



# TEMAS DE DIREITO À MORADIA

Daniel Gaio  
Organizador



RE-HABITARE

Daniel Gaio  
(Organizador)

# **TEMAS DE DIREITO À MORADIA**

Volume 1

**RE-HABITARE**

Belo Horizonte  
2024



Revisão: Daniel Gaio  
Diagramação: Camila Fischer  
Arte da capa: Camila Fischer

CC BY-NC-SA 4.0. Esta obra foi licenciada sob a “Atribuição Creative Commons Não-Comercial - Compartilhamento Igual - 4.0 Internacional”. É possível compartilhá-la gratuitamente para fins não comerciais, atribuindo o devido crédito e sob a mesma licença.

Não há direitos reservados, pois a obra é gratuita, então usamos a licença mais ampla do Creative Commons.

Imagem da capa: Arquivo Daniel Gaio

T278 Temas de direito à moradia [recurso eletrônico], v.1 / Daniel Gaio, organizador. - Belo Horizonte: RE-HABITARE, 2024.

1 recurso online (260 p.: il) : epub  
Inclui bibliografia.

ISBN: 978-65-01-17567-6

1. Direito à moradia. 2. Políticas públicas. 3. Política habitacional.  
I. Gaio, Daniel. II. Título.

CDU 347.171

---

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Meire Queiroz CRB  
6/2233.

## **Apresentação**

A configuração das políticas públicas de moradia é determinante para aferir o nível de concretização dos direitos de cidadania, como o acesso aos serviços e equipamentos públicos; à infraestrutura; às áreas verdes e de lazer, e à mobilidade urbana. Mais do que isso, é elemento balizador da privacidade, segurança e saúde física e mental. Por ser considerada porta de entrada para o exercício dos demais direitos fundamentais e humanos, a moradia tem indiscutível centralidade no planejamento urbano e no acesso ao direito à cidade. Tal relevância impõe que os planos diretores municipais e as demais políticas públicas sejam estruturadas para progressivamente garantirem a implementação e a manutenção de moradias sociais com boa localização.

Tendo em vista a multiplicidade de necessidades e situações fáticas — o que requer distintas respostas governamentais —, esta coletânea é estruturada com diversas temáticas acerca do direito à moradia adequada: a política habitacional tradicional pela via de propriedade; as propostas para a população em situação de rua centradas no valor de uso dos imóveis; a investigação das normativas e programas sobre reabilitação urbana e seus impactos em relação à moradia social; a relevância das medidas de fomento para possibilitar concomitante a funcionalização da propriedade e a moradia aos grupos sociais mais vulneráveis.

Considerando o histórico de desapossamentos e estratificações sociais, e a tendência de gentrificação para a totalidade dos territórios urbanos, esta obra não poderia deixar de abordar a garantia da segurança jurídica da posse. Nesse sentido, propõe analisar o direito fundamental à inviolabilidade domiciliar da população em situação de rua; a moradia consolidada em áreas públicas loteadas; a etnografia das ocupações urbanas; e o dever de reparação aos grupos sociais quem foram historicamente excluídos dos benefícios produzidos pela cidade.

Espera-se que esta publicação, que traz reflexões e resultados do Grupo de Pesquisa e Extensão RE-HABITARE (CNPq) e de alguns pesquisadores convidados, possa contribuir para o fortalecimento das políticas de moradia social, sobretudo aos grupos mais vulnerabilizados.

Belo Horizonte, outubro de 2024.

Daniel Gaio  
**(Organizador)**

## SUMÁRIO

<b>Apresentação.....</b>	<b>03</b>
<b>O marco regulatório vigente das medidas de fomento para moradia social: uma análise das cidades de São Paulo, Belo Horizonte e Rio de Janeiro</b>	
Luiz Guilherme Carvalho e Daniel Gaio.....	07
<b>Políticas de moradia para situação de rua: os casos de Lisboa e Montevidéu</b>	
Sílvia Tibo Barbosa Lima e Daniel Gaio.....	31
<b>Justiça fiscal em projetos de REURB-S: uma análise de isonomia tributária</b>	
Bruno Soeiro Vieira, Iracema Teixeira Vieira e Lise Tupiassu.....	55
<b>O direito fundamental à inviolabilidade domiciliar da pessoa em situação de Rua</b>	
Fernanda Lara de Carvalho.....	81
<b>O acesso ao direito à moradia no Brasil: uma breve análise das políticas federais de habitação</b>	
Ana Paula Santos Diniz.....	92
<b>Ocupações de áreas que não ingressaram no domínio público de acordo com o artigo 22 da Lei 6766/79</b>	
Cleide Aparecida Nepomuceno.....	124
<b>Perfil e conceito normativo da população em situação de rua no Brasil</b>	
Sílvia Tibo Barbosa Lima e Daniel Gaio.....	134

<b>Políticas de acesso à moradia para a população em situação de rua</b>	
Ana Paula Santos Diniz.....	159
<b>A reabilitação urbana no Brasil e em Portugal e sua interface com o direito à moradia</b>	
João Kleber Vaz e Daniel Gaio.....	170
<b>Habitação social: breve análise da atual política habitacional voltada à habitação de interesse social (HIS) em Brasília</b>	
Fabiana Lemos Gonçalves e Paulo Afonso Cavichioli Carmona.....	183
<b>O colonialismo na invenção de Belo Horizonte: desapossamento e o dever de reparação</b>	
Caroline Bastos Dantas e Daniel Gaio.....	206
<b>“Quando cheguei aqui era tudo mato”: o direito de propriedade em disputa nas ocupações urbanas e o direito à moradia</b>	
Juliano dos Santos Calixto.....	223

# **O MARCO REGULATÓRIO VIGENTE DAS MEDIDAS DE FOMENTO PARA MORADIA SOCIAL: UMA ANÁLISE DAS CIDADES DE SÃO PAULO, BELO HORIZONTE E RIO DE JANEIRO**

**Luiz Guilherme Carvalho<sup>1</sup>  
Daniel Gaio<sup>2</sup>**

## **1. Introdução**

O atual contexto de financeirização e primazia da lógica proprietária da moradia, sem a devida atenção do Estado em possibilidades jurídicas de concretização desse direito fundamental mediante medidas alternativas, para além de interferir diretamente nos eixos estruturantes do déficit habitacional, tem refletido no espraiamento do território e retenção especulativa de imóveis de áreas centrais. Essa situação justifica a necessidade de análise sobre como o Poder Público tem estabelecido o fomento da moradia social, entendida como aquela destinada às pessoas de baixa renda e que, não necessariamente, estejam sob o viés da construção de casa populares, como historicamente tem ocorrido na execução do Programa Minha Casa Minha Vida.

A existência de vazios urbanos em regiões com dotação de infraestrutura pública reflete a falta de políticas direcionadas a estabelecer arranjos institucionais para o cumprimento da função social da propriedade, o que implica na negação do direito à cidade e expulsão dos mais pobres para áreas marginais, inclusive sob o crivo de políticas

---

<sup>1</sup> Mestre em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Graduado em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso, Campus Universitário do Araguaia (UFMT/CUA). Email: luizgc.dir@gmail.com.

<sup>2</sup> Professor Associado de Direito Urbanístico e Ambiental da Universidade Federal de Minas Gerais. Membro do Corpo Permanente dos Programas de Pós-Graduação em Direito/UFMG e de Pós-Graduação em Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável/UFMG. Líder do Grupo de Pesquisa e Extensão RE-HABITARE (CNPq). E-mail: danielgaio72@yahoo.com.br.

habitacionais tendentes a fortalecer o setor imobiliária ao invés do valor de uso de moradias já existentes. Ademais, o aproveitamento urbanístico também é colocado em segundo plano, gerando discussões acerca da desarticulação das políticas de fomento voltadas para habitação e o atendimento interesse público pela via da concretização de direitos fundamentais.

