar em casa, saindo apenas para resolver o que for essencial. A partir dessas recomendações, surgiram diversas indagações, como, por exemplo: como exigir, no Brasil, que todos lavem as mãos constantemente, se grande parte da população sequer tem acesso ao saneamento básico?<sup>112</sup> Esta discussão conflui com a que se trava aqui, pois versam sobre direitos sociais básicos negligenciados pelo poder público. A preocupação relativa ao fornecimento de saneamento básico a todos converge com a preocupação de se garantir moradia adequada a todos, sobretudo num país que possui tantos imóveis públicos ociosos.

Segundo a Secretaria de Patrimônio da União (SPU) mais de 10 mil imóveis públicos federais estão desocupados, embora os dados disponíveis ao público apontem apenas pouco mais de 2 mil unidades nesta situação. Tais dados são nebulosos, pois cerca de 16 mil imóveis não foram classificados como ociosos ou não e muitas unidades cedidas a órgãos governamentais estão classificadas como “em guarda provisória”, sem informar a quem se destinaram exatamente tais cessões e se tal finalidade está sendo cumprida. Ainda segundo dados da SPU, a cidade que mais possui imóveis ociosos, de titularidade da União, é Brasília.

---

<sup>112</sup>QUINTSLR, Suyá; BRITTO, Ana Lúcia; DIAS, Mariana. Coronavírus: reflexões acerca da pandemia global e sua relação com o direito à água e ao de esgotamento sanitário. Disponível em: <[https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/coronavirus-reflexoes-acerca-da-pandemia-global-e-sua-relacao-com-o-direito-a-agua-e-ao-esgotamento-sanitario/?utm\\_source=Facebook&utm\\_medium=Post&utm\\_campaign=Facebook\\_627&utm\\_content=Reflex%C3%B5es%20sobre%20a%20pandemia%20e%20a%20democratiza%C3%A7%C3%A3o%20dos%20servi%C3%A7os%20urbanos](https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/coronavirus-reflexoes-acerca-da-pandemia-global-e-sua-relacao-com-o-direito-a-agua-e-ao-esgotamento-sanitario/?utm_source=Facebook&utm_medium=Post&utm_campaign=Facebook_627&utm_content=Reflex%C3%B5es%20sobre%20a%20pandemia%20e%20a%20democratiza%C3%A7%C3%A3o%20dos%20servi%C3%A7os%20urbanos)> Acesso em 31 de maio de 2020.

Campo Grande ocupa a segunda posição. Mesmo com tantos imóveis vagos, estas cidades não fazem com que seus estados ocupem o topo da lista, no qual figura São Paulo – **este cálculo leva em consideração apenas de imóveis de titularidade da União, sem contabilizar os que pertencem aos estados e municípios**, caso estes números também fossem levados em consideração, o total seria ainda mais estarrecedor.<sup>113</sup> Ressalta-se a dificuldade de se encontrar tais dados, razão pela qual não foi incluída nenhuma estimativa de imóveis públicos ociosos estatais e municipais no presente trabalho.

Vale ressaltar, bem sucintamente, a origem histórica da propriedade destes imóveis:

Após a proclamação da República, as terras devolutas da União passaram ao domínio dos Estados, atendendo aos interesses das oligarquias regionais e firmando o poderio dos latifundiários coronéis na política estadual. Foram formuladas leis de terra no âmbito estadual, de acordo com os interesses da política fundiária e com as peculiaridades de cada região. Tais leis observaram as normas e princípios gerais assentados lei nacional de terras, mas não garantiram a reformulação da estrutura da terra no país como um todo.<sup>114</sup>

Pode-se afirmar que há resquícios dessa dominação oligárquica dos espaços até hoje.

O direito à moradia envolve uma luta e conseqüente ressignificação de espaços. Locais que, há pouco tempo, do ponto de vista histórico, eram completamente tomados pelas elites, são disputados pelas demais classes sociais.

