

DIREITO À MORADIA: concepções acadêmicas e cenário atual¹
RIGHT TO HOUSING: academic conceptions and current scenario

Maria Clara Dias Teixeira²

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar os aspectos estruturais do direito à moradia, a partir das concepções acadêmicas e do cenário atual, a fim de identificar como este direito tem impactado na garantia do acesso à moradia adequada atualmente. Desse modo, a pesquisa se propõe a analisar de onde vem a ideia de direito à moradia no exterior, bem como os pressupostos para a sua inclusão no ordenamento jurídico brasileiro. Além disso, a pesquisa visa identificar quais são os critérios para considerar uma moradia adequada e a importância do direito à cidade para a viabilização do acesso à moradia. Por fim, busca-se analisar a efetividade das políticas habitacionais que visam garantir esse direito. Para a realização desta pesquisa, foi utilizado o método descritivo e explicativo, através de uma abordagem qualitativa e quantitativa, utilizando materiais bibliográficos e documentais, como a análise de livros, artigos, doutrinas e legislação, nos quais constam lições de direito, arquitetura, urbanismo e sociologia. Como resultado, verificou-se que, atualmente, o déficit habitacional atinge milhões de brasileiros que vivem em situações precárias de habitação. Portanto, constatou-se a falta de efetividade dos programas e políticas públicas habitacionais para a garantia do direito à moradia no Brasil.

Palavras-chave: Direito à moradia. Direito à cidade. Déficit habitacional. Efetividade.

ABSTRACT

The present work aims to analyze the structural aspects of the right to housing, based on academic conceptions and the current scenario, in order to identify how this right has impacted on guaranteeing access to adequate housing today. Thus, the research proposes to analyze where the idea of the right to housing abroad comes from, as well as the assumptions for its inclusion in the Brazilian legal system. In addition, the research aims to identify what are the criteria for considering adequate housing and the importance of the right to the city to enable access to housing. Finally, we seek to analyze the effectiveness of housing policies that aim to guarantee this right. To carry out this research, the descriptive and explanatory method was used, through a qualitative and quantitative approach, using bibliographic and documental materials, such as the analysis of books, articles, doctrines and legislation, which contain lessons in law, architecture, urbanism and sociology. As a result, it was found that, currently, the housing deficit affects millions of Brazilians who live in precarious housing situations. Therefore, the lack of

¹ Texto adaptado do Trabalho de Conclusão de Curso orientado pelo professor Doutor Cristiano Tolentino Pires.

² Advogada. Bacharel em Direito pela Universidade do Estado de Minas Gerais. Email: mariaclara.diaste@gmail.com.

effectiveness of public housing programs and policies to guarantee the right to housing in Brazil was verified.

Keywords: Right to housing. Right to the city. Housing deficit. Effectiveness.

1 INTRODUÇÃO

O direito à moradia é um direito humano fundamental reconhecido internacionalmente através da Declaração Universal Dos Direitos Humanos de 1948. Trata-se do direito de todo ser humano a ter acesso à moradia adequada, para que possa viver com conforto, qualidade de vida e dignidade. Assim, após discussões em âmbito internacional, o direito à moradia foi incluído no rol de direitos fundamentais sociais da Constituição Federal de 1988, por meio da Emenda Constitucional nº 26/2000. Logo, como um direito social, de cunho prestacional, é dever do Estado garantir meios para sua efetivação, como instrumento de combate às desigualdades sociais e a promoção de justiça social.

Ao contrário do que muitos pensam, os critérios para considerar uma moradia digna vão muito além de ter um “teto sobre a cabeça”. Uma moradia adequada deve ter uma estrutura capaz de abrigar seus moradores, garantindo-lhes conforto, saúde, proteção à integridade física e acesso aos serviços públicos essenciais. Porém, atualmente, o Brasil enfrenta diversos desafios para efetivação do direito à moradia, visto que o déficit habitacional, a pobreza e desigualdade social estão presentes na realidade de milhões de brasileiros, como se verá no decorrer da pesquisa. Partindo dessa perspectiva, este trabalho busca responder aos seguintes questionamentos: Como o direito à moradia pode impactar no cenário atual para a garantia de acesso a uma moradia digna?

Para realizar esta pesquisa, foram utilizados os métodos descritivo e explicativo, por meio de uma abordagem qualitativa e quantitativa, utilizando materiais bibliográficos e documentais. A análise se baseou em livros, artigos, doutrinas e legislação, nos quais constam lições de direito, arquitetura, urbanismo e sociologia.

Inicialmente, será analisada a origem da ideia de direito à moradia no exterior até a sua inclusão no ordenamento jurídico brasileiro. Em seguida, serão analisadas as conferências da ONU sobre assentamentos humanos, a ONU-Habitat I, II e III, e como elas contribuíram para o desenvolvimento do direito à moradia no Brasil e no mundo. Posteriormente, serão analisados os critérios para considerar uma moradia digna no Brasil.

Em um segundo momento, o objeto de estudo será a obra de Henri Lefebvre sobre o direito à cidade. Neste tópico, será identificado o papel do direito à cidade na garantia do direito à moradia. Em seguida, a análise será direcionada aos aspectos da cidade formal e informal. Com base na obra de Ermínia Maricato, arquiteta e urbanista brasileira, será possível examinar como os assentamentos humanos informais se desenvolveram, resultando na formação de favelas, vilas e periferias. Por fim, será possível concluir que o acesso à moradia é imprescindível para que os sujeitos sejam incluídos na cidade formal e, conseqüentemente, tenham acesso ao direito à cidade.

2 DA CONCEPÇÃO ESTRUTURAL DO DIREITO À MORADIA

Inicialmente, é necessário conceituar e contextualizar o direito à moradia para compreender os reflexos deste no Estado Democrático de Direito e na sociedade atual. Sendo assim, neste capítulo, serão analisadas as concepções estruturais do direito à moradia, desde sua origem no exterior até a sua inclusão no ordenamento jurídico brasileiro. Além disso, serão estudadas as discussões que prescderam essa inclusão no rol dos direitos fundamentais da Constituição Federal de 1988.

Adiante busca-se entender os critérios para considerar uma moradia adequada, serão analisadas as Conferências da ONU-Habitat (ONU-Habitat I, II e III) sobre assentamentos humanos, com o intuito de identificar suas contribuições para o direito à moradia em âmbito internacional e nacional.

2.1 O direito à moradia em âmbito internacional

Após o fim da Segunda Guerra Mundial (1945), a Organização das Nações Unidas (ONU) promulgou a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) em 1948, como resposta às atrocidades cometidas durante as duas guerras mundiais, cenário das maiores violações contra os seres humanos. Sendo assim, a DUDH consagra uma série de direitos humanos fundamentais, que inclui os direitos sociais, econômicos e culturais, a fim de garantir um padrão mínimo de vida digna para todos os sujeitos, independente de raça, cor, sexo ou condição socioeconômica.

Diante disso, com a crescente desigualdade social no mundo, as discussões acerca dos direitos fundamentais se intensificaram, na busca por melhorar a qualidade de vida das pessoas em situação de vulnerabilidade. Dentre essas discussões, a questão da moradia adequada ganhou destaque, visto que grande parte da população mundial vivia em habitações precárias, carentes de infraestrutura básica. Assim, essas discussões em âmbito internacional elevaram esse direito a um status de direito humano fundamental, uma vez em que garantir o acesso a uma moradia adequada é essencial para ter uma vida digna.

Desse modo, o direito à moradia foi pauta das principais discussões de direito internacional para a definição de requisitos mínimos de uma moradia adequada e para buscar meios de garantia desse direito. De acordo com Sarlet (2008), a partir dessas discussões, o direito à moradia passa a ter reconhecimento em diversos tratados e documentos de direito internacional.

O direito à moradia, assim, foi reconhecido na “Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial” (1965); “Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a mulher”(1979); “Convenção sobre os Direitos da Criança”(1989); “Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1992); “Declaração sobre Assentamentos Humanos de Vancouver” (1976); “Declaração sobre o Desenvolvimento” (1986); e “Agenda 21” (1992); “Agenda Habitat II” (1986). (Souza, 2015, p. 81).

Em primeiro instante, o direito à moradia obteve reconhecimento em âmbito internacional com a Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU, em 1948, que no seu artigo 25, define os direitos básicos para se garantir a saúde e bem-estar do ser humano:

Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na

doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade. (UNICEF, 1948).

De acordo com Sarlet (2008), em 1966, o Brasil assinou o Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, no qual o direito à moradia obteve reconhecimento expresso e foi incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro. Sendo assim, este pacto define, no seu artigo 11, o direito de todas as pessoas a um nível de vida adequado para si e para sua família, incluindo o direito à moradia digna.

Na França, o direito à moradia obteve reconhecimento com a Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, no ano de 2000, ao fazer referência expressa no seu artigo 34 à dimensão social do direito fundamental à moradia (Sarlet, 2008).

De acordo com Sarlet (2008), ainda em âmbito internacional, a Declaração de Vancouver, em 1976, sobre assentamentos humanos – ONU Habitat I, estabeleceu o direito à moradia como direito básico da pessoa humana. Em seguida, no ano de 1996, a ONU promoveu a conferência da Agenda Habitat II, em Istambul, Turquia, que teve uma forte influência no Brasil.

Atualmente, mais de cinquenta países reconhecem o direito fundamental à moradia (Sarlet, 2008), considerado como um requisito para se obter um mínimo existencial, pois sem um lugar adequado para viver, não há dignidade. Portanto, falar em direito à moradia digna significa falar em princípio da dignidade da pessoa humana, ou seja, é necessário ter uma estrutura com condições mínimas para ter qualidade de vida.

Neste sentido, para uma moradia ser considerada digna, não basta apenas ter um “teto sobre a cabeça”. A moradia deve ter uma estrutura capaz de proporcionar conforto, saúde e qualidade de vida para os indivíduos. Logo, a falta de moradia e a desigualdade tornam-se graves problemas sociais no Brasil, visto que milhões de brasileiros vivem em situação de vulnerabilidade, habitando moradias precárias e irregulares.

Portanto, com a globalização e a política neoliberal do Estado mínimo, ocorre uma redução do Estado, que tem interferido cada vez menos na sociedade e na economia. Isso resulta em uma crise de efetividade dos direitos fundamentais, especialmente em sua dimensão positiva e social, que exige uma atuação ativa do Estado no fornecimento de recursos materiais para efetivação desses direitos, não se restringindo apenas ao âmbito formal.

2.2 Contexto histórico no Brasil

A história da moradia no Brasil é bastante complexa e remonta ao período pré e pós-colonial. De acordo com Meylan (2019), inicialmente a terra era ocupada de forma natural, por meio da ocupação e produção. Em 1850, foi promulgada a Lei de Terras no Brasil, a fim de limitar o acesso à propriedade privada, permitindo que esta fosse adquirida apenas por meio da compra e venda. Isso excluía, assim, grande parte da população do acesso à terra. Como resultado, muitas terras foram concentradas nas mãos de poucos da elite brasileira, enquanto a maioria da população não possuía condições de adquirir uma propriedade de forma onerosa, recorrendo a habitações nas áreas periféricas da cidade, como favelas e cortiços.