A princípio, o histórico de fomento público para promover a moradia no Brasil, tem como principais marcos a Fundação Casa Popular de 1946 (FCP)<sup>3</sup>, o Banco Nacional de Habitação (BNH) em 1964<sup>4</sup> e o suporte econômico de recursos do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), de 1966. Sem adentrar em minúcias, considerando que elas destoam do objetivo principal da pesquisa, é importante notar que essas propostas políticas de fomento sempre estiveram no âmbito de iniciativa do governo federal, cuja produção de moradias em larga escala seria a alternativa encontrada para o desenvolvimento econômico e alcance dos interesses políticos que se alternam ao longo do tempo. Foi na década de 1980, porém, após a substituição do BNH pela Caixa Econômica Federal, que os municípios e estados passaram a estabelecer programas habitacionais de maneira mais regionalizada, o que se consolidou com o advento da redemocratização e estabelecimento do ente municipal como competente para a gestão do solo urbanizado (D'Ottaviano, 2014, p. 259).

Ainda no âmbito federal, a principal medida de fomento para consecução do direito à moradia esteve presente no Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), instituído no escopo do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) através da Lei nº 11.124/2005, após 13 anos de tramitação no Congresso Nacional<sup>5</sup>. No entanto, em vista de uma necessidade de resposta à crise econômica

---

<sup>3</sup> Instituído pelo Decreto-Lei nº 9.777, de 06 de setembro de 1946, estabelece as bases financeiras para a FCP. Dentre outras atribuições, um dos principais objetivos foi o financiamento de construções populares no âmbito dos municípios, bem como obras urbanísticas. Sua extinção ocorreu após o golpe militar de 1964, à guisa do argumento de que sua atuação era fadada ao fracasso, ante o seu alinhamento ao regime anterior (Azevedo, 1988, p. 109).

<sup>4</sup> O BNH foi pensado pelo regime militar, em seu processo de ascensão, para a produção de casas populares, já que essa ação resultaria em uma maior legitimação da nova ordem política imposta. Para garantir o fomento, criou-se o SFH, o qual utilizava recursos da poupança compulsória do Fundo de Garantia por Tempo de Serviços (FGTS) e outras cadernetas. O fortalecimento da capitalização imobiliária se deu pela criação de uma “unidade-padrão de capital (UPC), sendo a materialização da política ocorrida pela atuação de agências públicas e privadas, priorizando-se a criação de companhias habitacionais (Cohab) (Azevedo, 1988, p. 110-111).

<sup>5</sup> O Fundo reúne recursos do Orçamento Geral da União e do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS), bem como “dotações, recursos de empréstimos externos e internos, contribuições e doações de

mundial de 2008 e da necessidade de aquecer o mercado aliado ao setor construtivo, a institucionalização e concentração de recursos prioritários na consecução dos objetivos do Programa Minha Casa Minha Vida colocou o FNHIS em caráter subsidiário no campo da provisão de moradias.

Na época, o PMCMV foi apresentado “como resposta à crise mundial, o governo federal buscou promover uma política de habitação com apelo social”, sendo o responsável por institucionalizar e centralizar “as políticas habitacionais antes dispersas em vários órgãos e sujeitas às descontinuidades”. Assim, a medida “significou a criação da marca de um programa que abarca uma série de subprogramas, modalidades, fundos, linhas de financiamento, tipologias, agentes financeiros, agentes operadores e formas de acesso ao produto da casa própria” (Ferreira, 2019, p. 08).

Atualmente, o PMCV<sup>6</sup> tem como destaque e prioridade de aplicação dos recursos a construção civil de casas populares, o que denota maior preocupação com o aquecimento do setor construtivo do que, necessariamente, angariar possibilidades para se estabelecer medidas financeiras que estimulem o valor de uso dos imóveis já construídos, desfuncionalizados e situados em locais próximos de infraestrutura. Assim, a racionalidade proprietária assentada na “ideologia da casa própria”, colimado ao mercado especulativo e à financeirização da moradia, são vetores que vêm contribuindo com o espraiamento das cidades, bem como na retenção especulativa de imóveis habitáveis. Ainda que se reconheça a inegável importância do PMCMV na providência de moradias e para o setor econômico, fato é que se trata de uma estratégia que, ao mesmo tempo em que consolida o espraiamento territorial, não tem refletido em ações concretas para a promoção do adensamento nos vazios urbanos, que são deixados para trás em localidades com importante dotação de infraestrutura pública consolidada ao longo do tempo.

Considerando que a inteligência do art. 30, inc. II, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) viabiliza o ordenamento do território através do planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, isso guarda relação com a destinação de imóveis que não cumprem com a função social da

---

\_\_\_\_\_  
pessoas físicas ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais e receitas de operações realizadas com recursos do FNHIS” (Brasil, 2014).

<sup>6</sup> Atualmente disposto pela Lei n.º 14.620, de 13 de julho de 2023.

propriedade para a moradia social para maior adensamento e aproveitamento do meio ambiente urbano construído. Assim, faz-se importante abordagem sobre como tem sido formulada as medidas de fomento para moradia social, inseridas em arranjos que se concretizam como marco regulatório em municípios, o que possibilita estabelecer um parâmetro de análise para proposições institucionais no Brasil tendentes a instituir costuras jurídicas para a efetivação do direito à moradia pela via da locação social em propriedades ociosas.

A investigação do *ethos* das mais recentes políticas urbanas sedimentadas nos incentivos construtivos e no direcionamento de suas contrapartidas, reflete a atuação macroinstitucional (Bucci, 2021, p. 25-28) de realização da política habitacional na cidade na externalização de medidas que, ao menos na narrativa, se dizem propícias a maximizar ganhos sociais e minimizar perdas de eficiência no sentido da coesão social (Coutinho, 2013, p. 103). Neste sentido, questionar o modo como os planos diretores e a legislação municipal como um todo vêm tratando o fomento público para a moradia social é, em verdade, examinar a interação entre as formulações jurídicas instituídas na legislação local, o Poder Público (que, em tese, deveria priorizar o interesse público), o mercado imobiliário e os seus respectivos interesses.

Portanto, o presente artigo tem por objetivo explorar o marco regulatório vigente para as medidas de fomento na consecução do direito à moradia, analisando o que se tem na legislação e a forma como os municípios têm se organizado para implementação de políticas habitacionais de locação social. Neste sentido, os arranjos institucionais inseridos no âmbito da política urbana a serem explorados são os das cidades de São Paulo, Belo Horizonte e Rio de Janeiro, tendo-se uma abordagem própria em capítulos individualizados para cada uma das cidades. A metodologia é bibliográfica e exploratória para a compreensão do fenômeno, sendo a cadeia de raciocínio é ordenadamente dedutiva, na medida em que a estruturação da legislação de cada uma das cidades objeto de análise reflete diretamente no raciocínio empregado em todo o texto e nas considerações finais.

Afinal, a exemplificação do *modus operandi* da técnica legislativo-dispositiva no direcionamento e priorização de interesses a serem atendidos, pode ser salutar para se pensar propostas no campo institucional que considere medidas alternativas para aproveitamento de vazios urbanos pela locação social, por exemplo. Ademais, trata-se de

uma possibilidade para compreender se os contornos legislativos voltados para a providência de moradia às pessoas de baixa renda, de fato, estão comprometidos com esse desafio ou se há uma tendência a favorecer o mercado especulativo, o espraiamento territorial e descomprometimento com os direitos fundamentais de ordem constitucional.

## 2. O fomento para moradia social no município de São Paulo

No que se refere ao fomento, a cidade de São Paulo conta com o Fundo Municipal de Habitação (FMH-SP), instituído pela Lei nº 11.632/1994, que tem por objetivo atrair orçamento em geral e demais recursos advindos de operações urbanas para a promoção da moradia social. O Fundo estava vinculado à Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB-SP), autarquia criada pela Lei Municipal nº 6.738/1965 após o fim do BNH, sendo responsável por operacionalizar as políticas de moradia instituídas no âmbito da Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB-SP).