De acordo com a teoria da produção social do espaço elaborada por Lefebvre (2000), os espaços são produzidos como resultado de lutas sociais envolvendo distintos grupos sociais em conflito. De um lado, os grupos que conquistaram hegemonia na sociedade concebem suas representações do espaço, buscando por meio delas controlar o processo de produção espacial, encorajando ou desestimulando certas presenças, usos e discursos (práticas espaciais). De outro lado, os grupos não hegemônicos buscam desafiar tais representações do espaço por meio de suas próprias práticas espaciais. Neste processo de resistência, partem do que vivenciam na vida cotidiana de seus espaços de representação, almejando participar do processo produtivo e apropriar o espaço de acordo com suas próprias necessidades. Quando grupos sociais se insurgem contra projetos de intervenção impostos de cima para baixo e demandam espaços que sejam adequados às suas necessidades, é possível perceber como contraprojetos são introduzidos na realidade espacial. Emerge dessa teoria um esquema analítico baseado em uma tríade

<sup>113</sup>FERRARI, Caroline; FONSECA, Bruno. Milhares de Imóveis da União estão Vagos para Uso. Disponível em: <<https://apublica.org/2018/06/milhares-de-imoveis-da-uniao-estao-vagos-para-uso/>> Acesso em: 17 de maio de 2020.

<sup>114</sup>MORAES, Lúcia Maria; VIVAS, Marcelo Dayrell. O Direito à Moradia, o Acesso à Terra e o Papel dos Movimentos Sociais no Brasil. In: FERNANDES, Edésio. ALFONSIN, Betânia (Coord.). Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar. *Op. cit.* p. 143.

conceitual composta pelas representações do espaço, pelos espaços de representação e pelas práticas espaciais.<sup>115</sup>

Fruto desta luta por espaço, em 2009, foi aprovada a Resolução Recomendada nº 87/2009, que conceitua conflito fundiário urbano, bem como estabelece diretrizes para a implementação da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos:

Com base ainda nessa pressão da sociedade civil organizada é que foi possível a efetivação, durante todo o ano de 2009, de Seminários Regionais de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos em todo o Brasil para discutir a proposta de política nacional para os conflitos fundiários. Assim, no final do ano de 2009, foi aprovada a Resolução Recomendada nº 87/2009 que aprovou a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos. A resolução apresenta o primeiro conceito de conflito fundiário urbano contido em um documento de política governamental:

**conflito fundiário urbano: disputa pela posse ou propriedade de imóvel urbano, bem como impacto de empreendimentos públicos e privados, envolvendo famílias de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis que necessitem ou demandem a proteção do Estado na garantia do direito humano à moradia e à cidade.**

Além disso, no seu art. 4º estabelece uma série de princípios e diretrizes para serem seguidos na implementação dessa política:

I – a garantia do direito à moradia digna e adequada e à cidade;

II – o cumprimento da função social da propriedade e da cidade;

III – a garantia do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa;

IV – a garantia do acesso a terra urbanizada e bem localizada para a população de baixa renda e grupos sociais vulneráveis;

V – a garantia da segurança da posse para as famílias de baixa renda e grupos sociais vulneráveis;

VI – a responsabilidade do Estado na estruturação e implementação da política de prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos nas esferas federal, estadual e municipal;

VII – a prevalência da paz e soluções pacíficas para situações de conflitos fundiários urbanos;

IX – a garantia do acesso às informações acerca dos conflitos fundiários urbanos<sup>116</sup>

É possível inferir, portanto, que em termos de organização e mobilização social, bem como em termos legislativos, há progressos significativos, mas eles não se traduziram, até o momento, em uma política de regularização fundiária exitosa. Pode-se atribuir isto ao desinteresse político, atrelado a uma atuação perversa da mídia ao expor as ocupações de imóveis por movimentos sociais. A permanente construção, promovida, sobretudo pela mídia,

<sup>115</sup> ALFONSIN, Betânia. CAFRUNE, Marcelo Eibs. KONZEN, Lucas Pizzolato. O Exercício do Direito Humano à Moradia como Estopim de Mudanças Jurídicas, Políticas e Territoriais: um estudo de caso em Porto Alegre. In: FERNANDES, Edésio. ALFONSIN, Betânia (Coord.). Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar. *Op. cit.* p. 237.