Adentrando o viés histórico, a divisão de terras no Brasil nunca foi realizada democraticamente, de modo a beneficiar igualmente a todos. Durante a colonização do Brasil, a Coroa Portuguesa se ateve a agraciar apenas parte da população, ao conceder terras, pelas chamadas concessões de sesmarias e cartas de data, que eram acompanhadas da obrigação de medir, demarcar e cultivar os terrenos da então Ilha de Vera Cruz. (Bernacci, 2019, p. 19).

Desse modo, com a demarcação de territórios no século XIX, criou-se o estigma social dos pobres, na medida em que houve a apropriação das áreas urbanas pelas elites brasileiras, que buscaram “varrer” os cortiços das cidades. Ou seja, a classe burguesa promovia a remoção dos hipossuficientes dos centros urbanos para que pudessem construir seus empreendimentos e criar um distanciamento entre classes, sem sequer oferecer o amparo necessário para aqueles que foram prejudicados. “No âmbito urbano, as grandes reformas e investimentos em infraestrutura acabaram por expulsar os pobres para as periferias como solução para eliminar epidemias, higienizar e abrir os espaços” (Bernacci, 2019, p. 22).

Com a Revolução Industrial, o país, que era predominantemente rural, passou a ser urbano. No Brasil, o intenso êxodo rural fez com que grande parte da população do país se deslocasse para as áreas urbanas, principalmente nas regiões metropolitanas. No entanto, esses trabalhadores não possuíam condições de adquirir uma propriedade nos centros urbanos, fixando, assim, suas moradias em locais irregulares, pois eram mais “baratos”. “Em 1960, os habitantes das grandes metrópoles (as de mais de quinhentos mil habitantes) eram quase duas vezes mais numerosos do que os que estavam em todas as cidades de população com cinquenta mil habitantes ou mais em 1940 (comparados com 5,2 milhões).” (Lopes, 2008, p. 24).

Sendo assim, o problema de moradia e habitação está relacionado ao modelo de crescimento das cidades no processo de urbanização do Brasil, que se intensifica na segunda metade do século do século XX (Fernandes, 2005). De acordo com o autor (2005), o crescimento acelerado das cidades impactou significativamente a sociedade brasileira, uma vez que não havia normas jurídicas adequadas para sustentar esse modelo de desenvolvimento.

Ao longo do século XX, havia um descompasso enorme entre a ordem jurídica em vigor e os processos socioeconômicos e territoriais que caracterizaram o processo de urbanização no Brasil. Ou seja, todo o processo de crescimento das cidades brasileiras se deu sob o paradigma jurídico do civilismo clássico, que não correspondia às necessidades de enfrentamento desse fenômeno multidimensional, complexo e com tantas implicações profundas que levou à transformação de um país de base agrária exportadora em um país de base urbano-industrial. (Fernandes, 2003, p. 3)

Portanto, este modelo de crescimento é marcado pela falta de planejamento e investimento na infraestrutura urbana. Isso resultou em um crescimento desordenado das cidades, gerando a exclusão da população de baixa renda. Logo, a população negra foi a mais prejudicada neste processo, visto que muitos deles nunca tiveram acesso à terra.

Isso ainda gera reflexo nos dias de hoje. Ao observar os grandes centros urbanos, é possível notar a quantidade de favelas construídas aos arredores das cidades, em terrenos irregulares e carentes de infraestrutura.

No Brasil, paradigma regional do melhor e do pior desenvolvimento urbano, mais de 80% da população vive em cidades. Desde a década de 1930, e mais especialmente desde a década de 1960, a urbanização rápida tem estruturalmente transformado o país em termos territoriais, socioeconômicos, culturais e ambientais. Em 1960, do total de 31 milhões de brasileiros, 44,7% viviam em áreas urbanas e 55,3% viviam em áreas rurais. Em 1970, 55,9% dos brasileiros viviam em áreas urbanas. Em 2000, da população total de 170 milhões, 81,2% viviam em áreas urbanas (138 milhões) e apenas 18,8% viviam em áreas rurais. As 170 milhões, 81,2% viviam em áreas urbanas (138 milhões) e apenas 18,8% viviam em áreas rurais. (Fernandes, 2005, p. 1).

Desse modo, a urbanização no Brasil ocorreu de forma antidemocrática, pois o acesso à cidade e à moradia adequada não era para todos. Além disso, as políticas de desenvolvimento urbano da época eram voltadas principalmente para o embelezamento das cidades, sem abranger o seu aspecto social e estrutural. Logo, o crescimento das favelas era ignorado pela sociedade e pelo Estado, até vir a se tornar um problema (Sobrinho, 2008).

Nesta perspectiva, Meylan (2019) destaca que, somente da década de 1940 e 1950 a questão social relacionada à moradia começa a ganhar destaque, a partir do movimento dos trabalhadores e da situação habitacional precária vivida por eles nesse período.

Segundo Meylan (2019), na década de 60 foram criados o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), que tinham por finalidade oferecer financiamentos para a construção de habitações. No entanto, estes se mostraram insuficientes para promover o acesso à moradia de forma eficaz. Sendo assim, de acordo com Silva (2008) o Banco Nacional de Habitação “[...] utilizaria os recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e das poupanças, mas que acaba não conseguindo alcançar o objetivo de garantir moradia à população de baixa renda, sendo vítima da falta de planejamento, da má administração e do desvio de finalidades.” (Silva, 2008, p. 992).

De acordo com Meylan (2019), o BNH foi extinto em 1986, e a década de 80 foi marcada por uma redemocratização do Estado Brasileiro, que ocorreu após o fim da Ditadura Militar. Logo, isso se materializa com a Constituição Federal de 1988, criada através de um amplo debate com os cidadãos, juntamente com a garantia e afirmação de diversos direitos humanos. Assim, após a Constituição Federal de 1988 houve um grande avanço das políticas de desenvolvimento urbano em nível Federal e local. Com a nova constituição democrática e cidadã, constrói-se uma proposta de planejamento urbano que interage mais com a população vulnerável, por meio de uma perspectiva mais inclusiva.

Logo após, foi criado o Estatuto da Cidade em 2001, que é um dos marcos jurídicos de política urbana do país, “regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.” (Brasil, 2001).

Além disso, de acordo com Meylan (2019), em 2003 cria-se o Ministério das Cidades, órgão Federal que tem como finalidade executar e coordenar as políticas públicas habitacionais do Brasil.

Assim, a partir da Constituição de 1988, foram criadas diversas outras políticas públicas para a garantia do direito à moradia para a população de baixa renda. Dentre elas, destaca-se o Programa Minha Casa, Minha Vida, criado em 2009, que, sob gestão do Ministério das Cidades, visa facilitar o acesso à moradia para as famílias de baixa renda (Meylan, 2019).

Porém, ainda há muito a ser feito para efetivar o direito à moradia no Brasil. Pois, é inegável que o problema social habitacional existe, e essa situação ficou cada vez mais visível com a pandemia do Covid-19 e a crise econômica no país. Por todos os lados, pode-se observar a situação dos moradores de rua que dormem ao relento. A mendicância está presente em todos os lugares, principalmente nos grandes centros urbanos. Portanto, falta o mínimo de dignidade para essas pessoas, que são negligenciadas todos os dias, pois não possuem o mínimo necessário para que possam se desenvolver como seres humanos.

Atualmente, segundo Fernandes (2005), o grande desafio do Brasil é buscar meios para materializar essa nova ordem jurídica-urbanística. Este desafio deve ser enfrentado pelos agentes governamentais locais e nacionais, bem como pela sociedade, operadores do Direito e pelos profissionais da arquitetura e urbanismo.

2.3 Direito à moradia na doutrina constitucional e urbanística

De acordo com Edésio Fernandes (2005), o Brasil está em processo de construção de uma nova ordem jurídica-urbanística, que se funda através da Constituição Federal de 1988, ao incluir em seu texto o capítulo II -“Da Política Urbana”. Logo, “foi o capítulo original introduzido pela Constituição de 1988 que estabeleceu as bases jurídicas-políticas para a promoção da reforma urbana no País.” (Fernandes, 2008, p. 4). Este processo tem como base o princípio da função socioambiental da propriedade e da cidade, ou seja, diz respeito aos direitos difusos e coletivos da sociedade.

De acordo com Fernandes (2008), a nova ordem jurídica-urbanista se consolida com a criação do Estatuto da Cidade, em 2001, e com a criação do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades, em 2003. Além disso, a Constituição conferiu certa autonomia aos municípios para elaboração de planos diretores e para legislar a respeito de leis urbanísticas e ambientais. Logo, o Estatuto da Cidade, foi o instrumento mais importante para a reforma urbana do país.

Destaca Fernandes (2008), que o Estatuto prevê formas para ampliar a participação popular na gestão da cidade e na formação de políticas públicas de desenvolvimento urbano. Sendo assim, um marco importante que garante o aspecto social do direito à moradia e à cidade inclusiva.

O Estatuto da Cidade foi instituído por meio da lei nº 10.257 de julho de 2001, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana no país. Foi uma das principais ferramentas da política urbana do Brasil para o desenvolvimento voltado ao interesse social do uso da propriedade em prol do bem coletivo (Brasil, 2001)

Assim, a partir dos movimentos coletivos pela reforma urbana, houve a criação do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) em 1990, que compreendia as organizações sociais envolvidas nos movimentos pela reforma urbana do país. Logo, este fórum teve grande influência para a inclusão do direito à moradia como um direito social na CRFB/88 (Fernandes, 2008).

Desse modo, segundo Edésio Fernandes (2008), somente com a Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, é que o direito à moradia foi

incluído expressamente como um direito fundamental social na Constituição Federal de 1988. Assim, este direito está positivado no artigo 6º, da CRFB/88: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” (Brasil, 1988).

Porém, de acordo com Souza (2015), antes da EC nº 26, o direito à moradia já estava previsto na Constituição Federal, inserido na parte dedicada aos direitos dos trabalhadores. Com a emenda, ele é incluído no rol dos direitos sociais. “A moradia, embora não constituída expressamente até então como direito social genérico, já era tratada como preocupação e considerada com *status* constitucional.” (Souza, 2015, p. 89).

Havia uma preocupação do legislador a respeito da moradia do trabalhador, estabelecendo assim meios para efetivar este direito (Souza, 2015). Isso se verifica com a definição do salário-mínimo, que, em tese, deveria ser capaz de assegurar os meios de subsistência dos trabalhadores, incluindo a moradia, a alimentação, saúde, lazer, ou seja, as necessidades básicas dos seres humanos.

Sendo assim, de acordo com Souza (2015), o direito à moradia está na segunda dimensão dos direitos fundamentais, sendo estes considerados como direitos sociais, de cunho prestacional, os quais exigem uma atuação positiva do Estado, viabilizando os meios materiais para efetivação.

Segundo a teoria dos direitos fundamentais de Robert Alexy citado por Souza, (2015), em sua dimensão social, o direito à moradia possui ainda uma dimensão positiva e outra negativa. Assim, na sua dimensão positiva, o direito social exige uma prestação do Estado diante da coletividade, ou seja, o Estado deve oferecer meios para garantir este direito em prol do bem de toda a sociedade, editando normas e promovendo políticas públicas. Na dimensão negativa, há uma abstenção por parte do Estado e da sociedade, pois a moradia é um asilo inviolável, um abrigo que protege o indivíduo contra as arbitrariedades destes (Sarlet, 2008).