Interessa ao debate o Programa Morar no Centro, o qual possibilitou o surgimento do Programa de Locação Social através da Resolução nº 23/2002<sup>7</sup> do Conselho do Fundo Municipal de Habitação (D'Ottaviano, 2014, p. 259-260), o que possibilitou que São Paulo fosse o “único município brasileiro que investiu em um programa de locação social de maior porte, a partir da oferta de moradias públicas para aluguel subsidiado” (Paolinelli, 2018, p. 179).

Em linhas gerais, o Programa de Locação Social (PLS) da cidade de São Paulo é uma das poucas e pontuais experiências com a institucionalização de uma política de aluguel social em imóveis de propriedade do Município, *a contrario sensu* das reivindicações dos movimentos populares de moradia que tendem a acreditar que esse tipo de arranjo é emergencial e temporário (D'Ottaviano, 2014, p. 264). O programa era voltado para pessoas com renda de até 3 (três) salários mínimos, sendo o aluguel variável entre 10% e 15% dos rendimentos mensais do locatário, de modo que a fonte de recursos poderia ser específica do FMH ou externas, nacionais e internacionais, bem como parcerias com entes públicos e privados<sup>8</sup>. Ao tempo da institucionalização do PLS, foi criado também o Conselho Municipal de Habitação (CMH-SP), pela Lei Municipal nº

---

<sup>7</sup> Resolução nº 23, de 12 de junho de 2002, do Conselho do Fundo Municipal de Habitação que Aprova o Programa de Locação Social.

<sup>8</sup> Resolução nº 23, de 12 de junho de 2002, do Conselho do Fundo Municipal de Habitação.

13.425/2002, o qual se apresenta como “canal institucional de participação da população na gestão habitacional da cidade” (São Paulo, 2023).

Até o ano de 2014, o PLS possibilitou o fornecimento de cerca de 800 unidades habitacionais do parque público de moradias para locação social em diversas localizações: Parque do Gato (486), Olarias (137), Vila dos Idosos (145) e os edifícios Asdrúbal do Nascimento (40) e Senador Feijó (45) mediante reforma da estrutura já existente (D’Ottaviano, 2014, p. 262). Dados do ano de 2019 apontam que o número de unidades habitacionais disponibilizadas pelo programa era de 903, todos localizados próximo à região central da cidade e com atendimento prioritário às pessoas de baixa renda (São Paulo, 2019b). No que se refere à gestão do parque público habitacional, a “COHAB, enquanto operador do programa, ficou incumbida de adquirir o imóvel, contratar o projeto e a obra de construção ou reforma, assegurar a manutenção dos imóveis”, bem como “firmar os contratos de locação, administrar o condomínio, promover o retorno mensal da recuperação dos investimentos ao CMH, definir o valor dos subsídios e elaborar a prestação de contas” (Gatti, 2015, p. 247).

A variabilidade percentual quanto ao pagamento do aluguel de 10% a 15%, enquanto contrapartida parcial dos moradores, deve obedecer aos parâmetros e critérios da Resolução nº 23/2002, de modo que não comprometa a renda dessas famílias e que impeça essas pessoas de serem afetadas pelo ônus excessivo com aluguel. Mesmo que o índice de inadimplência no Parque do Gato e no Residencial Olarias seja elevado, a avaliação financeira do PLS é de que “os pagamentos realizados conseguem ser suficientes para a manutenção do programa, e apenas em casos raros é necessário recorrer aos FMH”. Essa situação indica que “um direcionamento maior de subsídios para famílias de maior vulnerabilidade poderia ser planejado” (Gatti, 2015, p. 255).

Um dos mais recentes avanços do PLS foi a providência de 34 unidades habitacionais de locação social no Edifício Mário de Andrade, atual Conjunto Habitacional Asdrúbal do Nascimento II, exclusivamente para pessoas que estavam em situação de rua, assistidos pelos programas socioassistenciais e que se encontram com maiores possibilidades de autonomia de vida. Isso foi possível através da aquisição do imóvel e sua requalificação especificamente para moradia, sendo as medidas de fomento viabilizadas pelo Fundo Municipal de Habitação e recursos do Governo Federal. Especificamente, a aquisição do imóvel se deu pela COHAB-SP, mediante pagamento de

R\$ 1,8 mi com recursos do FMH, sendo as obras de requalificação viabilizadas pela Prefeitura, também pelo FMH na importância de R\$ 2,5 mi e fundos do Governo Federal, na importância de R\$ 3,4 mi (São Paulo, 2019a).

Dentre as diversas análises e diagnósticos sobre os desafios existentes no âmbito das habitações fornecidas via PLS, destacam-se alguns dos principais problemas estruturais da política cuja origem recai na regulamentação incidente: “criação de uma estrutura de suporte para o programa de locação, ancoradas pela gestão social e condominial e falhas advindas do descumprimento das diretrizes e objetivos do próprio programa” (Gatti, 2015, p. 253). Ademais,

[...] a prioridade de atendimento para famílias sem renda, como pessoas em situação de rua, se mostrou um problema no contexto de um programa que não implantou um trabalho social eficaz com capacitação profissional e geração de emprego e renda. Estes moradores mais vulneráveis foram os primeiros a iniciar o processo de inadimplência dos aluguéis e das taxas condominiais. [...] Muitos moradores originários de favela estão inadimplentes desde o início da ocupação na nova moradia Gatti, 2015, p. 253).

No ano de 2019, data do último registro sobre o quantitativo de unidades habitacionais viabilizadas pelo PLS (906 moradias), a Região Metropolitana (RM) de São Paulo contava com o ônus excessivo de aluguel de cerca de 70% do déficit habitacional (FJP, 2021, p. 121), o que indica que a requalificação de prédios e destinação do parque público de moradias para o aluguel social, foi uma importante medida para o atendimento desse direito fundamental às pessoas que mais precisam. Embora tenha sido uma via importante para a provisão de moradias no âmbito do Município em localidades com considerável dotação de infraestrutura urbana, a medida não propunha alternativas para imóveis vazios de propriedade privada. A titularidade dos imóveis era do próprio ente municipal, o que corroborou com a permanência e surgimento de novos imóveis desfuncionalizados em regiões dotadas de infraestrutura pública.

O acúmulo de imóveis vazios ao longo dos anos atinge, atualmente, proporções alarmantes na cidade e que merecem atenção especial do Estado, no sentido de que se institua medidas interventivas no mercado imobiliário especulativo, fornecendo vantagens econômicas capazes de instigar proprietários a sujeitar vazios urbanos para a locação social. Prova disso são dados no IBGE sobre os domicílios vagos publicados em

2023 na cidade de São Paulo: quase 600 mil domicílios particulares permanentes<sup>9</sup> não estão ocupados, o que corresponde, juntamente com os imóveis de uso ocasional<sup>10</sup>, a 13% dos domicílios (IBGE, 2023).

Há registros de que, desde o ano de 2021, existe interesse por parte do Poder Público municipal em expandir o PLS, principalmente com base no modelo da Vila dos Idosos (São Paulo, 2021b), porém, ainda sob a ótica locatícia de bens alienados pela Administração Pública municipal, sem uma proposta mais concreta para vazios urbanos particulares que não estão dispostos à venda. O direcionamento específico da demanda habitacional, o fato de possuírem renda mínima constante e por não figurarem como clientes de financiamentos, são alguns dos fatores que contribuíram com o êxito da locação social na Vila dos Idosos (Gatti, 2015, p. 253), motivos suficientes para tê-la como referência na institucionalização de um parque público de moradias.