<sup>116</sup> MÜLLER, Cristiano. Os Conflitos Fundiários Urbanos no Brasil desde uma Perspectiva Crítica dos Direitos Humanos. In: FERNANDES, Edésio. ALFONSIN, Betânia (Coord.). Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar. p. 165-166. Belo Horizonte: Fórum, 2014.



no imaginário coletivo, de que os movimentos sociais são, em sua maioria, “criminosos”, compostos por pessoas “preguiçosas”, que não querem “ganhar a vida através do trabalho”, consiste em significativo entrave à efetivação do direito à moradia, pois contribui para a fragmentação da sociedade neste sentido, atenuando significativamente a pressão sob o poder executivo.

A legislação deve ser encarada como apenas um dos instrumentos utilizados, pois de forma isolada, não tem a capacidade de garantir o sucesso das políticas públicas, sequer é capaz de assegurar este direito pela via judicial. É necessária uma conscientização social acerca do tema; ocorre que, tal processo, em regra deve ser desencadeado justamente pelo agente mais desinteressado: o poder executivo.

Impõe-se como desafio, portanto, conjecturar acerca de quais são os caminhos viáveis para driblar este dilema, a fim de que, direito à moradia, enquanto direito social, seja norma cogente e que a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a promoção do desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades sociais e regionais sejam objetivos reais, não apenas belas construções semânticas inseridas em nossa Carta Magna.

## CONCLUSÃO

Há muito, constata-se que as normas legislativas são, em muitos aspectos, excludentes e tidas como entraves à emancipação de diversos grupos sociais, servindo à manutenção do *status quo*, imposto por oligarquias. No Brasil, pode-se afirmar que a luta de diversos movimentos tem logrado êxito em pressionar o poder legislativo a promover alterações e inclusões normativas que visem justiça social. Há, concomitantemente, um processo de ressignificação das normas, decorrente da pressão da realidade fática. No entanto, nem sempre as alterações legislativas, por si só, são capazes de promover alguma mudança concreta significativa.

Uma das lutas emancipatórias trava-se no âmbito da ocupação e ressignificação dos espaços, sendo um deles, a destinação de imóveis que não cumprem função social às políticas públicas de moradia popular. Isto é possível tanto com imóveis privados, quanto públicos; este trabalho se debruçou sobre os últimos, no contexto de um crescente déficit habitacional aliado a um forte processo de gentrificação, promovido pela especulação imobiliária, com a conivência e interesse do poder público.

O principal instrumento jurídico que possibilita a implementação deste tipo de política pública é a *concessão de uso especial para fins de moradia* (CUEM), que possui a modalidade individual e coletiva. Quanto a este aspecto, conclui-se que não há sentido na exigência de comprovação de baixa renda apenas dos destinatários na modalidade *coletiva*.

Ademais, a busca por uma limitação temporal nacional, qual seja: ocupações realizadas, há pelo menos cinco anos, até o dia 22/12/2016, também não faz muito sentido, se posta isoladamente. Embora se compreenda a intenção do legislador de evitar: (i) o esvaziamento da norma pelos poderes estaduais e municipais, com a instituição de marcos temporais próprios, que poderiam inviabilizar a utilização do instrumento e (ii) ocupações maliciosas e o “moto-contínuo”, mister se faz destacar que não é interessante engessar temporalmente o uso de um instrumento tão promissor, no que tange a efetivação do direito à moradia. Portanto, infere-se que é necessário um complemento legislativo, seja em forma de parágrafo, seja num novo artigo, que verse sobre a necessidade de um estudo sobre a viabilidade ou não da utilização da CUEM, aliada a uma política pública de moradia popular, caso haja imóveis públicos ociosos há, pelo menos, 2 ou 3 anos. Ou seja, a inserção um direcionamento legislativo no sentido de

se cogitar sempre, em primeiro plano, pelo ente federativo responsável, a utilização da CUEM para estes casos, com a devida fundamentação, que deverá ser amplamente divulgada à população. Tal inserção possibilitaria a utilização do instrumento para imóveis públicos ainda não ocupados ou que, independentemente de terem sido ocupados, não se enquadrem na limitação temporal prevista na legislação.

O reconhecimento da CUEM enquanto *direito real* é bastante útil, tanto do ponto de vista econômico, quanto social. Do ponto de vista econômico porque possibilita sua utilização para a geração e concessão de crédito. O ponto de vista social decorre do econômico: a possibilidade de se utilizar a CUEM como objeto de garantia e também de partilha, em caso de divórcio ou morte, dinamiza as situações cotidianas, promovendo certa emancipação aos seus destinatários, uma vez que poderão viabilizar diversos negócios, mesmo sem ter a propriedade do imóvel.