Além disso, Sarlet (2008, p. 24), afirma que a dimensão negativa do direito à moradia também é uma forma de assegurar a dimensão positiva, “pois de nada adiantará assegurar (positivamente) o acesso a uma moradia digna, se esta moradia não estiver protegida (negativamente) contra ações do Estado e de terceiros.”

Desse modo, um exemplo da dimensão negativa do direito à moradia é a garantia constitucional que prevê a moradia como um asilo inviolável, ou seja, a moradia é o lugar que protege a integridade física dos moradores, além de proteger a intimidade e a privacidade. Assim determina o artigo 5º, inciso XI da CRFB/88: “a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial.” (Brasil, 1988).

Ademais, a Constituição assegurou uma proteção especial ao direito à moradia em processos judiciais, uma vez que o imóvel, considerado como bem de família, não poderá ser objeto de penhora em processos de execução, quando esta é a única residência da família. Esse dispositivo, nos termos da lei 8.009/90, visa garantir a integridade e dignidade dos indivíduos (Brasil, 1990).

Na dimensão positiva, a Constituição prevê competência comum entre os entes federativos para promover programas habitacionais. Assim, de acordo com o artigo 23, inciso IX, da Constituição Federal: “É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios: promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e saneamento básico.” (Brasil, 1988).

Conforme Souza (2015, p. 83), “o direito à moradia não recai sobre o objeto, mas no bem extrapatrimonial (moradia), pertencente à personalidade do indivíduo, e é nesse contexto que o direito à moradia torna-se inerente a cada ser humano”. Além disso, assim como todos os direitos fundamentais, este direito é inalienável, imprescritível e irrenunciável, sendo inerente à própria dignidade do ser humano. Portanto, é um direito universal, ao qual todas as pessoas devem ter acesso, sejam elas nacionais ou estrangeiras, domiciliados no Brasil.

Portanto, o direito à moradia está intrinsecamente conectado com o princípio da dignidade humana, pois o acesso a uma moradia bem estruturada é fundamental para se ter uma vida digna e, de acordo com Sarlet (2008), também se relaciona com o direito à vida. A moradia é onde se constrói as bases da família e ocorre a formação da integridade moral e psíquica das pessoas. Portanto, ter uma moradia digna, com conforto, segurança e acessibilidade, é essencial para a construção do ser humano.

Por isso, os direitos sociais são de extrema importância em um Estado Democrático de Direito, pois têm por finalidade a redução das desigualdades sociais, mitigando as vulnerabilidades da população. Sendo assim, a moradia é fundamental para uma sadia qualidade de vida e para o exercício da cidadania. Logo, a falta de moradia adequada é um dos graves problemas sociais do Brasil. Apesar de ter uma ampla proteção constitucional, há uma grande crise de efetividade desse direito. Portanto, ter uma moradia digna assegura não só o direito à moradia, mas também tantos outros direitos fundamentais que dependem deste para se alcançar uma plena qualidade de vida.

2.4 As conferências da ONU Habitat e suas contribuições

No século XX, os países desenvolvidos estavam em processo crescente de industrialização, buscando cada vez mais o desenvolvimento econômico, em que as cidades viraram o foco da economia, do comércio e da população. Neste contexto, houve grande exploração do meio ambiente na extração de matéria prima para as indústrias. Assim, de acordo com Brüseke (1994), em 1972, o Clube de Roma, por meio do cientista Denis Meadows e um grupo de pesquisadores, publicou um relatório sobre o uso indiscriminado do meio ambiente e os danos causados. Dessa forma, ao perceberem que os recursos presentes no planeta são esgotáveis, o mundo passou a se preocupar mais com o meio ambiente e o desenvolvimento sustentável.

Com isso, a ONU (Organização das Nações Unidas) propôs diversas conferências internacionais, de modo que os países firmassem acordos e tratados se comprometendo a realizar ações que diminuíssem os impactos ambientais, a poluição, a desigualdade social e promovessem o desenvolvimento sustentável (Mastrodi; Batista, 2021). Assim, as principais conferências sobre meio ambiente e desenvolvimento sustentável foram realizadas em Estocolmo, em 1972, e, no Rio de Janeiro, em 1992, conhecida como RIO-92.

Nos embates ocorridos nas reuniões de Estocolmo (1972) e Rio (1992), nasce a noção de que o desenvolvimento tem, além de um cerceamento ambiental, uma dimensão social. Nessa, está contida a idéia de que a pobreza é provocadora de agressões ambientais e, por isso, a sustentabilidade deve contemplar a equidade social e a qualidade de vida dessa geração e das próximas. (Nascimento, 2012, p. 51).

Desse modo, segundo Mastrodi e Batista (2021), surge um novo paradigma de cidades sustentáveis através do princípio do desenvolvimento sustentável, o qual prevê que todas as pessoas têm direito de usufruir das cidades de modo sustentável, visando garantir um meio ambiente saudável e equilibrado, para as presentes e futuras gerações.

Nesta conjuntura, a discussão acerca da moradia ganhava destaque no âmbito internacional. Questões como meio ambiente, desenvolvimento sustentável, infraestrutura, saneamento básico e moradia foram pautas das principais conferências da ONU na comunidade internacional. Assim, em 1975, a Assembleia Geral da ONU cria a Fundação do Habitat e Assentamentos Humanos das Nações Unidas, com o objetivo de fornecer subsídios às cidades do planeta, principalmente aquelas localizadas nos países subdesenvolvidos (ONU, 2017 *apud* Mastrodi; Batista, 2021).

Logo após, ocorreu a primeira conferência das Nações Unidas sobre habitação e desenvolvimento urbano sustentável, sucedeu em Vancouver, no Canadá, em 1976 (Mastrodi; Batista, 2021). Foi a partir da ONU Habitat I que a moradia deixou de ser considerada apenas como uma estrutura utilizada para habitar e, passou a ser entendida como: “um sistema integral que compreende também o terreno, a infra-estrutura para urbanização e serviços e o equipamento social e comunitário, dentro de um contexto cultural, socioeconômico, político e físico-ambiental” (ONU, 1976 *apud* Mastrodi; Brito, 2021a, p. 1500). Porém, a primeira conferência não resultou em mudanças significativas, uma vez que ocorreu em contexto de Guerra Fria, foco das atenções nesse período (Mastrodi; Brito, 2021).

De acordo com Mastrodi e Batista (2021), a Conferência da ONU Habitat II ocorreu em Istambul, na Turquia, em 1996, sendo uma das principais conferências da década de 90. Esse encontro foi marcado por uma maior participação dos agentes sociais e da comunidade, com a ativa participação dos cidadãos na formação de políticas habitacionais (Mauad, 2011).

Sendo assim, o resultado da segunda conferência da ONU Habitat II foi a elaboração de dois documentos internacionais: a Declaração de Istambul e a Agenda Habitat (Mauad, 2011). O primeiro documento estabelece as pautas das discussões e os principais argumentos utilizados para a formação da Agenda. Já o segundo é um documento mais extenso e contém diversas recomendações a serem aplicadas pelos países em seus respectivos territórios (Mauad, 2011).

Dois temas são centrais na Agenda: “Moradia adequada para todos” e “Desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos em um mundo em processo de urbanização”, e são essas duas temáticas que guiam os planos de ação traçados ao longo do documento em que o ser humano é o foco das políticas. (Mauad, 2011, p. 89).

Portanto, a Agenda possui uma série de princípios para promover o desenvolvimento habitacional urbano e prevê diversos planos de ação, nos quais os governos locais deveriam colocar em prática. Assim, o documento destaca a importância das autoridades locais em promover os planos de ação, pois estão próximos das realidades habitacionais presentes em seus territórios (Mauad, 2011). Desse modo, o foco da ONU Habitat II foi a promoção de um desenvolvimento sustentável, levando em consideração o desenvolvimento dos assentamentos humanos, por meio da cooperação entre os governos locais e internacionais,

juntamente com a participação popular. De acordo com Mauad (2011), o Brasil participou da conferência, contando com o segundo maior número de representantes presentes, incluindo diversos atores políticos e sociais.

Por fim, a terceira conferência da ONU (Habitat III), sobre habitação e desenvolvimento urbano sustentável, aconteceu entre os dias 17 e 20 de outubro de 2016, na cidade de Quito, Equador (Mastrodi; Batista, 2021). Nesse encontro, constatou-se que não havia mudanças satisfatórias em relação ao meio ambiente e às desigualdades socioeconômicas presentes nos países membros. Assim, de acordo com Mastrodi e Batista (2021), após as discussões a respeito dos desafios enfrentados nas cidades em relação ao desenvolvimento urbano sustentável, foi elaborada uma Nova Agenda Urbana (NAU), que se baseava nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Segundo o IPEA (2019), o ODS nº 11 tem como finalidade tornar as cidades e os assentamentos humanos mais inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. Sendo assim, de acordo com a meta 11.1 dos Objetivos do Desenvolvimento sustentável:

Até 2030, o Brasil deve garantir o acesso de todos à moradia digna, adequada e com um preço acessível; aos serviços básicos e urbanizar os assentamentos precários de acordo com as metas assumidas no Plano Nacional de Habitação, com especial atenção para grupos em situação de vulnerabilidade. (IPEA, 2019).

A partir das conferências da ONU Habitat, foi possível afirmar que o problema da desigualdade social e dos assentamentos humanos precários ainda não foi superado. Apesar de os países se comprometerem a aplicar os planos de ação previstos nos documentos das conferências, os resultados não foram satisfatórios. No entanto, a partir da Nova Agenda Urbana, houve a reafirmação política do desenvolvimento urbano sustentável, e os países se comprometeram novamente em realizar mudanças que sejam efetivas para enfrentar o problema da moradia no mundo. Assim, as desigualdades sociais e espaciais devem ser enfrentadas através de ações e programas dos governos locais, a fim de viabilizar o desenvolvimento econômico e social, ao mesmo tempo em que protege o meio ambiente, tanto para as gerações presentes como para as futuras (Mastrodi; Batista, 2021).

Portanto, as conferências da ONU Habitat sobre assentamentos humanos e desenvolvimento urbano sustentável foram fundamentais para as discussões a respeito do direito à moradia no Brasil e no mundo. Essas discussões foram essenciais para que os países se comprometessem a melhorar as condições das cidades e dos assentamentos humanos, promovendo o desenvolvimento pensando em seu aspecto social e inclusivo. Além disso, a ONU Habitat teve forte influência no Brasil para a instituição de políticas públicas relacionadas ao desenvolvimento urbano sustentável e à moradia adequada.

3 DIREITO À MORADIA COMO PILAR DO DIREITO À CIDADE

Como mencionado no capítulo anterior, o direito à moradia é um dos pilares do direito à cidade. Sendo assim, o direito à cidade refere-se ao direito de todos de morar em uma cidade equilibrada, inclusiva e sustentável, bem como ao direito de ter acesso aos serviços públicos e às oportunidades ofertadas por ela. Assim, para que as cidades sejam mais justas, deve haver a melhoria das condições

habitacionais existentes, como também investimentos em programas habitacionais e políticas públicas para viabilizar o acesso à moradia adequada.