Com o advento da Lei Municipal nº 17.638/2021, estabeleceu-se um novo marco regulatório para medidas de fomento de moradia na capital paulista, instituindo-se o Programa Pode Entrar. O Programa tem por objetivo dispor sobre mecanismos para incentivar a produção de empreendimentos habitacionais de interesse social, bem como “a requalificação de imóveis urbanos ou aquisição de unidades habitacionais, destinadas às famílias de baixa renda, estabelecendo uma política habitacional de financiamento e locação subsidiados” (São Paulo, 2021a).

A política pretende aumentar o parque público de moradias e viabilizar a locação social, com a finalidade de promover o adensamento no Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (EETU), área com dotação importante de infraestrutura. Os chamamentos públicos<sup>11</sup> para a execução da política também consideraram imóveis requalificados ou empreendimentos novos, sob o argumento de que isso promoverá a “correta destinação de imóveis ociosos e ao processo de requalificação da região central por meio de *retrofits*<sup>12</sup> em edifícios já construídos” (São Paulo, 2022).

---

<sup>9</sup> Domicílio vago, sem moradores na data de referência, ainda que houvesse ocupação posterior à coleta.

<sup>10</sup> Moradia não habitual, eventual, para descanso aos finais de semana ou férias, ainda que com a presença de seus ocupantes na data de referência.

<sup>11</sup> Os editais foram publicados pela Secretaria Executiva de Desestatização e Parcerias da Prefeitura de São Paulo.

<sup>12</sup> *Retrofit* é o processo de modernização e requalificação de imóveis para determinadas finalidades, alterando-se o uso, a estética, os compartimentos etc.

Pesquisas primárias apontaram que esse marco regulatório para a destinação de recursos na compra de imóveis já existentes, a *contrario sensu* do argumento de que é para responder o déficit habitacional, tendia a ser mais um dos vultosos investimentos públicos para socorrer a sustentabilidade financeira do mercado imobiliário. As exigências previstas nos Editais I e II, quanto ao limite de preços por m<sup>2</sup> de unidades habitacionais, parecem ter sido balizadas com o teto do então Programa Casa Verde e Amarela, o que indica certa dificuldade do mercado em realizar a venda desses imóveis em um contexto de boom imobiliário da cidade. Ademais, a estratégia não está colimada com as áreas identificadas pelo Plano Diretor Estratégico (PDE) como sendo de prioridade para investimentos públicos no quesito habitação, a exemplo das ZEIS, de modo que a priorização de EETU, embora louvável, não condiz com a oferta suficiente de unidades que cumpram os critérios do edital (Guerreiro; Stroher; Canan, 2022).

A situação em torno da execução do Programa Pode Entrar revela que o marco regulatório instituidor de medidas de fomento para moradia social na cidade de São Paulo, atualmente tem se voltado mais às necessidades e à sustentabilidade econômico-financeira do mercado imobiliário do que no atendimento das famílias de baixa renda atingidas pelo déficit habitacional. Afinal, para além de não se ter clareza sobre quem serão os beneficiários dessa compra em processo de realização pelo Município, ante falta de transparência com a população na ordem de prioridades dos contemplados com a moradia (Guerreiro; Stroher; Canan, 2022), ela não aborda qualquer viés que seja distante da lógica de mercado e mais próximo da ideia de usufruto de uma moradia digna e adequada.

Importante tomar nota que o Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) é tido como a principal medida de fomento inserida em um marco regulatório para a provisão de moradias, considerando as várias fontes de recursos que o forma, destacando-se os repasses dotacionais da União e do Estado, doações, convênios, consórcios, recursos da Outorga Onerosa do Direito de Construir (ODC) e transferências de potencial construtivo. O fundo tem como uma de suas aplicações a “execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, incluindo a regularização fundiária e a aquisição de imóveis para constituição de reserva fundiária e de parque habitacional público de locação social”. Como se vê, não se tem uma normativa que possibilita o uso do FUNDURB para a locação social em vazios urbanos de titularidade privada como

forma de estimular o cumprimento da função social da propriedade, focando apenas no aumento patrimonial do município com o parque público de moradias<sup>13</sup>.

Essa constatação colabora com a ideia sobre a necessidade de que as políticas públicas voltadas para a moradia adicionem no rol de prioridades o adensamento em imóveis vazios. Afinal de contas, costuras jurídicas podem auxiliar a formatação de uma política cujo escopo seja, do ponto de vista da lei, a promoção da moradia em imóveis descumpridores da função social da propriedade, balizando estratégias atrativas aos proprietários e com limites específicos de subvenções públicas para a locação social em áreas com importante dotação de infraestrutura pública.

### **3. O fomento para moradia social no município de Belo Horizonte**

O Plano Diretor da cidade de Belo Horizonte (PDBH), Lei nº 11.181/2019 implementa no Município uma política urbana baseada na Nova Agenda Urbana (NAU), um documento consolidado no âmbito da 3ª Conferência das Nações Unidas para Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III) (ONU, 2019) e vinculado aos princípios orientadores do ODS 11. Neste sentido, um dos compromissos do Plano e que se enuncia alinhado às diretrizes de agendas globais, é a disponibilização de recursos financeiros e humanos para a urbanização, requalificação, reconversão e atuação preventiva para evitar assentamentos informais, valendo-se de estratégias de melhorias físico-ambientais integradas e outras no âmbito social, político e econômico para habitação sustentável. A instrumentalização dessa medida de fomento à moradia social estaria ligada à definição de parâmetros urbanísticos específicos para incentivar a produção de Habitação de Interesse Social (HIS) nas centralidades urbanas<sup>14</sup>.

Ao conceituar habitação como “moradia digna inserida no contexto urbano, provida de infraestrutura de serviços urbanos e de equipamentos comunitários”, a Política Municipal de Habitação (PMH-BH) de Belo Horizonte se propõe a promover HIS às diferentes composições familiares<sup>15</sup>. A principal vinculação da produção de HIS se estabelece através dos incentivos construtivos, aliando a provisão de habitação social à superação do coeficiente de aproveitamento básico (CAbas) até o limite do coeficiente de

---

<sup>13</sup> Lei nº 16.050, de 1º de agosto de 2014, que aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002.

<sup>14</sup> Art. 4º, inc. X, ‘c’, da Lei Municipal nº 11.181/2019 (Plano Diretor do Município de Belo Horizonte).

<sup>15</sup> Arts. 15 a 18, da Lei Municipal nº 11.181/2019 (Plano Diretor do Município de Belo Horizonte).

aproveitamento máximo (CA<sub>max</sub>) ou do coeficiente de aproveitamento de centralidade (CA<sub>cent</sub>). Trata-se, portanto, de benefícios decorrentes da produção de HIS (BPH) destinadas às pessoas de baixa renda que as construtoras, de modo geral, devem operar, caso queiram realizar empreendimentos para além do CA<sub>bas</sub> definido para o zoneamento onde se encontra o terreno e cujo parcelamento tenha sido devidamente aprovado.

De acordo com o Plano Diretor de Belo Horizonte, o CA<sub>max</sub> e o CA<sub>cent</sub> têm o condão de definir o direito de construir adicional, compreendido como bem dominical de titularidade do Poder Executivo, devendo cumprir funções urbanísticas e ambientais<sup>16</sup>. A caracterização de bem dominical implica na não afetação pública do direito real a qualquer destinação pública em si, de modo que a utilização exclusiva por particulares deve resultar mediante diversos atos jurídicos possíveis, a exemplo da locação, arrendamento, permissão de uso, concessão de direito real de uso, autorização de uso, concessão de uso especial etc. Isso só é possível graças à alienabilidade que é inerente aos bens dominicais, conforme disposto no art. 101 do Código Civil Brasileiro, constituindo-se como patrimônio disponível da Administração Pública, uma vez satisfeitas as exigências legais (Mello, 2015, p. 954; Meirelles, 2016, p. 654).