Um dos debates travados acerca da utilização da CUEM é justamente que se evite criar preconceitos normativos e, antes de sua previsão como direito real, havia o empecilho consubstanciado na vinculação eterna ao instituto, desrespeitando a dinâmica natural da vida, traduzida como, por exemplo: mudança de bairro, cidade, estado, necessidade de se mudar para um lugar maior/menor, etc.

A despeito de se concluir pela necessidade de uma complementação legislativa, pode-se afirmar que o arcabouço legal acerca do tema, tanto no âmbito internacional, quanto nacional, é bastante robusto e progressista. Diversas normas versam sobre o conceito de moradia adequada, traçando a necessidade de se levar em consideração muitos aspectos além da mera estrutura física, ou seja, muito além de “um teto”.

Os movimentos sociais, a despeito de serem difusos e terem peculiaridades em suas organizações internas, também são bastante atuantes e lograram estas conquistas no plano legislativo, no entanto, ainda sofrem com o desinteresse do poder executivo.

Neste sentido, infere-se que o principal responsável é também o personagem mais desinteressado neste processo de concretização do direito à moradia.

Pode-se dizer também que há uma falha legislativa, no que diz respeito às diretrizes para implementação do “Plano Diretor”, pois tentou-se estabelecer um padrão para municípios que possuem realidades demasiadamente distintas, sobretudo do ponto de vista orçamentário.

Quanto a este ponto, vê-se que a atuação do poder executivo federal sempre foi o mais atuante, justamente por dispor dos recursos e mobilização necessários para este tipo de projeto.

Logo, a autonomia municipal talvez seja um entrave em muitos casos, cabendo ao poder federal fomentar projetos nacionais, fornecendo os recursos necessários para sua concretização, deixando para os municípios a gestão e detalhes da implementação, uma vez que muitos possuem projetos urbanísticos que podem não ser condizentes com o plano geral. Isto também pode ser promovido pelo poder executivo estadual, no entanto, mostra-se mais delicado, justamente pela questão orçamentária. O Programa Minha Casa Minha Vida é um exemplo de projeto nacional que visou ampliação das moradias populares e geração de empregos através da atuação de grandes empreiteiras. No entanto, como adotada de forma isolada e sem o cuidado de se flexibilizar o projeto, dando autonomia para os municípios modificá-los de acordo com suas peculiaridades, como resultado, vê-se um aprofundamento do processo de gentrificação, com a construção de casas e prédios nas periferias, sem nenhum cuidado arquitetônico e de qualidade das instalações. Não que o programa deva ser descartado, mas deve-se atentar a estas críticas para aperfeiçoá-lo, bem como aliá-lo a outros programas de moradia popular, como, por exemplo, a destinação, com a devida adequação, dos imóveis públicos à moradia, que foi o foco deste trabalho.

São milhares de imóveis públicos ociosos, sem cumprir função social, definhando e milhares de pessoas necessitando de um local adequado para não apenas viver dignamente, mas desenvolver sua subjetividade. Afinal, ao se negar o direito à moradia, a um só tempo, nega-se a garantia de outros direitos intrinsecamente ligados como o direito à cidade, à saúde, à intimidade. Infelizmente, o direito à moradia digna, assim como outros direitos sociais, paira no plano do *dever-ser*, sendo visto sempre como algo geral e generalizante, “difícil” de se delinear e concretizar; desculpa esta que serve, em muitos casos, como justificativa para o puro desinteresse político.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução n. 217-A (III). **Declaração dos Direitos Humanos**. 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>>. Acesso em: 17 de maio de 2020.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INCORPORADORAS IMOBILIÁRIAS (ABRAIN). FGV Projetos. **Análise das Necessidades Habitacionais e suas Tendências para os Próximos Dez Anos**. [S.l.]. out. 2018. p. 7. Disponível em: <<https://www.abrainc.org.br/wp-content/uploads/2018/10/ANEHAB-Estudo-completo.pdf>> Acesso em: 15 de nov. de 2019.