Por isso, neste capítulo, será analisado o conceito de direito à cidade a partir da obra de Henri Lefebvre e da doutrina urbanística brasileira, a fim de compreender como este direito está relacionado ao direito à moradia.

Em seguida, serão analisados os assentamentos humanos informais e os aspectos estruturais das cidades formais e informais, para finalmente, compreender como a moradia digna é fundamental para a inclusão dos sujeitos na cidade formal.

3.1 O que é direito à cidade?

O conceito de Direito à cidade foi desenvolvido pelo sociólogo e filósofo francês Henri Lefebvre em sua obra “O direito à cidade”. Logo após, esse conceito foi ampliado ao longo do tempo por diversos doutrinadores e urbanistas, sendo um tema bastante debatido atualmente. Assim, de acordo com Nelson Saule Júnior:

O direito à cidade deve ser adotado e compreendido na nova agenda urbana como o direito de todos os habitantes, da presente e das futuras gerações, de ocupar, usar e produzir cidades justas, inclusivas e sustentáveis, definido como um bem essencial comum para a qualidade de vida. O direito à cidade implica ainda responsabilidades sobre os governos e as pessoas a reclamar, defender e promover este direito. (Saule Júnior, 2016, p. 75).

Logo, de acordo com Saule Júnior (2016), trata-se de um direito difuso e coletivo, pois todas as pessoas têm o direito de usufruir da cidade e dos recursos ofertados por ela de forma justa e sustentável, garantindo um meio ambiente sadio para as presentes e futuras gerações. Desse modo, o direito à cidade abrange a importância da cidade para a formação de uma sociedade justa e equitativa, através da garantia dos direitos fundamentais e exercício da cidadania. Além disso, as cidades não devem ser apenas centros econômicos de consumo e produção, mas também devem ser locais onde são desenvolvidas as relações sociais, a habitação, a cultura, o lazer e a participação política.

Em sua obra, Lefebvre (1968) busca analisar como os processos globais, econômicos, sociais, políticos e culturais moldaram a cidade e o espaço urbano ao longo do tempo. Assim, a cidade é considerada como o local e o meio de formação de complexas relações entre sujeitos com culturas diversas, estabelecendo conexões com outros sujeitos e influenciando, dessa forma na mudança da realidade urbana.

A cidade se transforma não apenas em razão de “processos globais” relativamente contínuos, (tais como o crescimento da produção material no decorrer das épocas, com suas consequências nas trocas, ou o desenvolvimento da racionalidade) como também em função de modificações profundas no modo de produção, nas relações “cidade-campo”, nas relações de classe e de propriedade. (Lefebvre, 1968, p. 58).

Assim, não só a globalização molda a cidade, mas também as relações interpessoais, políticas e culturais. Cada território possui culturas e costumes próprios, enraizados por aqueles que ali habitam, o que pode moldar as características de cada local. Além disso, a cidade é modificada ainda pela histórica luta de classes pela propriedade, pelo espaço urbano e por direitos, onde o

proletariado sempre esteve na parte mais vulnerável da relação, à margem da sociedade.

Conseqüentemente, o direito à cidade é fruto dos movimentos sociais de classe, devido às desigualdades sociais e econômicas presentes no território urbano. Surge através de uma perspectiva de pertencimento, o pertencer à cidade e ter acesso a tudo aquilo que está presente nela de forma justa e equitativa.

Logo, o processo de urbanização no mundo começa no século XVIII, com a Revolução Industrial. Já no Brasil, o processo de urbanização foi tardio, tendo início por meados do século XX. Assim como na França, a urbanização no Brasil foi resultado da industrialização e do desenvolvimento econômico nas cidades, ou seja, o processo de industrialização iniciou as grandes mudanças na sociedade, que passa a ser uma sociedade predominantemente urbana.

Desse modo, com o processo de instalação das indústrias nas cidades, a população, principalmente a rural, passa a se desenvolver nos centros urbanos próximos às indústrias. Assim, Henri Lefebvre (1968) argumenta que, à medida que as cidades crescem, elas formam um tecido urbano, um adensamento em determinado território de certos grupos de diferentes culturas e classes sociais, agrupando-se de acordo com as identificações pessoais e socioeconômicas. Logo, o tecido urbano seria a reprodução e construção do espaço urbano através das relações sociais e espaciais. “Mais do que um tecido jogado sobre o território, essas palavras [tecido urbano] designam uma espécie de proliferação biológica e uma espécie de rede de malhas desiguais, que deixam escapar setores mais ou menos amplos: lugarejos ou aldeias, regiões inteiras.” (Lefebvre, 1968, p. 18).

A forma tradicional da sociedade agrária se transforma, mas de modo diferente. Numa série de países mal desenvolvidos, a favela é um fenômeno característico, enquanto nos países altamente industrializados essa característica é a proliferação da cidade em “tecidos urbanos”, em subúrbios, em setores residenciais cuja relação com a vida urbana constitui um problema. (Lefebvre, 1968, p. 80).

Assim, de acordo com Lefebvre (1968), o processo de industrialização na França, deu-se com um intenso êxodo rural, à medida em que a população se deslocou para as cidades em busca de emprego nas indústrias em desenvolvimento. Desse modo, as favelas eram a mediação entre o campo e a cidade e, muitas vezes, o único local capaz de acolher esses trabalhadores que não possuíam condições de adquirir uma moradia nos centros das cidades. Segundo Lefebvre (1968), a urbanização na sociedade industrializada não acontece sem a explosão da cidade, pois as cidades crescem rapidamente e de forma desordenada, abrigando uma grande massa da população que fixa suas moradias de forma irregular. Assim, a questão da moradia adequada e sua urgência ocultaram e ainda ocultam os problemas da cidade.

Os subúrbios, sem dúvida, foram criados sob pressão das circunstâncias a fim de responder ao impulso cego (ainda que motivado e orientado) da industrialização, responder à chegada maciça dos camponeses levados para os centros urbanos pelo “êxodo rural”. Nem por isso o processo deixou de ser orientado por uma estratégia. (Lefebvre, 1968, p. 24).

Assim, as cidades são formadas por uma grande população que vive nas favelas e nos subúrbios, que vão trabalhar todos os dias nos centros urbanos,

enfrentam uma jornada exaustiva para chegar ao local de trabalho no qual, muitas vezes, é muito distante da sua moradia. No momento em que as cidades entram em colapso, há uma perda da qualidade de vida, ao mesmo tempo em que o crescimento urbano se amplia, as relações sociais tendem a ficar cada vez mais complexas e enfraquecidas (Lefebvre, 1968).

De acordo com Lefebvre (1968), o processo de urbanização não aconteceu de forma natural. Esse processo teve grande intervenção dos detentores do capital e dos meios de produção, que forçam o processo de urbanização, seja através do investimento do capital ou da geração de empregos. Assim, as cidades se tornam o polo das relações, o local onde se vende um estilo de vida que todos pretendem adquirir.

Lefebvre (1968) sustenta que a cidade não é apenas um produto físico, mas é formada pelas relações entre os indivíduos da sociedade e também pela ordem da sociedade, regida pela Igreja e pelo Estado, instituições que possuem poder e força. Portanto, a cidade se desenvolve através de um código jurídico, seja ele positivado ou costumeiro, e também pela cultura dos povos que nela habitam. Portanto, é o local que sustenta as relações de produção, moradia, trabalho e propriedade.

Sendo assim, de acordo com Lefebvre (1968), a cidade é constituída por locais habitados e inabitados. Logo, o “habitat” não compõe totalmente a cidade, que é formada por vários elementos, como a indústria, o comércio, a política, a igreja, a cultura, entre outros. Porém, o habitar é uma das funções principais. É para habitar que as pessoas se fixam nas cidades, e a moradia é o local onde essas pessoas constroem suas famílias e se desenvolvem como seres humanos. Por isso, é fundamental que a moradia tenha uma estrutura adequada, capaz de assegurar qualidade de vida para os cidadãos.

Porém, atualmente, há uma crise mundial das cidades, na medida em que elas não conseguem sustentar o modelo de desenvolvimento urbano que ocorreu nas últimas décadas (Lefebvre, 1968). A sociedade capitalista é consumida pelo lucro. Assim, a terra, a propriedade e a moradia se transformam em uma espécie de mercadoria, na qual poucos conseguem ter acesso. Para se obter uma casa em um local acessível e privilegiado, numa sociedade capitalista, é necessário ter um alto poder aquisitivo. Como consequência, ocorre a segregação espacial, pois os ricos tendem a se isolar dos mais pobres no território urbano.

Desse modo, a segregação ocorre principalmente por causas sociais, políticas e econômicas. Uma vez que a sociedade se divide em grupos, de acordo com a profissão, status social, poder econômico. Esses grupos se fragmentam na localização dentro do solo urbano. A elite brasileira tende a se afastar da classe pobre, o que se verifica com a construção de condomínios fechados de alto luxo, nos quais apenas aqueles com alto poder aquisitivo conseguem ingressar. Enquanto isso, a classe trabalhadora mais pobre é “varrida” da cidade tradicional. Essas pessoas não possuem poder aquisitivo para fixar suas moradias próximas aos centros urbanos e acabam recorrendo aos locais mais distantes e mais baratos, que muitas vezes são irregulares e não oferecem qualidade de vida e acesso equitativo aos recursos urbanos.

É importante destacar que, a classe dos trabalhadores possui um papel fundamental nas conquistas dos direitos fundamentais, graças as suas lutas e cobranças foram reconhecidos um leque de direitos, sendo eles o direito à vida, a saúde, a liberdade, a privacidade e a moradia. Assim também, com a contínua expansão urbana e o aumento da desigualdade socioespacial, eles buscam pelo direito à cidade.

Logo, nota-se que os países buscam desenfreadamente por desenvolvimento econômico a todo custo, sem levar em consideração o desenvolvimento social das comunidades que estão neste contexto. Assim, não basta que haja desenvolvimento econômico se a sociedade não acompanha esse desenvolvimento. Consequência disso, são cidades cada vez mais insustentáveis, com alta taxa de desemprego e déficit habitacional, onde grande parte da população vive em assentamentos humanos irregulares que não ofertam o mínimo de dignidade e qualidade de vida.

Portanto, mesmo se tratando de conceitos distintos, o direito à moradia e o direito à cidade estão intimamente relacionados, visto que o direito à cidade abrange o direito à moradia. Este se trata do direito de todos a ter acesso a uma moradia adequada, com infraestrutura urbana básica, com segurança e privacidade. Já o direito à cidade diz respeito aos direitos dos cidadãos de ter acesso ao espaço urbano de forma plena, bem como de participar da formação e modificação das cidades, para combater as desigualdades socioespaciais e fazer justiça social.

O que se verifica atualmente é que há uma crise das cidades brasileiras, uma vez que ela segrega e não atende às necessidades da sua população, principalmente da população socialmente vulnerável. Dessa forma, necessita-se de uma reforma urbana geral, as cidades precisam ser mais inclusivas e acessíveis, bem como, deve ser um local sustentável e equilibrado, que oferta educação, moradia, saúde e lazer para a população, sem que isso afete seus meios de subsistência e qualidade de vida.