Importante destacar que a aplicação do coeficiente de aproveitamento (CA) varia de acordo com a legislação e demais regulamentações urbanísticas de um município, de modo que a sua designação esteja correlacionada ao controle e o incentivo da densidade para as diferentes áreas do zoneamento, cujo amparo constitucional é o ordenamento territorial e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano<sup>17</sup>. Partindo-se de fatores como infraestrutura urbana instalada, características inerentes de uma determinada região e razões de ordem ambiental, o coeficiente estabelece uma relação existente entre a área construída e a área total do terreno. Assim, o coeficiente básico tem por objetivo definir a área de permissão para construções e considera os usos e a ocupação permitidos para a região, não sendo necessária contrapartidas para a execução de empreendimentos e construções em geral.

No entanto, em se tratando de coeficiente máximo ou, no caso de Belo Horizonte, também o CA<sub>cent</sub>, sua definição é mais restrita e exige análises mais profundas sobre o impacto que os adensamentos podem influenciar na dinâmica da cidade, considerando

---

<sup>16</sup> Art. 45, § 1º, da Lei Municipal nº 11.181/19 (Plano Diretor do Município de Belo Horizonte).

<sup>17</sup> Art. 30, inc. VIII, da CRFB/88.

sua maior suportabilidade. Trata-se, portanto, da possibilidade que construtoras têm de ultrapassar o CA básico até o limite de CA máximo definido para a zona mediante contrapartidas amparadas nos instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade ou outros que o município venha a definir.

O benefício construtivo decorrente da produção de HIS para famílias com renda inferior a um salário mínimo e meio, é constituído pelo potencial construtivo adicional transferível e outorgado gratuitamente ante a construção dessas unidades habitacionais. Essa possibilidade, uma vez aderida pela construtora, confere aos empreendimentos de Belo Horizonte regras específicas para que a cada metro de área líquida edificada das habitações, haverá a outorga pelo Município de 1m<sup>2</sup> (um metro quadrado) de área líquida transferível, sendo esta passível de ser utilizada para a superação do CAm<sub>ax</sub> ou do CA<sub>cent</sub> do terreno receptor<sup>18</sup>. Dentre outras especificidades, destaca-se que a superação do CA<sub>bas</sub> mediante BPH é limitada a 10% (dez por cento) do CAm<sub>ax</sub> ou do CA<sub>cent</sub> do terreno receptor<sup>19</sup>.

Ademais, além dos incentivos construtivos de HIS, o PDBH conta também com a possibilidade de que empreendimentos superem o CA básico até o limite definido para a zona através da Outorga Onerosa do Direito de Construir e a utilização de certificados de potencial adicional de construção (Cepacs), este desde que regulamentado em regime de Operação Urbana Consorciada<sup>20</sup>. Assim, 25% (vinte e cinco por cento) de toda a arrecadação municipal proveniente de ODC será destinada ao Fundo Municipal de Habitação Popular (FMHP-BH)<sup>21</sup> para investimentos em HIS nas centralidades ou nas suas vizinhanças imediatas<sup>22</sup>.

Outras importantes possibilidades para produção de moradia social inseridas na política urbana da capital mineira são: 1) a implantação de HIS em áreas de Equipamentos Urbanos Comunitários (EUC), sendo uma possibilidade no âmbito do parcelamento do solo urbano, mediante loteamento ou desmembramento, desde que a implantação esteja

---

<sup>18</sup> Art. 58, *caput* e § 1º, da Lei Municipal nº 11.181/2019 (Plano Diretor do Município de Belo Horizonte).

<sup>19</sup> Art. 58, § 2º, da Lei Municipal nº 11.181/2019 (Plano Diretor do Município de Belo Horizonte).

<sup>20</sup> Art. 45, § 2º, da Lei Municipal nº 11.181/2019 (Plano Diretor do Município de Belo Horizonte).

<sup>21</sup> De acordo com o Plano, o FMHP integra o Sistema Municipal de Habitação (SMH), responsável por executar a Política Municipal de Habitação, juntamente com o Conselho Municipal de Habitação (CMH) enquanto órgão consultivo e deliberativo, e o órgão gestor para a execução do SMH (art. 19, § 1º da Lei Municipal nº 11.181/2019 (Plano Diretor do Município de Belo Horizonte)).

<sup>22</sup> Art. 60, § 2º, da Lei Municipal nº 11.181/2019 (Plano Diretor do Município de Belo Horizonte).

associada aos equipamentos em si<sup>23</sup>; e 2) a ocupação do solo nas Áreas Especiais de Interesse Social<sup>24</sup>, especificamente nas Aeis-1<sup>25</sup>, em que a implantação de empreendimentos nesta localidade contemple a destinação de no mínimo 70% (setenta por cento) da área construída para HIS<sup>26</sup>. Ambas as medidas são possibilidades diferentes do viés orçamentário e de captação de recursos inerentes à modulação e utilização estratégica do coeficiente de aproveitamento, o que engloba a articulação dos instrumentos urbanísticos no PDBH para o fomento da produção de moradias às pessoas de baixa renda.

A política urbana de Belo Horizonte prevê também a destinação dos recursos arrecadados pela ODC vinculada a terrenos não incluídos em zonas de centralidades ao FMHP, podendo ser destinados para a construção de unidades habitacionais de interesse social de propriedade pública, visando a instituição do aluguel social. Ou seja, destinação dos recursos de um instrumento urbanístico específico para a formação do parque público de moradias de titularidade municipal, com possibilidade de instituir a locação social<sup>27</sup>. O texto da lei se restringe à constituição desse parque público, não sendo uma possibilidade expansível aos imóveis de titularidade privada, ainda que descumpridores do princípio constitucional da função social da propriedade ante as pretensões do mercado especulativo.

A locação social em si está contemplada apenas nas diretrizes e objetivos setoriais da PMH, havendo programas de aluguel subsidiado ao limite de R\$ 500,00 (quinhentos) reais às pessoas de renda de 1 a 5 salários mínimos no âmbito da Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (URBEL). Esta possui natureza jurídica de sociedade de economia mista, cujo objetivo é executar a PMH, utilizando-se de 5% a 15% dos *royalties* provenientes da mineração creditada ao Município pela URBEL, conforme previsto no Estatuto Social registrado na Junta Comercial do Estado de Minas

---

<sup>23</sup> Art. 117, § 4º da Lei Municipal nº 11.181/2019 (Plano Diretor do Município de Belo Horizonte).

<sup>24</sup> Art. 103 - São classificadas como áreas especiais de interesse social - Aeis - aquelas, edificadas ou não, destinadas à implantação de programas e empreendimentos de interesse social, com predominância do uso habitacional, conforme diretrizes da PMH (Lei Municipal nº 11.181/2019 - Plano Diretor do Município de Belo Horizonte).

<sup>25</sup> Art. 105 - São classificadas como Aeis-1 as porções do território municipal destinadas à implantação de empreendimentos de interesse social, compostas de áreas vazias e edificações existentes, subutilizadas ou não utilizadas (Lei Municipal nº 11.181/2019 - Plano Diretor do Município de Belo Horizonte).

<sup>26</sup> Art. 169 da Lei Municipal nº 11.181/2019 (Plano Diretor do Município de Belo Horizonte).

<sup>27</sup> Art. 61, parágrafo único, da Lei Municipal nº 11.181/2019 (Plano Diretor do Município de Belo Horizonte).

Gerais (JUCEMG) (Minas Gerais, 2022). Embora não sejam direcionadas medidas para vazios urbanos, a ideia é que as famílias contempladas com a política não comprometam mais que 30% da renda com o aluguel (Belo Horizonte, 2021), havendo critérios específicos de escolha do imóvel e de adesão ao programa<sup>28</sup>.