ALFONSIN, Betânia. Entrevista com a Relatora Especial da ONU para o Direito à Moradia Adequada, Raquel Rolnik. In: FERNANDES, Edésio. ALFONSIN, Betânia (Coord.). **Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 36.

\_\_\_\_\_. Políticas de Regularização Fundiária: Justificação, Impactos e Sustentabilidade. In: FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

\_\_\_\_\_. CAFRUNE. Marcelo Eibs. KONZEN, Lucas Pizzolato. O Exercício do Direito Humano à Moradia como Estopim de Mudanças Jurídicas, Políticas e Territoriais: um estudo de caso em Porto Alegre. In: FERNANDES, Edésio. ALFONSIN, Betânia (Coord.). **Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

BONDUKI, Nabil. Avanços, Limitações e Desafios da Política Habitacional do Governo Lula – Direito à Habitação em Oposição ao Direito à Cidade. In: \_\_\_\_\_. **Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

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

BRASIL. **Decreto nº 591 de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Diário Oficial da União. 7 jul. 1992. Seção 1. p. 8.713. Brasília/DF: Congresso Nacional, 1992.

BRASIL. **Lei 10.257 de 10 de julho de 2001**: Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União. 11 de jul. 2001. Seção 1, p. 1. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2001.

BRASIL. Senado Federal. Subsecretaria de Edições Técnicas. **Estatuto da Cidade**. 3. ed. Brasília, 2008. 102 p. Disponível em: <<https://www.2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70317.pdf?sequence=6%20Calizava>>. Acesso em 17 de maio de 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1494302/DF**, Quarta Turma. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão, julgado em 13/06/2017, DJe 15/08/2017. Brasília/DF.

ago. 2017. Disponível em:

<[https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=%28%22LUIS+FELIPE+SALOM%20%22%29.MIN.&processo=1494302&tipo\\_visualizacao=RESUMO&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true](https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=%28%22LUIS+FELIPE+SALOM%20%22%29.MIN.&processo=1494302&tipo_visualizacao=RESUMO&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true)>. Acesso em 17 de maio de 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Informativo nº 0609. Recurso Especial 1.494/DF**. Quarta Turma. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão, julgado em 13/6/2017, DJe 15/8/2017. Brasília/DF. set. 2017. Disponível em:

<<https://ww2.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?acao=pesquisar&livre=CONCESS%20+ESPECIAL+DE+USO+PARA+FINS+DE+MORADIA&operador=mesmo&b=INFJ&thesaurus=JURIDICO&p=true>>. Acesso em 17 de maio de 2020.

CADERNOS FGV DIREITO RIO. Série Clínicas Educação e Direito. **Política pública municipal e federalismo permissivo: sobreposições de competências administrativas e legislativas e o arrefecimento do controle social**. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas. [S.l.]. dez. 2017. v. 08. p. 43-48. Disponível em: <<https://diretorio.fgv.br/noticia/mcmv-desacelerou-aumento-do-deficit-habitacional-do-brasil-que-bateu-recorde-em-2017>>. Acesso em: 15 de nov. de 2019.

CARDOSO, L. A.; DA SILVEIRA, M. C. B. **O Plano Diretor e a Política Pública de Habitação**. In: MONTANDON, D.T.; SANTOS JÚNIOR dos, O. A. **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO DO BRASIL (CAU/BR). **Ocupação Manuel Congo, no Centro do Rio, é Modelo para Habitação Popular: Projeto Completou 10 anos em 2018**. Brasília/DF. [S.l.]. mai 2018. Disponível em: <<https://www.caubr.gov.br/ocupacao-manuel-congo-no-centro-do-rio-e-modelo-para-habitacao-popular/>>. Acesso em: 30 de mar. de 2020.

FALBO, Ricardo Nery; MATHEUS, André. **A História Da Ocupação Chiquinha Gonzaga: Uma Análise Marxista do Processo de Conscientização do Sujeito**. Rev. Direito Práx., Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 1685-1724, set. de 2019. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2179-89662019000301685&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2179-89662019000301685&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 29 de mar. de 2020.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil: Reais**. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, v 5 – 11, 2015. p. 166.