Assim, para haver uma reforma urbana é preciso uma maior atuação dos atores sociais e estatais, pois a cidade não se modifica sozinha. Logo, o Estado, como garantidor dos direitos fundamentais deve ofertar meios para efetivação desses direitos, o direito à cidade e ao espaço urbano, são pressupostos do direito à moradia, sem um, não há o outro. Enquanto houver desigualdade social, espacial e econômica, não haverá cidadania e democracia. A cidade deve ser moldada para os cidadãos e isso se dá somente com a participação destes na gestão e construção do ambiente urbano. Por isso, a participação popular é fundamental na formação de políticas públicas e no planejamento urbano, para que as cidades sejam constituídas para e pelo cidadão, sem que haja exclusão e discriminação.

3.2 O direito à cidade na doutrina urbanística brasileira

O direito à cidade é um assunto muito debatido atualmente pelos juristas, arquitetos e urbanistas brasileiros, já que o tema ganhou certo destaque nas últimas décadas. Assim, o direito à cidade representa um avanço para a garantia de direitos dos cidadãos em relação ao espaço urbano. Além disso, essas discussões foram muito importantes para disseminar informações sobre o direito urbanístico e compreender como o espaço urbano afeta a vida em sociedade e o problema da moradia no Brasil.

O direito à cidade é fruto de uma ambição coletiva, com raiz na seara dos direitos humanos, e que visa se sobrepor à lógica liberal – ou neoliberal – em que predominam o direito de propriedade privada, puro e simples, e a taxa de lucros acima dos direitos essenciais para a vida da própria sociedade. (Harvey, 2014, p. 27, apud. Battaus; Oliveira, 2016, p. 93).

Desse modo, a Constituição Federal de 1988 dedicou um dispositivo à proteção do direito à cidade, conforme o artigo 182, da CRFB/88: “A política de

desenvolvimento urbano, [...], tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.” (Brasil, 1988). Além de enfatizar a função social da cidade, a Constituição Federal cita em diversos dispositivos a função social da propriedade urbana, que determina que as propriedades devam atender a um fim social, ou seja, elas devem ter utilidade perante a sociedade, respeitando também o meio ambiente.

Além disso, o Estatuto da Cidade, lei 10.257 de 10 de julho de 2001 (Brasil, 2001), é um instrumento de extrema importância para a política de desenvolvimento urbano, ao estabelecer diretrizes gerais para o planejamento urbano e a gestão democrática das cidades brasileiras. O Estatuto foi um dos marcos jurídicos urbanísticos no Ordenamento Jurídico Brasileiro, ao estabelecer que os municípios com mais de 20.000 (vinte mil) habitantes deverão elaborar planos diretores, para a construção de cidades justas e equilibradas. Além disso, o Estatuto da cidade teve como objetivo incentivar uma maior participação popular dos cidadãos na gestão urbana ao instituir órgãos colegiados de política urbana e audiências públicas, incentivando a iniciativa popular na elaboração de projetos (Brasil, 2001). Destarte, o Estatuto garante o acesso ao transporte público como requisito de mobilidade urbana, e o acesso à moradia adequada para todos, destacando a função social da propriedade e da cidade.

Outro marco jurídico importante para a garantia do direito à cidade é a lei de Regularização Fundiária Urbana, lei 13.465, de 25 de junho de 2017 (Brasil, 2017). Este regulamento visa garantir o direito à moradia adequada, possibilitando a regularização de assentamentos humanos informais e assegurando o acesso a serviços públicos básicos de infraestrutura urbana. “A irregularidade fundiária, infelizmente, é um processo comum nas cidades brasileiras, fruto do crescimento urbano desordenado e da falta de preocupação, até recentemente, com esse desenvolvimento”. (Battaus; Oliveira, 2016, p. 103).

Assim, os urbanistas consideram que o planejamento urbano deve ser orientado através das necessidades dos habitantes, com dedicação especial à população socialmente e economicamente vulnerável, promovendo inclusão social, o acesso à moradia adequada e o acesso equitativo aos recursos existentes nas cidades. Ao mesmo tempo que promove o desenvolvimento sustentável, econômico e social.

Porém, de acordo com Battaus e Oliveira (2016), apesar de já haver grandes avanços sobre o tema, o Brasil enfrenta desafios para garantir esse direito à população, visto que as políticas públicas vigentes não são efetivas no combate ao déficit habitacional brasileiro, nem mesmo para solucionar a desordem das cidades. Portanto, o crescimento acelerado das cidades, a falta de infraestrutura adequada, a especulação imobiliária, a segregação socioespacial e a violação do direito à moradia, são questões que impedem o acesso ao direito à cidade e que devem ser abarcadas por políticas públicas urbanas efetivas.

Portanto, os juristas e os urbanistas brasileiros exercem um papel fundamental na promoção do direito à cidade, visto que são eles que pesquisam e produzem conhecimento a respeito do tema. Assim, esses profissionais qualificados para orientar na formação de políticas públicas e de propor soluções para o problema da moradia e crise urbanística no Brasil. Portanto, são essenciais para desenvolver as políticas habitacionais do país e transformar o cenário urbano atual.

3.3 Dois lados da mesma moeda: a cidade formal e informal

Ao observar as cidades brasileiras, principalmente às grandes metrópoles, como São Paulo e Rio de Janeiro, é possível perceber os dois lados da mesma moeda, de um lado está a cidade formal, rica em infraestrutura, localizada em um ambiente acessível e regularizado, as ruas são pavimentadas e há parcelamento regular do solo. Além disso, as casas são construídas através dos profissionais da construção civil e da arquitetura, logo, a cidade formal possui harmonia e geralmente pertence às pessoas que possuem alto poder aquisitivo, ou seja, somente a parcela restrita da população possui acesso.

Por outro lado, está a cidade informal, contraposta à cidade legal, ela não possui planejamento, nem mesmo infraestrutura, foi criada de forma desordenada, onde as moradias são construídas de forma aleatória e sem estrutura adequada. A cidade informal é distante de todos os lugares, exige dos seus moradores um longo tempo de deslocamento até os centros urbanos e ao trabalho. Nas cidades ilegais não existe regularização fundiária, e as pessoas que ali habitam convivem com a ameaça de despejos e remoções forçadas. Além de que, nas cidades ilegais não há acesso aos serviços públicos essenciais, como saúde, educação e saneamento básico, quem as ocupam são sujeitos socialmente vulneráveis, que necessitam do amparo do Estado e da sociedade. Portanto, são os dois lados da mesma moeda, a cidade formal e a informal, duas realidades totalmente distintas, convivendo em um mesmo contexto.

De acordo com o IPEA (2023): “assentamentos informais é uma expressão sem conceituação definida sob o que é usualmente conhecido como periferia, morro, quebrada, bairros-satélite, *standy town*, barriada, bairro marginal, túrgurio, *slum*, gueto, vilas, entre outras denominações plurais.”. Logo, as cidades informais, composta de ocupações irregulares, nem sempre são formadas nas regiões periféricas das cidades, podendo ser encontradas próximas aos centros urbanos. São locais onde há um alto índice de pobreza e pouca urbanização, são construções aleatórias, podendo ser verticais ou horizontais, de acordo com cada país ou região.

Sendo assim, os assentamentos informais se formam através da invasão de terrenos ou edificações, e por meio da ocupação de loteamentos ilegais, sendo eles clandestinos ou irregulares. Assim, as invasões são caracterizadas pela ocupação de terrenos ou edificações públicas e privadas, quando os sujeitos não possuem um local para morar, essas invasões causam violação do direito de propriedade e podem gerar conflitos judiciais (Freitas, 2020). Já a ocupação de terrenos dá-se pela clandestinidade ou irregularidade, não se trata de uma invasão, mas de um ato ilegal. Assim, um terreno é clandestino quando o poder público não possui conhecimento da sua existência, ou seja, “[...] o que ocorre é a ocupação desordenada de lotes, numa escala tal que bairros inteiros são formados sem respeito a qualquer critério racional de planejamento urbanístico.” (Guimarães Júnior *apud* Freitas, 2020, p. 93). Na ocupação de terrenos irregulares, o poder público possui conhecimento, porém, “[...] apesar de aprovados pelos órgãos públicos, não foram registrados ou devidamente executados, tal como ocorre, por exemplo, quando não são observados os requisitos da Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766/1979).” (Freitas, 2020, p. 93)

De acordo com Maricato (2013, p. 124), a política urbana no Brasil do século XX ignorava a cidade real, por ser disfuncional, e focava somente na formação da cidade formal, de um mercado imobiliário restrito e especulativo.

Desse modo, a cidade formal seria a cidade ideal, ou seja, uma cidade construída de forma planejada, através de uma infraestrutura adequada, capaz de atender as necessidades de todos os cidadãos. Logo, a cidade formal é

caracterizada por ser justa, inclusiva, sustentável e equilibrada. Nela, os sujeitos possuem acesso aos serviços públicos essenciais, ao emprego, saúde, educação e lazer. Além disso, é constituída por meio do parcelamento regular do solo, de moradias adequadas, bem estruturadas e com localização acessível.

Por outro lado, a cidade informal é composta por áreas urbanas ocupadas de forma irregular e em terrenos irregulares, caracterizadas pela falta de infraestrutura, pela construção de moradias inadequadas e precárias, falta de saneamento básico e dificuldade de acesso aos serviços como saúde, educação e lazer. Logo, essa informalidade é resultado das desigualdades sociais existentes no Brasil e da falta de políticas públicas eficientes para promover o desenvolvimento urbano inclusivo.

[...] Parte de nossas cidades podem ser classificadas como *não cidades*: as periferias extensas, que além das casas autoconstruídas, contam apenas com o transporte precário, a luz e a água (esta não tem abrangência universal, nem mesmo em meio urbano). É notável como essa atividade referida, de pensar a cidade e propor soluções para seus problemas, permaneceu alienada dessa realidade que estava sendo gestada. (Maricato, 2013, p. 140).

Sendo assim, de acordo com Freitas (2020), fatores como a especulação imobiliária e a desigualdade social influenciam diretamente na formação das comunidades ilegais. Desse modo, estes sujeitos ocupam terrenos públicos e privados para fixar as moradias de forma improvisada e irregular.

Logo, a cidade formal é excludente e elitista, ela se condiciona através do valor de mercado, onde boa parte da população não possui acesso. Nota-se, que nesses lugares há total ausência do Estado e de políticas públicas efetivas, sendo este cenário propício para irregularidade e para a criminalidade (Freitas, 2020). Esses locais geralmente possuem alta taxa de violência, mortalidade e tráfico de drogas, gerando reflexos em todas as regiões da cidade.

Além disso, ocupação de loteamentos ilegais pode causar danos ao meio ambiente, visto que muitas vezes esses terrenos estão próximos a rios, córregos ou em locais de proteção ambiental. Logo, há o abandono das cidades informais pela sociedade e pelos governantes. “[...] As consequências são muitas: poluição dos recursos hídricos e dos mananciais, banalização de mortes por desmoronamentos, enchentes, epidemias etc.” (Maricato, 2013, p. 163).