Constata-se que a formatação do programa de locação social em Belo Horizonte não apresenta mecanismos específicos ou capacidade de se estabelecer uma afetação pública específica nos imóveis avaliados para a locação, o que coloca em dúvidas a segurança da posse, um dos elementos balizadores da moradia adequada conforme o Comentário Geral nº 4 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC). A defasagem do subsídio aliada à dinâmica do mercado especulativo coloca em dúvidas se o valor atualmente estabelecido como teto corresponde ou não ao propósito de moradia digna, o que pode instigar que as famílias contempladas se sujeitem a morarem em locais com pouca dotação de infraestrutura, habitabilidade duvidosa ou até mesmo em condições degradantes e dissonantes do propósito constitucional de erradicação da marginalização, das desigualdades sociais e promoção da dignidade da pessoa humana.

#### **4. O fomento para moradia social no município do Rio de Janeiro**

No caso da cidade do Rio de Janeiro, no ano de 2021, tramitava na Câmara de Vereadores o Projeto de Lei Complementar nº 11 (PLC 11/2021) acompanhado do Projeto de Lei nº 190 (PL 190/2021)<sup>29</sup>. O primeiro tinha por objetivo instituir o Programa Reviver no Centro (PRC), estabelecendo diretrizes “para a requalificação urbana e ambiental, incentivos à conservação e reconversão das edificações existentes e à produção de unidades residenciais na área da II Região Administrativa – II RA, bairros

---

<sup>28</sup> O presente texto se resguarda a uma abordagem perfunctória sobre a atuação da URBEL no que se refere ao aluguel social, sem adentrar em maiores detalhamentos sobre os projetos e o que tem sido denunciado em artigos acadêmicos sobre a sua atuação no campo do planejamento urbano. Mas é importante consignar que estudos têm demonstrado que a Companhia tem sido utilizada como instrumento na execução de interesses especificamente direcionados a legitimar as relações de poder através de intervenções e estratégias urbanísticas. Neste sentido, no que tange às ações em vilas e favelas, “as intervenções urbanísticas da URBEL voltadas para infraestrutura e investimentos em habitação de interesse social têm se pautado prioritariamente pelos aspectos físicos e legais, negligenciando as condições sócio-espaciais dos cidadãos que moram nesses lugares” (Baltazar, 2017, p. 05 e 12).

<sup>29</sup> O processo do PLC e do PL contou com a participação do Núcleo de Terras e Habitação (NUTH) da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (NUTH-DPERJ), do Conselho Popular do Rio de Janeiro e do Fórum do Plano Diretor.

do Centro e Lapa”<sup>30</sup>, bem como autorizar a realização de Operação Interligada (Câmara Municipal, 2021a). Já o PL 190/2021 objetivava conceder “benefícios fiscais de isenção ou suspensão de IPTU, ISS e ITBI para obras e edificações enquadradas no Programa Reviver Centro de requalificação da Região Central da Cidade” (Câmara Municipal, 2021b). Ambos os projetos de lei foram sancionados, tornando-se o primeiro na atual Lei Complementar nº 229/2021 (LC 229/2021)<sup>31</sup> e o segundo na Lei Municipal nº 6.999/2021 (Rio de Janeiro, 2021c).

O PRC se propõe a estimular a moradia na região central do Rio através do incentivo ao maior aproveitamento de imóveis vazios ou subutilizados, estabelece incentivos construtivos mediante produção da moradia social, bem como a conversão de imobiliários comerciais para habitação social pela via do *retrofit*<sup>32</sup> (Rio de Janeiro, 2021a). A Lei vincula o Programa à integração de medidas econômicas, sociais e urbano ambientais ao Plano de Desenvolvimento Sustentável e Ação Climática (PDS-RJ), instrumento da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro para materializar ações transversais no meio ambiente construído para maior qualidade de vida da população, alinhado com os ODS da Agenda 2030 (Rio de Janeiro, 2021d). A urgência da medida decorre dos efeitos da pandemia do Covid-19 surgida em 2020, o que impulsionou o processo de esvaziamento dos prédios comerciais do Centro do Rio ao passo da dotação de infraestrutura existente no local (Monteiro; Garcia, 2023, p. 02-03), além da

---

<sup>30</sup> Além da Macrozona de Ocupação Incentivada, os bairros da II Região Administrativa (II RA), Centro e Lapa, constituem as áreas de incidência do PEUC na cidade, conforme disposição específica do Plano Diretor após alterações da Lei Complementar nº 229/2021. Por mais que se compreenda a importância de identificar e delimitar, no âmbito do planejamento urbano, a área notificável para os efeitos do PEUC e seus sucedâneos, o texto do dispositivo se apresenta como uma restrição injustificada, já que exclui outras áreas possíveis para incidência do instrumento urbanístico. Essa constatação foi um dos pontos sugeridos para alteração no âmbito da Nota Técnica do Núcleo de Terras e Habitação (NUTH) da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, mas que não foi acatado, permanecendo o entendimento do texto original na referida Lei (DPE-RJ, 2021).

<sup>31</sup> A natureza jurídica de Lei Complementar ocorre devido ao fato de que as alterações legislativas se inserem no processo de revisão do Plano Diretor da cidade (Rio de Janeiro, 2021b).

<sup>32</sup> Já foi dito que o retrofit é o processo de modernização e requalificação de imóveis para determinadas finalidades, alterando-se o uso, a estética, os compartimentos etc. No caso da LC 229/2021 do Rio, o conceito abarca a finalidade de reconversão das edificações existentes e a produção de unidades residenciais, estabelecendo-se arranjos específicos para, ao menos do ponto de vista da legislação, alcançar esse objetivo. Em seu art. 3º a Lei dispõe que “entende-se por reconversão de edificações - retrofit, o conjunto de intervenções realizadas com o intuito de aproveitar a estrutura e volumetria existentes, dando-lhes nova função ou uso, promovendo sua reintegração à realidade econômica e social em que estão inseridas” (Rio de Janeiro, 2021a).

obsolescência caracterizada pela incapacidade de manutenção funcional original dos prédios situados no perímetro do Programa (Monteiro; Garcia, 2023, p. 17).

Os incentivos edilícios em favor do uso residencial misto através do *retrofit* para produção de habitação na LC 229/2021 estão vinculados ao descingir de diversas restrições legais, como a taxa de ocupação da zona, a área total edificável, o número mínimo de vagas de estacionamento de veículos automotores, áreas comuns etc<sup>33</sup>. A redução do déficit e inadequação de domicílios na área de abrangência da Lei ocorrerá, ao menos do ponto de vista da legislação, pelos seguintes mecanismos: 1) da assistência técnica em melhorias habitacionais, sendo o acompanhamento e execução de obras habitacionais com recursos do Município; 2) locação social, compreendida pela oferta de moradia através do aluguel com valores subsidiados; 3) a moradia assistida, voltada para reinserção comunitária inclusive de pessoas em situação de rua, sendo de caráter temporário e com acompanhamento específico; e 4) pelo programa de autogestão, gerenciado mediante chamamento público às entidades sem fins lucrativos para projetos habitacionais de interesse social. Interessa para a presente pesquisa tecer considerações sobre o eixo da locação social inserido no marco regulatório recente da cidade do Rio<sup>34</sup>.

O Programa de Locação Social do Reviver Centro (PLSRC), dentre outros objetivos, pretende formar um parque imobiliário para locação, sob gestão do Município, aproveitando imóveis vazios e oferecendo incentivos edilícios e fiscais, priorizando as pessoas que trabalham na região central para o acesso à moradia. A instrumentalização desse desígnio, isto é, o modo de operacionalização pela Administração Pública na concretização da locação conforme previsto na Lei, ocorrerá pela institucionalização de parcerias público-privadas, consórcio imobiliário, arrecadação de imóveis, direito de superfície e demais instrumentos da política urbana, observada a legislação pertinente para cada uma dessas hipóteses<sup>35</sup>. Tratam-se de instrumentos que, no mesmo sentido da cidade de São Paulo, favorecem o Município na formação de um parque público de moradias.