FERNANDES, Edésio. O Desafio dos Planos Diretores Municipais. In: FERNANDES, Edésio. ALFONSIN, Betânia (Coord.) **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

\_\_\_\_\_. Preservação Ambiental ou Moradia? Um Falso Conflito. In: \_\_\_\_\_ **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

FERRARI, Caroline; FONSECA, Bruno. **Milhares de Imóveis da União estão Vagos para Uso**. [S.l.]. jun. 2018. Disponível em: <<https://apublica.org/2018/06/milhares-de-imoveis-da-uniao-estao-vagos-para-uso/>> Acesso em: 17 de maio de 2020.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Prédio invadido desaba em incêndio no Largo do Paissandu, centro de SP.** São Paulo, mai. 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/05/incendio-de-grandes-proporcoes-atinge-um-edificio-no-largo-do-paissandu.shtml>> Acesso em: 15 de novembro de 2019.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP), GOVERNO DE MINAS GERAIS. **Déficit Habitacional no Brasil.** Minas Gerais, abr. 2018. Disponível em: <<http://fjpdados.fjp.mg.gov.br/deficit/>> Acesso em: 29 de março de 2020.

GRANDI, Matheus da Silveira. **Práticas Espaciais Insurgentes e Processos de Comunicação: Espacialidade Cotidiana, Política de Escalas e Agir Comunicativo no Movimento dos Sem-Teto no Rio de Janeiro.** Dissertação (Mestrado pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia) - Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro. 2010. Disponível em: <[http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select\\_action=&co\\_obra=184763](http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=184763)> Acesso em: 29 de mar. de 2020.

IBGE. **Dia Nacional da Habitação: Brasil tem 11,4 milhões de pessoas vivendo em favelas.** [S.l.]. ago. 2017. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/15700-dados-do-censo-2010-mostram-11-4-milhoes-de-pessoas-vivendo-em-favelas>> Acesso em: 21 de maio de 2019.

IBGE. **Desemprego sobe para 12,7% com 13,4 milhões de pessoas em busca de trabalho.** [S.l.]. abr. 2017. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/24283-desemprego-sobe-para-12-7-com-13-4-milhoes-de-pessoas-em-busca-de-trabalho>>. Acesso em: 15 de nov. de 2019.

IMPARATO, Ellade. A Regularização Fundiária na Cidade de São Paulo: a problemática da zona leste. In: FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil.** Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

LASSALLE, F. **A essência da Constituição.** 5ª ed., Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2000.

LEITÃO, Lúcia. Remendo Novo em Pano Velho. In: FERNANDES, Edésio. ALFONSIN, Betânia (Coord.) **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais.** Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

MARRARA, Thiago. **Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM): O Que Mudou em seu Regime Jurídico desde a Constituição de 1988 até a Lei n. 13.465 de 2017?** Revista de Direito da Cidade, [Rio de Janeiro]. v. 11, n. 1. ISSN 2317-7721 p. 310-330. Disponível em <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/35670>> Acesso em 17 de maio de 2020.

MENDONÇA. Jupira Gomes de. Plano Diretor, Gestão Urbana e Descentralização: novos caminhos, novos debates. In: FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil.** Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

MORAES, Lúcia Maria; VIVAS, Marcelo Dayrell. O Direito à Moradia, o Acesso à Terra e o Papel dos Movimentos Sociais no Brasil. In: \_\_\_\_\_. ALFONSIN, Betânia (Coord.). **Direito**

à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO (MPSP). **Regularização Fundiária de Áreas Públicas – Cartilha de orientação sobre o Programa de Regularização Urbanística e Fundiária**. Disponível em:

<<http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Cartilhas/regulariza%C3%A7%C3%A3o%20fundidi%C3%A1ria.pdf>> Acesso em 23 de nov. de 2020.