Isto posto, a formalidade sempre ignorou a informalidade, ou seja, a cidade ilegal é invisibilizada, ignorada pelo Estado, pela sociedade e pelas políticas de desenvolvimento urbano. “Para a cidade ilegal não há planos, nem ordem. Aliás ela não é conhecida em suas dimensões e características.” (Maricato, 2013, p. 122).

Maricato (2013, p. 157) cita ainda, o problema da gestão urbana no Brasil, que possui tradição de investimento regressivo. Ou seja, as obras de infraestrutura urbana alimentam a especulação fundiária e dificultam a democratização do acesso à propriedade e à moradia. Portanto, de acordo com Maricato (2013), os proprietários de terras, os capitalistas das atividades de promoção imobiliária e da construção civil, são compostos por grupos com grande poder de influência, afetando diretamente no direcionamento das realizações orçamentárias municipais. Logo, os investimentos para melhoria das vias e bairros urbanos são destinados quase que exclusivamente para as regiões onde estão localizadas a classe média/alta da população. Portanto, a classe baixa é ignorada, em prol do lucro e beneficiamento do mercado imobiliário formal, deixando de lado o interesse coletivo e social na gestão e investimento dos recursos públicos (Maricato, 2013).

É importante destacar que a crise urbanística brasileira não é por falta de planos e legislações urbanísticas, visto que no Brasil, há diversas normas que, em tese, são excelentes. Porém, de acordo com Maricato (2013), esses planos são aplicados de forma discriminatória, prevalecendo os interesses privados em detrimento do interesse público, ou seja, as leis são aplicadas de acordo com a oportunidade e conveniência, que na prática não funcionam de acordo com o esperado. “[...] O resultado é: planejamento urbano para alguns, mercado para alguns, lei para alguns, modernidade para alguns, cidadania para alguns...” (Maricato, 2013, p. 125).

É importante frisar que, a cidade informal é o lar de milhões de pessoas que devem ser consideradas com dignidade. Por isso, requer políticas públicas que melhorem a qualidade de vida desses cidadãos, através de infraestrutura básica, acesso aos serviços básicos de saúde e educação ofertados na comunidade, além de geração de emprego e revitalização urbana, sem que esta população seja deslocada do seu habitat. As favelas não cabem do contexto formal da cidade e do mercado imobiliário, devido a sua irregularidade e estrutura precária. Por isso, a cidade precisa ser mais igualitária e inclusiva, a viabilização das políticas públicas e regularização dos assentamentos são fundamentais para a inclusão dos sujeitos na cidade formal e na promoção da cidadania entre os povos.

Por fim, indaga-se: cidade e moradia para quem? A cidade formal é vista e desejada por todos, porém poucos possuem acesso. Enquanto a cidade informal é ignorada pela sociedade e pelo Estado. Portanto, a cidade enquanto bem público e direito de todos não está cumprindo com seu papel social, visto que os interesses privados estão prevalecendo, na qual a cidade se torna uma espécie de mercadoria, onde tudo possui um valor de mercado, até mesmo a cultura, o lazer e a moradia. Portanto, a cidade deve ser inclusiva e justa, os desafios da cidade informal devem ser superados para que ela seja incluída na cidade formal, com acesso a uma moradia digna e às oportunidades ofertadas no ambiente urbano, sem distinção de classe, gênero, cultura ou status social.

3.4 A moradia como garantia de direitos

Inicialmente, a moradia adequada precisa ser compreendida como algo fundamental para a garantia dos direitos fundamentais e do princípio da dignidade humana. Por isso, garantir o acesso à moradia adequada é essencial para que os sujeitos que vivem na cidade informal sejam incluídos na cidade formal. Ou seja, através dela que os sujeitos poderão exercer plenamente o direito à cidade e os direitos fundamentais, como à privacidade, saúde, educação e lazer.

Desse modo, o Estado, ausente nas cidades ilegais, deve exercer o seu papel enquanto garantidor de direitos fundamentais e buscar viabilizar as políticas públicas para a revitalização e melhoria das condições urbanas presentes nessas comunidades.

Assim, de acordo com Freitas (2020), a regularização fundiária é um instrumento muito importante para a legalização das ocupações informais e inclusão social dos moradores da comunidade. Pois legitima a posse e a propriedade, garantindo a segurança jurídica e a moradia digna para essa população.

Dessa forma, essas comunidades carregam uma ampla bagagem cultural, são locais onde são criados laços sociais entre os habitantes, que agregam a eles o sentimento de pertencimento àquele lugar. Portanto, garantir a segurança jurídica da moradia é fundamental para que essas pessoas sejam incluídas na cidade formal.

Portanto, urge a necessidade de mais políticas públicas focadas na melhoria e desenvolvimento desses locais, através da revitalização urbana, regularização fundiária, geração de empregos, áreas verdes de lazer, pavimentação das ruas, transportes públicos, infraestrutura básica de uma moradia adequada. Além de construir instituições necessárias para atender a população na própria comunidade, sem precisar fazer longos deslocamentos.

Desse modo, a aplicação democrática dos recursos públicos nas áreas carentes é essencial para a melhoria da qualidade de vida de grande parte da população, visto que esses recursos são aplicados apenas em locais específicos da cidade, de acordo com os interesses privados de mercado, ignorando a população vulnerável. “[...] A natureza e a localização dos investimentos, governamentais em primeiro plano e privados em segundo, regula quem e quantos terão o direito à cidade. Ela influi ainda nas características da segregação territorial e na qualidade de vida de cada bairro [...]” (Maricato, 2013, p. 182).

Por isso, Maricato (2013) ressalta a necessidade de políticas públicas que atendam as necessidades da cidade informal, antes de submeter à população a remoções forçadas, é preciso pensar em alternativas menos agressivas. Assim, a regularização fundiária, a melhoria da infraestrutura e o fornecimento de acesso aos serviços básicos nessas comunidades são fundamentais para enfrentar os desafios da cidade informal e mitigar as desigualdades socioespaciais no solo urbano. Porém, de acordo com Maricato (2013), a regularização dessas áreas é complexa, pois envolvem questões fundiárias, urbanísticas, sociais e culturais.

Sendo assim, é essencial que o Estado, a sociedade e os governos locais trabalhem em conjunto para garantir que todos tenham acesso a uma moradia adequada e que sejam tomadas medidas para reduzir o déficit habitacional brasileiro. Desse modo, é fundamental que se desenvolva planos de ação com a integração do governo e da sociedade para uma gestão mais democrática dos recursos e políticas públicas. É necessário ainda que os cidadãos mais afetados tenham oportunidade de se manifestar e participar nas decisões relacionadas à moradia e à política urbana, para que suas demandas sejam ouvidas e respeitadas. Isso inclui a participação da população em situação de pobreza, minorias étnicas, pessoas com deficiência etc. Somente com esse diálogo é que poderão ser identificadas as necessidades da população para que haja justiça social e que as pessoas possam ser incluídas na cidade formal.

Destarte, o acesso a moradia implica o reconhecimento legal de direitos básicos. Pois, moradias informais e irregulares muitas vezes estão em desconformidade com a lei, dificultando a sua proteção legal e se sujeitando à insegurança jurídica e à ameaça de despejos. Portanto, o acesso à moradia digna é fundamental para a inclusão dos indivíduos na cidade formal. Com o acesso a uma moradia adequada, a família adquire estabilidade e condições básicas para viver com dignidade, além de ter mais oportunidades de acesso aos serviços essenciais à vida e à saúde, como também, se obtém uma maior participação social na política. Assim, o primeiro passo é garantir uma moradia digna para os cidadãos, para que todos tenham acesso à estabilidade, visto que ela oferece segurança física e psicológica aos moradores. A casa deve ser o local seguro para se alimentar, descansar, dormir e proteger os indivíduos contra tudo que há fora dela.

4 EFETIVIDADE OU PRETENSÃO: A BUSCA PELA CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS

Partindo do pressuposto de que não há concretização do direito à moradia no Brasil, é necessário analisar os conceitos de eficácia e efetividade da legislação, com base na obra de Marcelo Neves, intitulada “A Constitucionalização simbólica”. Sendo assim, neste capítulo, será analisada a efetividade das políticas públicas relacionadas à moradia, por meio do levantamento de dados acerca do déficit habitacional brasileiro e da análise do programa “Minha Casa, minha vida”.

4.1 Uma análise necessária para diferenciar conceitos

Marcelo Neves (1994) destaca o valor simbólico das Constituições, na medida em que estas geram apenas um senso de autoridade e controle perante a população, mesmo tendo sua eficácia e efetividade limitada. O autor argumenta que o legislador, ao editar normas, visa atender aos valores sociais de determinados grupos, sem muitas vezes se preocupar com a eficácia e efetividade dessas normas, evidenciando o caráter simbólico da legislação. Assim, a norma é utilizada apenas como um símbolo perante a sociedade, no sentido de que estará atendendo a determinados valores sociais requeridos pelos cidadãos. Além disso, a legislação simbólica seria uma forma de afirmação de um sistema jurídico-político, de legitimação do poder estatal, sem que necessariamente seja eficaz.

Isso acontece quando surgem problemas sociais que o Estado possui dificuldade de solucionar, assim, a primeira alternativa é editar normas que atendam a esse interesse social para mostrar que o Estado está atuando em prol dos cidadãos e para dar uma certa segurança aos anseios da população. Porém, essas normas muitas vezes são inefetivas, no caso concreto elas não funcionam como esperado, estando ali somente como um símbolo que o direito está sendo tutelado, sem que promova uma mudança significativa na sociedade.

De acordo com Neves (1994, p. 42), a eficácia das normas divide-se em eficácia sociológica e eficácia técnico-jurídica. A eficácia técnico-jurídica diz respeito à possibilidade jurídica de aplicação da norma, sua exigibilidade e executoriedade, ou seja, se a norma é capaz de produzir efeitos jurídicos específicos. Já a eficácia sociológica “se refere à conformidade das condutas à norma.” (Kelsen, 1960 *apud* Neves, 1994, p. 42), ou seja, se a norma consegue ser realmente aplicada ou executada. Portanto, a eficácia de uma norma se relaciona com sua capacidade de produzir os efeitos jurídicos pretendidos, ou seja, é uma norma válida, capaz de regular as relações sociais. Já a efetividade, ocorre quando uma legislação é capaz de produzir resultados concretos e atingir seus objetivos pretendidos, ou seja, sua finalidade específica, alcançando os resultados esperados na sociedade.

Neves (1994) destaca a diferença entre observância e uso do direito, em que a observância refere-se às obrigações e proibições da norma, enquanto o uso do direito diz respeito às possibilidades de regulamentação fornecidas pela norma. “Não estando presentes as condições (“infra-estrutura”) para o uso das ofertas de regulamentação legalmente postas, pode-se falar, então, de ineficácia normativa.” (Neves, 1994, p. 45).