Há também expressa autorização legal para a aquisição e/ou alienação de imóveis para os fins habitacionais da LC 229/2021, tanto sobre a destinação do imobiliário

---

<sup>33</sup> Art. 4º da Lei Complementar ao Plano Diretor do Rio de Janeiro nº 229/2021.

<sup>34</sup> Capítulo III da Lei Complementar ao Plano Diretor do Rio de Janeiro nº 229/2021.

<sup>35</sup> Art. 24 da Lei Complementar ao Plano Diretor do Rio de Janeiro nº 229/2021.

arrecadado, quanto acerca da aquisição de terrenos, inclusive o estabelecimento de contratos com proprietários privados para a disponibilização de imóveis no PLSRC. Nota-se que esta última alternativa, prevista especificamente no art. 25, § 3º da Lei, apesar de superficial, diminuta e sem outras disposições mais detidas do ponto de vista da estrutura normativa para maximizar a possibilidade de geração de efeitos práticos sobre a política de locação social na cidade, muito se aproxima da ideia de se constituir um parque público de moradias pela via da afetação contratualmente estabelecida em propriedades privadas. Isso porque, essa tende a ser a alternativa mais propícia e factível para a institucionalização de um arranjo munido de costuras jurídicas para viabilizar a ocupação e o aproveitamento de vazios urbanos: possibilitando que proprietários de imóveis vazios venha a auferir renda pela locação do imóvel ocioso, localizado em centralidades com considerável estrutura e equipamentos públicos, inalterando-se a condição de proprietário.

No entanto, a disposição normativa que possibilita a pactuação contratual entre proprietários e o poder público para o PLSRC, necessita de uma lei específica regulamentando essa possibilidade, ante sua inexistência, o que já vem sendo apontado por pesquisadores da área do planejamento urbano (Monteiro; Garcia, 2023, p. 05). Essa regulamentação deve ser capaz de estabelecer as contrapartidas de fomento público, seu teto em real, o registro de solicitantes, o percentual de pagamento pelas famílias contempladas que não incorram em déficit (menos de 30% da renda) e um fundo garantidor de eventuais inadimplências. Somente a partir desta regulamentação será possível avaliar os impactos sociais que um arranjo institucional robusto de fomento público para moradia em imóveis ociosos pode surtir, ou mesmo aqueles que tenham sido objeto de requalificação para a região central do Rio de Janeiro.

O que se vê atualmente, na verdade, são disposições normativas regulando o uso e a ocupação do solo tendente às forças de mercado, já que os empreendimentos visam aquecer o setor imobiliário, com a produção de potencial adicional de construção transferíveis para zonas receptoras mais valorizadas pela dinâmica especulativa através das Operações Interligadas:

De acordo com a lei complementar, para atrair interessados na construção de empreendimentos no perímetro do programa existe a possibilidade de o incorporador obter potencial adicional de construção em setores das Áreas de Planejamento 2 e 3. Essas áreas de planejamento “receptoras” do potencial criado [...], dentre os quais destacam-se alguns com preço do metro quadrado

bastante elevado, tais como: Copacabana, Leme e Ipanema na Área de Planejamento 2, e ainda, Tijuca, Praça da Bandeira e Méier, estes localizados na Área de Planejamento 3 (Monteiro; Garcia, 2023, p. 08-09).

Assim, as expectativas legislativas sobre as medidas de fomento para locação social na cidade do Rio de Janeiro, para além de possuir carência democrática<sup>36</sup>, estão intimamente associadas ao retorno financeiro que construtoras podem obter na zona Sul da cidade, “área valorizada e com escassez de terrenos para construção” (Monteiro; Garcia, 2023, p. 17). Ainda é cedo para tecer considerações mais concretas sobre as implicações que esse arranjo institucional tenha sido capaz de surtir, muito embora os mais recentes investimentos através do Programa Reviver Centro demonstram exatamente a situação de territorialização de “um modelo empresarial de gestão do espaço urbano que afronta o planejamento urbano, atendendo a interesses circunstanciais e voltados preferencialmente à redinamização do mercado imobiliário” (Monteiro; Garcia, 2023, p. 19).

## 5. Considerações finais

A necessidade de incluir o Estado brasileiro enquanto responsável por promover políticas habitacionais mais eficientes, não ocorre do mero acaso. Afinal, para além da moradia ter patamar de direito social na Constituição Federal de 1988 (art. 6º), sua associação aos fundamentos do Estado Democrático de Direito, recai na dignidade da pessoa humana e no objetivo fundamental da República Federativa em erradicar a pobreza, a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (arts. 1º, inc. III; 3º, inc. III da CF/88). Esse exercício hermenêutico é, em última análise, uma narrativa que condiz com o ideal de sociedade projetado pela própria Carta, consubstanciada no desenvolvimento e na mudança da realidade social material através do que nela está escrito.

---

<sup>36</sup> “Outro aspecto relevante a ser destacado é o fato de que o PLC 11/21 é apresentado no momento em que está em andamento a revisão do Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro, também objeto de críticas pela forma acelerada como vem se dando, limitando a ampla participação da sociedade e prejudicando a discussão mais aprofundada de temas tão complexos como os que estão em pauta, entre eles a própria área central. Entende-se, por princípio, que tal PLC não deveria tramitar independentemente do processo de revisão do Plano Diretor, pois precisaria ser discutido em consonância com as propostas de ordenamento territorial e de aplicação dos instrumentos urbanísticos que ocorrem neste exato momento” (CAU/RJ, 2021, p. 03).

Neste sentido, o presente texto buscou demonstrar que a ordenação do território, na provisão de moradias, tem se valido da elaboração de formatações jurídicas em âmbito do municipal tendentes a subvencionar o setor construtivo. A exigência de contrapartidas dos empreendedores, no balizamento de ações a partir de instrumentos urbanísticos, não tem sido vinculada a uma alternativa de locação social em imóveis vacantes. Pelo contrário: tem fomentado cada vez mais o setor da construção civil, sem uma atenção especial focada na funcionalização da propriedade urbana ociosa.

A análise do marco regulatório atual para o fomento da moradia com base nas cidades de São Paulo, Belo Horizonte e Rio de Janeiro, indica que o campo da institucionalidade tem, sim, instituído medidas de fomento para moradia às pessoas de baixa renda. Porém, nenhuma dessas políticas se volta especificamente para a funcionalização de imóveis ociosos nas áreas centrais das cidades.

De modo geral, o foco principal das medidas de fomento nas cidades analisada é o estabelecimento de fórmulas dispositivas que permitem construtoras utilizarem potenciais construtivos em localidades mais valorizadas em troca da produção de HIS, o que denota maior preocupação em atender as demandas do mercado imobiliário do que soluções para o desfrute da moradia em locais com dotação de infraestrutura pública. As vultosas estimativas de orçamento para a produção de moradia não passam de meras expectativas para o alcance da legitimidade e confiabilidade social, principalmente quando se analisa as políticas de moradia social na cidade de São Paulo.

As políticas instituidoras do aluguel social convêm somente ao parque público de moradias de titularidade do Município, não havendo um arranjo próprio para caracterizar uma afetação pública em imóveis particulares não dispostos à venda para o Poder Público, bem como vantagens econômicas aos proprietários para que isso seja possível. No caso do Rio de Janeiro, especificamente, por mais que a LC 229/2021 disponha sobre a locação social em imóveis disponibilizados por particulares ao Programa de Locação Social Reviver no Centro para fins de moradia, do ponto de vista da legislação e do modo como foi incorporada no plano da institucionalidade, é possível afirmar que é superficial e dependente de outra legislação que disponha mais pormenorizadamente a execução da política. Trata-se de uma possibilidade que mais se aproxima com o ideal de promoção da moradia em imóveis particulares pela via da locação contratualmente estabelecida com a Administração Pública.