MÜLLER, Cristiano. Os Conflitos Fundiários Urbanos no Brasil desde uma Perspectiva Crítica dos Direitos Humanos. In: \_\_\_\_\_. **Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

OSÓRIO, Letícia Marques. O Direito à Moradia como Direito Humano. In: FERNANDES, Edésio. ALFONSIN, Betânia (Coord.). **Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

QUINTSLR, Suyá; et al. Observatório das Metrôpoles. Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia. **Coronavírus: reflexões acerca da pandemia global e sua relação com o direito à água e ao de esgotamento sanitário**. [S.l.]. abr. 2020. Disponível em:

<[https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/coronavirus-reflexoes-acerca-da-pandemia-global-e-sua-relacao-com-o-direito-a-agua-e-ao-esgotamento-sanitario/?utm\\_source=Facebook&utm\\_medium=Post&utm\\_campaign=Facebook\\_627&utm\\_content=Reflex%C3%B5es%20sobre%20a%20pandemia%20e%20a%20democratiza%C3%A7%C3%A3o%20dos%20servi%C3%A7os%20urbanos](https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/coronavirus-reflexoes-acerca-da-pandemia-global-e-sua-relacao-com-o-direito-a-agua-e-ao-esgotamento-sanitario/?utm_source=Facebook&utm_medium=Post&utm_campaign=Facebook_627&utm_content=Reflex%C3%B5es%20sobre%20a%20pandemia%20e%20a%20democratiza%C3%A7%C3%A3o%20dos%20servi%C3%A7os%20urbanos)> Acesso em 31 de maio de 2020.

REGIS ALMEIDA, Helio Jorge; VIEIRA, Bruno Soeiro; SANTOS, Jorge Luiz Oliveira dos. **A criminalização midiática do movimento social de luta pela moradia digna**. Revista de Direito da Cidade, [S.l.], v. 11, n. 4, ISSN 2317-7721. p. 440-472, fev. 2020. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/39597/32603>>. Acesso em: 30 mar. 2020. doi:<https://doi.org/10.12957/rdc.2019.39597>.

ROLNIK, Raquel. Estatuto da Cidade: instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. In: SAULE JÚNIOR., Nelson; ROLNIK, Raquel. **Estatuto da cidade: novos horizontes para a reforma urbana**. São Paulo: Pólis, 2001. Disponível em:

<<https://www.polis.org.br/uploads/833/833.pdf>> Acesso em 17 de maio de 2020.

\_\_\_\_\_. **O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação**. Cad. Metrop., São Paulo, v. 17, n. 33. mai. 2015. p. 127-154 Disponível em:

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2236-99962015000100127&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2236-99962015000100127&lng=en&nrm=iso)> Acesso em: 19 de abr. de 2020.

SAULE JÚNIOR. Nelson. Formas de Proteção do Direito à Moradia e de Combate aos Despejos Forçados no Brasil. In: FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

SMITH, N. **Gentrificação, a Fronteira e a Reestruturação do Espaço Urbano**. GEOUSP Espaço e Tempo (Online), v. 11, n.1, p. 15-31, 30 ago. 2007. p. 27 Disponível em:



<<https://doi.org/10.11606/issn.2179-0892.geousp.2007.74046>>. Acesso em: 15 de nov. de 2019.

\_\_\_\_\_. Instrumentos de Monitoramento do Direito Humano à Moradia Adequada. In: \_\_\_\_\_. **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

VALENÇA, Márcio Moraes. Anotações Críticas Acerca da Política Habitacional Brasileira. \_\_\_\_\_. **Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

XIMENES, Luciana Alencar. **Ocupações Na Zona Portuária do Rio de Janeiro: Soluções de Moradia e Ações de Resistência no Contexto do Projeto Porto Maravilha**. 2017. 135 f. Monografia (Especialização em Sociologia Urbana) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <[https://www.academia.edu/29791550/OCUPA%C3%87%C3%95ES\\_NA\\_ZONA\\_PORTU%C3%81RIA\\_DO\\_RIO\\_DE\\_JANEIRO\\_SOLU%C3%87%C3%95ES\\_DE\\_MORADIA\\_E\\_A%C3%87%C3%95ES\\_DE\\_RESIST%C3%8ANCIA\\_NO\\_CONTEXTO\\_DO\\_PROJETO\\_PORTO\\_MARAVILHA](https://www.academia.edu/29791550/OCUPA%C3%87%C3%95ES_NA_ZONA_PORTU%C3%81RIA_DO_RIO_DE_JANEIRO_SOLU%C3%87%C3%95ES_DE_MORADIA_E_A%C3%87%C3%95ES_DE_RESIST%C3%8ANCIA_NO_CONTEXTO_DO_PROJETO_PORTO_MARAVILHA)>. Acesso em: 29 de mar. de 2020.