Assim, para que uma norma seja efetiva, ela deve ser aplicada de acordo com a finalidade pretendida pela Constituição e pela própria norma. Por exemplo, no caso do direito à moradia e das normas que o regulamentam, o objetivo é garantir uma moradia digna para os cidadãos. A efetividade só será alcançada quando o déficit habitacional for reduzido quase que totalmente devido à eficácia das medidas adotadas. Em outras palavras, quando a maior parte da população vulnerável tiver

acesso a uma moradia adequada e uma qualidade de vida que ofereçam oportunidades e dignidade, a norma será efetiva.

Por outro lado, uma norma pode ser eficaz sem ter efetividade, na medida em que existe um programa de construção de moradias que atende a uma parte significativa da população. No entanto, essas moradias são construídas em locais periféricos ou possuem infraestrutura precária. Portanto, essa norma está sendo aplicada (sendo eficaz), mas não há efetividade, pois, sua finalidade de oferecer moradias dignas não está sendo alcançada.

Desse modo, Neves (1994) afirma que o problema dos efeitos da legislação simbólica vai além das questões de eficácia e efetividade. Assim, a legislação simbólica é considerada completamente ineficaz, uma vez que seus efeitos não se concretizam no caso concreto. Portanto, uma legislação que é eficaz em um aspecto, mas inefetiva de outro, não é uma legislação simbólica, pois esta se refere à concretização e aplicação das leis e não a sua finalidade específica.

Além disso, é necessário diferenciar a eficácia e a vigência das leis. Enquanto a eficácia se refere ao uso e aplicação da lei no caso concreto, a vigência da lei se refere à sua força normativa, ou seja, trata-se de uma norma válida no mundo jurídico, capaz de gerar efeitos. À medida em que a norma jurídica perde a sua eficácia e cai em desuso, ela também perde a sua vigência. Logo, uma norma só perderá sua vigência quando estiver totalmente desprovida de eficácia (NEVES, 1994).

A legislação simbólica é uma norma ineficaz e desprovida de vigência social. Porém, ela possui valor simbólico para a sociedade, sendo também uma afirmação jurídico-político, que representa efeitos relevantes para o sistema político e social. Portanto, a legislação simbólica “[...] não se distingue da legislação instrumental por não exercer influência sobre a conduta humana, mas sim pela forma como exerce essa influência e pelo modelo de comportamento que influencia.” (Kindermann, 1989 *apud* Neves, 1994, p. 51).

Portanto, o problema da moradia no Brasil não decorre da falta de legislação relativa ao direito à moradia, mas sim da carência de pressupostos socioeconômicos e políticos capazes de efetivar essa legislação. O direito à moradia possui proteção constitucional e inúmeras normas destinadas a promover o acesso a uma moradia digna para a população. São normas bem intencionadas, porém limitadas ao plano jurídico formal, como evidenciado pelo tamanho do déficit habitacional brasileiro.

4.2 Direito à moradia no Brasil

Inicialmente, estima-se que o déficit habitacional brasileiro seja de cerca 5.876.699 milhões de domicílios, de acordo com a pesquisa realizada em 2019 pela Fundação João Pinheiro (FJP). O déficit habitacional é um termo utilizado para descrever a falta (déficit) de moradias ou a falta de moradias adequadas para atender às necessidades habitacionais da população. Desse modo, para calcular os números relacionados ao déficit habitacional brasileiro, a FJP leva em consideração a “falta de moradias e/ou a carência de algum tipo de item que a habitação deveria estar minimamente fornecendo e que, por algum motivo, não fornece.” (FJP, 2021, p. 2).

A Fundação João Pinheiro, criada em 1969, é uma instituição vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais. Ela realiza pesquisas e estudos sobre o desenvolvimento econômico do Estado e do Brasil, inovando na criação de indicadores econômicos, financeiros, demográficos e sociais

(FJP). Assim, a FJP desenvolveu indicadores atuais do déficit habitacional brasileiro, sendo a última pesquisa realizada em 2019, que pode servir como parâmetro para identificar a dimensão e características do déficit habitacional do país.

Sendo assim, é possível afirmar que o déficit habitacional brasileiro tende a aumentar, pois o problema da moradia no Brasil está longe de ser solucionado, uma vez que os números crescem a cada dia. Assim, as pesquisas sobre o assunto buscam identificar o número de pessoas que não possuem acesso a uma moradia adequada ou aos serviços essenciais básicos aos quais todos os cidadãos deveriam ter acesso, tais como infraestrutura, saneamento básico, saúde, educação, lazer, além de uma moradia situada em ambiente saudável e equilibrado que garanta a integridade física dos moradores.

Dessa forma, de acordo com o FJP (2021), existe déficit quando o domicílio particular é improvisado, rústico, quando há coabitação em unidades domésticas, domicílios identificados como cômodos e domicílios com ônus excessivo do aluguel urbano. Portanto, é necessário buscar por novas moradias que atendam aos requisitos básicos de uma moradia adequada (FJP, 2021, p. 8).

A habitação precária consiste em domicílios improvisados e domicílios rústicos. Os domicílios improvisados são locais construídos para fins diferentes da habitação, mas utilizados como moradia, como prédios em construção, prédios abandonados, locais comerciais, barracas, entre outros. Já os domicílios rústicos são compostos por paredes de alvenaria ou madeira, que oferecem desconforto e risco de contaminação por doenças. As habitações precárias representam aproximadamente 25,2% do déficit habitacional total em 2019, sendo 42% dessas habitações na região Nordeste e 20,9% na região Norte do país (FJP, 2021, p. 17-18).

Portanto, o déficit habitacional brasileiro não é causado apenas por falta de moradias, mas também é composto por uma grande parte de falta de estrutura que poderia ser solucionada por meio de políticas públicas e uma melhor gestão dos recursos públicos destinados a melhoria da infraestrutura dos domicílios urbanos. Além disso, programas para a construção de moradias e incentivos para o financiamento facilitado seriam ótimas alternativas para reduzir o déficit habitacional brasileiro.

Desse modo, as políticas públicas institucionais exercem um papel extremamente importante para garantir o direito à moradia para a população socioeconomicamente vulnerável, uma vez que podem melhorar a infraestrutura urbana e domiciliar, além de oferecer subsídios para que famílias de baixa renda possam adquirir uma casa própria. Portanto, no próximo tópico desta pesquisa, será analisado como essas políticas públicas podem contribuir para que a população tenha acesso facilitado à aquisição de uma moradia, com destaque ao programa Minha Casa, Minha vida.

4.3 Políticas públicas institucionais que versam sobre o acesso à moradia

Um dos avanços para a implementação do direito à moradia no Brasil foi a criação do Ministério das Cidades, em 2003, que tem por finalidade a gestão e planejamento do desenvolvimento urbano das cidades, além de executar as políticas sociais de habitação, visando reduzir as desigualdades socioespaciais presentes nas cidades brasileiras. Portanto, é o Ministério das cidades de promove a gestão e execução do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), o maior programa federal de política habitacional do Brasil.

O Programa Minha Casa, Minha vida, foi criado pela lei 11.977 de 2009. De acordo com o Ministério das Cidades (2023), este programa é regido pelo Ministério das Cidades e tem por finalidade oferecer subsídios e taxa de juros baixos para as famílias de baixa renda, facilitando a aquisição de moradias populares ou conjuntos populares na cidade e no campo. Inicialmente, o programa visava a diminuição do déficit habitacional brasileiro, promovendo o aumento do mercado imobiliário do país e o desenvolvimento econômico. Logo, este programa possui abrangência nacional e foi dividido em fases: o PMCMV 1 e o PMCMV 2.

Sendo assim, inicialmente, o programa tinha o objetivo de construir um milhão de unidades habitacionais com recursos do orçamento da União, do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), recursos de financiamento para infraestrutura e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES).

É importante destacar que o PMCMV foi o primeiro programa federal a subsidiar com recursos públicos a construção de unidades habitacionais, chegando a financiar 95% do valor do domicílio para famílias na faixa 01, com renda mensal de até três salários-mínimos, o que corresponde à maior parte das famílias em déficit habitacional no Brasil (Ministério Das Cidades, 2023).

O PMCMV 1 e PMCMV 2 foram regidos pela lei nº 11.977/2009. Porém, em 2021, o Minha Casa, Minha Vida foi revogado pela Lei 14.118/2021, que instituiu um novo programa habitacional, chamado “Casa Verde e Amarela”. Atualmente, o programa foi retomado pelo Governo de Luiz Inácio Lula da Silva, por meio da Medida Provisória nº 1.162/2023, que revoga o programa Casa Verde e Amarela e restabelece o programa Minha Casa, Minha Vida.

Assim, o novo PMCMV é executado em parceria com os Estados, municípios, Caixa Econômica Federal e empresas privadas de construção civil. Além disso, o programa atende a famílias com diferentes faixas de renda, oferecendo condições específicas de financiamento e subsídios de acordo com cada faixa. Desse modo, o artigo 5º, inciso I, “a”, “b” e “c” define as faixas de renda para as famílias residentes em áreas urbanas com renda familiar de até R\$8.000,00 (oito mil reais).

Ademais, o novo PMCMV visa à construção de moradias de acordo com os princípios do desenvolvimento sustentável e com acessibilidade. Ou seja, o governo busca promover o desenvolvimento social, econômico e sustentável, construindo moradias em locais que não causem danos ao meio ambiente (Brasil, MP nº 1.162/23). Assim, as casas devem ser equipadas com materiais sustentáveis e com a instalação de energias renováveis. Quanto à acessibilidade, devem possuir uma estrutura adaptada para pessoas com deficiência e idosos, visando à inclusão no programa.

Porém, apesar de haver grandes avanços na política habitacional durante a vigência dos programas PMCMV 1 e PMCMV 2, o programa sofreu cortes significativos e deixou de cumprir suas propostas. Algumas moradias construídas apresentam graves problemas em sua estrutura. Além disso, na perspectiva de distribuição espacial do espaço urbano, urbanistas sustentam que o PMCMV intensificou ainda mais a segregação espacial, pois as unidades habitacionais são construídas em locais periféricos, onde o valor da terra é de baixo custo, distantes das regiões urbanas privilegiadas. Isso agrava a segregação espacial no ambiente urbano e a exclusão social.

Diante de todo o exposto, no próximo tópico, a pesquisa será voltada para a análise da efetividade do direito à moradia, com o objetivo de identificar em que medida os programas habitacionais conseguem garantir o acesso à moradia no

Brasil, visto que vêm sofrendo com dificuldades para se concretizar no caso concreto.

4.4 Há efetividade do direito à moradia?

É importante destacar que os programas federais exercem um papel muito importante na garantia do direito à moradia no Brasil, visto que visam facilitar o acesso à moradia para a população de baixa renda através da oferta de subsídios, financiamentos, regularização fundiária, desenvolvimento urbano e parcerias com construtoras do setor privado. Porém, atualmente, os programas federais, como o Minha Casa, Minha Vida enfrentam desafios para a efetividade do direito a moradia na comunidade brasileira.

Isso acontece devido à burocracia, corrupção e governos autoritários que deixam de lado as necessidades sociais e os direitos fundamentais elencados na Constituição Federal. Além disso, a falta de recursos, a crise econômica e o aumento das desigualdades socioeconômicas podem dificultar a implementação e efetividade dos programas sociais no Brasil.

Segundo o Ministério das Cidades (Brasil, 2023), o cenário atual do programa não é favorável, sendo que em 2023, 183 mil unidades habitacionais não estão concluídas, das quais 83 mil obras estão paralisadas. É possível observar que as obras do PMCMV foram abandonadas quase que completamente, sendo descaso com a população vulnerável e com os recursos públicos do Estado.

De acordo com Meylan (2019), os programas institucionais para combater o déficit habitacional sofreram uma inflexão, na medida em que os interesses políticos e econômicos sobressaíram acima do interesse público e social, mesmo com construção de milhares de unidades habitacionais e com grande aceitação da população em relação ao programa.

Para superar esses desafios, é necessário ampliar as políticas públicas e expandir os programas federais, com uma maior participação dos Estados e Municípios. Pois, o acesso à moradia é fundamental para ter uma vida digna, o exercício da cidadania e a participação política. Desse modo, é preciso promover mais inclusão e igualdade, onde a sociedade seja vista como a finalidade do próprio Estado democrático, e não apenas como meio para atingir um status econômico e político.

Assim sendo, o PMCMV é apenas uma ferramenta para garantir o acesso à moradia. Portanto, requer maior participação popular na formação de políticas públicas e maior atenção dos governantes e da sociedade em relação à questão da moradia no Brasil, visando alcançar a justiça social e o pleno exercício do direito fundamental à moradia.

Com base na análise a respeito da eficácia e efetividade da legislação brasileira e do PMCMV, é possível afirmar que apesar de haver eficácia dos programas federais que promovem o acesso à moradia para a população de baixa renda, não há efetividade na garantia do pleno gozo do direito à moradia. Portanto, como mencionado anteriormente, para que o direito à moradia seja concretizado, não basta apenas a eficácia das normas, é necessário também a efetividade dos programas federais e das políticas públicas sociais, de modo que a finalidade do Estado Democrático de Direito e da Constituição Federal seja alcançada.

5 CONCLUSÃO

Levando em consideração as constatações realizadas ao longo desta pesquisa, torna-se possível afirmar que, apesar de haver eficácia de algumas políticas públicas relacionadas à garantia do acesso à moradia, estas não estão sendo capazes de alterar o cenário atual em relação ao déficit habitacional brasileiro. Sendo assim, com base nos dados coletados, foi possível concluir que o déficit habitacional é causado pela desigualdade socioeconômica, pelo crescimento urbano acelerado e desordenado, pela especulação imobiliária, pela falta de investimento em infraestrutura pública, e pelas políticas públicas desprovidas de efetividade.

Desse modo, de acordo com as concepções de direito à moradia, para uma habitação ser considerada adequada, não basta apenas ter estrutura física, ela deve ser capaz de assegurar o conforto e qualidade de vida dos indivíduos. Além disso, a moradia deve estar localizada em um local seguro e ambientalmente saudável, que não apresente riscos à integridade física dos moradores. Assim, a moradia precisa ser acessível aos serviços públicos essenciais, como energia elétrica, saneamento básico, ruas pavimentadas, transporte público, saúde, educação, entre outros. Portanto, não é suficiente ter apenas um “teto sobre a cabeça”, se este não garante a segurança, privacidade e dignidade para as pessoas que nela habitam, é necessário que a moradia seja adequada e que tenha uma estrutura básica.

A partir do estudo sobre o direito à cidade, foi possível constatar que o déficit habitacional brasileiro e o crescimento dos assentamentos humanos informais ocorreram devido às políticas de planejamento urbano do país ou, muitas vezes, pela falta de políticas efetivas. Com o crescimento desordenado das cidades e ausência de políticas públicas para desenvolvimento urbano, resultou em cidades desiguais e segregadas, com a formação de um território urbano fragmentado. Em outras palavras, o espaço urbano se desenvolveu com regiões e estruturas desiguais, onde grande parte da população se estabeleceu nas áreas periféricas das cidades, em locais com infraestrutura precária e distantes dos centros urbanos. Dessa forma, a cidade se expandiu de maneira segregacionista, excluindo a população vulnerável socioeconomicamente do acesso à cidade e as oportunidades que ela oferece. Portanto, sem o direito à cidade, não há o direito à moradia, uma vez que os recursos presentes na cidade formal tem um impacto direto no acesso à moradia. Por isso, é necessário um planejamento urbano inclusivo que atenda a toda a população, sem distinções.

REFERÊNCIAS

BATTAUS, Danila M. de Alencar; e OLIVEIRA, Emerson Ademir B. de. **O direito à cidade: urbanização excludente e a política urbana brasileira**. Lua Nova: São Paulo, 97. p. 81-106, 2016.

BERNACCI, Mariana Camilo. **Direito à cidade e direito à moradia: reflexões sobre a aplicabilidade e eficácia no Estado Democrático de Direito, sob o prisma de Agamben**. 2019. Tese (Mestrado em Direito Público) - Faculdade Mineira de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**: Nós representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício

dos direitos sociais e individuais, [...]. Brasília, DF: Planalto, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.009, de 29 de março de 1990**. Dispõe sobre a impenhorabilidade do bem de família. Brasília, DF: Presidência da República, [1990]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8009.htm. Acesso em: 20 mai. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.257**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República: [2001]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 10 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis [...]. Brasília, DF: Presidência da República: [2017]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em: 08 jul. 2023.

BRASIL. **Medida Provisória n. 1.162, de 14 de fevereiro de 2023**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, altera a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, a Lei nº 8.677, de 13 de julho de 1993, a Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, a Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, a Lei nº 14.063, de 23 de setembro de 2020, e a Lei nº 14.382, de 27 de junho de 2022. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Mpv/mpv1162.htm. Acesso em: 08 jun. 2023.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Programa Minha Casa, Minha Vida**. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 14 fev. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/materias/programa-minha-casa-minha-vida>. Acesso em: 16 jun. 2023.

BRÜSEKE, Josef Franz. **A economia da sustentabilidade: princípios**. O problema do desenvolvimento sustentável. In: CAVALCANTI, Clóvis (org.) *et. al.* **Desenvolvimento e natureza: Estudos para uma sociedade sustentável**. INPSO/FUNDAJ, Instituto de Pesquisas Sociais, Fundação Joaquim Nabuco, Ministério de Educação Governo Federal, Recife, Brasil. 1994. cap. 1, p.14-19.

FERNANDES, Edésio. A Nova Ordem Jurídico Urbanística no Brasil. **Revista Magister de Direito Imobiliário nº 2**. [S. l.], ed. 02, p. 1-13, out./nov. 2005.

FERNANDES, Edésio. **Política urbana na Constituição Federal de 1988 e além: implementando a agenda da reforma urbana no Brasil**. Fórum de Direito Urbano e Ambiental. Belo Horizonte, v. 7, n. 42, nov. 2008. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iv-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-estado-e-economia-em-vinte-anos-de-mudancas/politica-urbana-agricola-e->

fundiaria-politica-urbana-na-constituicao-federal-de-1988-e-alem-implementando-a-agenda-da-reforma-urbana-no-brasil. Acesso em: 02 jul. 2023.

FREITAS, Gilberto passos de. Direito à moradia, ocupações irregulares, regularização fundiária e segurança pública. **Revista do Advogado**, São Paulo, SP, Editora AASP, nº 145, p. 89 -100, abr. 2020.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Quem somos**. Brasil, [20-?]. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/>. Acesso em: 15 jun. 2023.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Cartilha déficit habitacional e inadequação de moradias no Brasil**: principais resultados para o período de 2016 a 2019. Belo Horizonte, 2021. *E-book*. Disponível em: https://issuu.com/fundacaojoaopinheiro/docs/cartilha_dh_final. Acesso em: 15 jun. 2023.

IPEA. **Série de pesquisas do Ipea aborda os assentamentos informais**: quatro estudos sobre o tema trazem análises geopolíticas e de políticas públicas. Brasil, 08 fev. 2023. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/13518-serie-de-pesquisas-do-ipea-aborda-os-assentamentos-informais#:~:text=Assentamentos%20informais%2C%20conforme%20os%20estudos,vilas%2C%20entre%20outras%20denomina%C3%A7%C3%B5es%20plurais>. Acesso em: 06 jun. 2023.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução: Rubens Eduardo Frias. 5. Ed. São Paulo: Centauro, 1968-2001.

LOPES, Juarez Rubens Brandão. O processo de Urbanização. *In*: LOPES, Juarez Rubens Brandão. **Desenvolvimento e mudança social: formação da sociedade urbano-industrial no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008. cap. II, p. 23-40.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das idéias: Planejamento Urbano no Brasil. *In*: **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2013, p. 121-192.

MASTRODI, Josué; BATISTA, Walesca Miguel. Cidades (in)sustentáveis: a nova agenda urbana da ONU/Habitat III e as relações raciais. *In*: **Espaço Jurídico Journal of Law [EJL]**, Joaçaba, v.22, n.1, p. 331–350, jul./dez. 2021.

MASTRODI, Josué; BRITO, Beatriz Duarte Correa de. A segunda conferência das Nações Unidas sobre assentamentos humanos: dos preparativos às alterações na legislação brasileira – parte I. **Revista de Direito da Cidade**, [S. l.], vol. 13, nº 3, p.1495-1514, ago./set. 2021a.

MAUAD, Ana Carolina Evangelista. **A participação dos governos locais na segunda conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II) e seus desdobramentos internacionais e nacionais**. 2011. Tese (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

MEYLAN, Arleide. A política de habitação social no Brasil: as inflexões da política habitacional pelo Programa Minha Casa, Minha Vida. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU**, Belo Horizonte, ano 5, n. 8, p. 77-97, jan./jun. 2019.

NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do. **Trajetória da sustentabilidade: do ambiental ao social, do social ao econômico**. Revista Estudos avançados, [São Paulo], 26(74), p. 51-64, 2012

NEVES, Marcelo. Da Legislação Simbólica: um debate propulsor. *In*: NEVES, Marcelo. **A Constitucionalização simbólica**. São Paulo: Acadêmica, 1994. cap. 1, p. 11-53.

SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia aos vinte anos da Constituição Federal de 1988: notas a respeito da evolução em matéria jurisprudencial, com destaque para a atuação do Supremo Tribunal Federal. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais - RBEC**, ano 2, nº 8, out./dez. 2008, p. 55-92.

SAULE JÚNIOR, Nelson; CARDOSO, Patrícia de Menezes. **O Direito à Moradia no Brasil: Violações, práticas positivas e recomendações ao governo brasileiro**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005. 160p.

SAULE JÚNIOR, Nelson. O direito à cidade como centro da nova agenda urbana. *In*: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Boletim regional, urbano e ambiental**, Brasil, nº 15, jul./dez. 2016, p.73-76.

SILVA, Renata Gomes da. Aspectos das limitações ao direito à moradia. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 103 p. 991 - 1026 jan./dez. 2008.

SOUZA, Sergio Inglesias Nunes de. O direito humano da moradia após a emenda constitucional n.26, de 2000 e sua análise com o direito de habitação no direito civil. **Revista Argumentum – RA**, Marília/SP, v. 16, p. 73-98, Jan./Dez. 2015.

UNICEF. **Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948**. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 30 jun. 2023.