Neste sentido, ainda que na cidade do Rio exista previsão superficial sobre a possibilidade de a Administração Pública efetuar contratos com proprietários para submeter o imóvel à locação subsidiada, nas cidades analisadas a política habitacional carece de mecanismos ou de um arranjo institucional que preveja vantagens econômicas direcionadas especificamente para esses proprietários de imóveis que não cumprem a função social em áreas centrais. O marco regulatório existente e as previsões de fomento à moradia, para além de estabelecer critérios para a compra de imóveis voltados para a locação ou que podem ser objeto de *retrofit* nas zonas determinadas, se resguarda apenas ao aumento do parque público de moradias de titularidade do ente municipal ou reforçando a lógica da propriedade em detrimento do valor de uso.

No que se refere à observância de diretrizes sustentáveis e medidas de adaptação e compactação do espaço urbano, estas se mostram meramente figurativas e superficiais, já que a formatação da política urbana não tem incluído disposições específicas para essa finalidade, inclusive no que toca ao imobiliário desfuncionalizado. A própria dinâmica de incentivos construtivos com o respaldo do Plano Diretor de Belo Horizonte, por exemplo, denota a tendência da política em espriar cada vez mais as cidades enquanto que um acervo imobiliário desfuncionalizado permanece ao crivo da especulação em locais com importante infraestrutura pública instalada, em localidades onde poderia ser instituída a moradia social pela via da locação.

Por fim, a ideia de que a disponibilização de moradia social mediante locação tende a ter maior êxito e funcionalidade em propriedades do Poder Público<sup>37</sup>, resguardadas as devidas proporções e focos de análise, deve ser considerada quando se tem por parâmetro os avanços sociais obtidos, a exemplo do Programa de Locação Social de São Paulo. Porém, adicionando o vetor *interesse do mercado imobiliário* endossado pelo Poder Público em função de novas construções, bem como a previsão de repasses colossais de dinheiro público a incorporadoras, como pode ser o caso do Programa Pode Entrar, a dúvida sobre a capilaridade da medida em achatar o déficit habitacional na cidade permanece.

---

<sup>37</sup> Afirmação feita pela professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, Dra. Paula Santoro, em entrevista ao jornal Folha de São Paulo, ao comentar sobre a importância da fixação legal de 30% sobre a renda mensal como limite para cobrança de aluguéis em habitações destinadas às pessoas de baixa renda (Castelani; Kruse, 2023).

## Referências

- AZEVEDO, Sérgio de. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, v. 22, n. 4, p. 107-119, 1988.
- BALTAZAR, Ana Paula et al. Política habitacional de interesse social em Belo Horizonte: projetos viários, investimentos nos capitais e remoções X melhoria das condições sócio-espaciais. **Anais do XVII Enanpur**, v. 17, p. 1-20, 2017.
- BELO HORIZONTE. **Lei Municipal nº 11.181, de 08 de agosto de 2019**. Aprova o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte e dá outras providências. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal, 2019. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/politica-urbana/planejamento-urbano/plano-diretor/proposta>>. Acesso em: 14 dez. 2023.
- BELO HORIZONTE - URBEL. **Locação Social**. 2021. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/urbel/locacao-social>>. Acesso em: 29 dez. 2023.
- BRASIL - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social**, Brasília, 2014.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2021.
- CÂMARA MUNICIPAL. **Projeto de Lei nº 11, de 20 de abril de 2021**. Institui o Programa Reviver no Centro [...]. Rio de Janeiro: Presidência da Câmara Municipal, 2021a. Disponível em: <<https://www.camara.rio/atividade-parlamentar/processo-legislativo/legislatura-11/plc>>. Acesso em: 29 dez. 2023.
- CÂMARA MUNICIPAL. **Projeto de Lei nº 190, de 20 de abril de 2021**. Concede Benefícios Fiscais de Isenção ou Suspensão de IPTU, ISS e ITBI [...]. Rio de Janeiro: Presidência da Câmara Municipal, 2021b. Disponível em: <<https://aplicnt.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/scpro2124.nsf/a6cd246684502db90325863200569384/afc868f56c25dec2032586bc006afa0f?OpenDocument>>. Acesso em: 29 dez. 2023.
- CASTELANI, Clayton; KRUSE, Tulio. Aluguel de moradia social em São Paulo enfrenta barreira de mercado. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 11 jul. 2023. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2023/07/aluguel-de-moradia-social-em-sao-paulo-enfrenta-barreira-de-mercado.shtml>>. Acesso em: 08 dez. 2023.
- CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO DO RIO DE JANEIRO (CAU/RJ); INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL – DEPARTAMENTO DO RIO DE JANEIRO (IAB/RJ). **Análise dos Projetos de Lei (PLC 11/2021 e PL 190/2021) que Propõem a Instituição do Programa “Reviver Centro” no Município do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: CAU/IAB-RJ, 2021. Disponível em: <<http://nephu.sites.uff.br/2021/05/27/reviver-centro-proposta-de-revitalizacao-do-centro-do-rio-de-janeiro/>>. Acesso em: 28 dez. 2023.
- COUTINHO, Diogo R. **Direito, desigualdade e desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013.

D'OTTAVIANO, Camila. Política habitacional no Brasil e Programa de Locação Social Paulistano. **Caderno CRH**, v. 27, n. 71, p. 255-266, 2014.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (DPE-RJ). Núcleo de Terras e Habitação. **1ª versão da Nota Técnica do NUTH sobre o PLC 11/2021 - Reviver Centro**. 2021. Disponível em: <<http://nephu.sites.uff.br/2021/05/27/reviver-centro-proposta-de-revitalizacao-do-centro-do-rio-de-janeiro/>>. Acesso em: 29 dez. 2023.

FERREIRA, Geniana Gazotto et al. Política habitacional no Brasil: uma análise das coalizões de defesa do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social versus o Programa Minha Casa, Minha Vida. urbe. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 11, p. 01-15, 2019.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Déficit habitacional no Brasil - 2016-2019**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2021.

GATTI, Simone Ferreira. **Entre a permanência e o deslocamento**. ZEIS 3 como instrumento para a manutenção da população de baixa renda em áreas centrais. O caso da ZEIS 3 C 016 (Sé) inserida no perímetro do Projeto Nova Luz. 2015. Tese (Doutorado em História e Fundamentos da Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

GUERREIRO, Isadora; STROHER, Laisa; CANAN, Henrique. Compra bilionária de moradias em São Paulo: solução para o déficit habitacional ou para o setor imobiliário?. **LabCidade**, São Paulo, 17 mar. 2022. Disponível em: <<https://www.labcidade.fau.usp.br/compra-bilionaria-de-moradias-em-sao-paulo-solucao-para-o-deficit-habitacional-ou-para-o-setor-imobiliario/>>. Acesso em: 08 dez. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo 2022: População e domicílios - Primeiros resultados**. 2023. Disponível em: <<https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/indicadores.html>>. Acesso em: 07 dez. 2023.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

MINAS GERAIS - JUNTA COMERCIAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Certifica, sob o nº 9373927 em 26/05/2022 da Empresa Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte -URBEL, Nire 31300041140 e protocolo 222624400 - 24/05/2022**. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais, 2022. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/urbel/transparencia/estatuto-social>>. Acesso em: 29 dez. 2023.

MONTEIRO, João Carlos Carvalhaes; GARCIA, Marcos de Lázaro d'Ávila. O programa Reviver Centro: refuncionalização e novas dinâmicas imobiliárias na área central da cidade do Rio de Janeiro. **Anais do XX Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional - ENANPUR**, 2023,

p. 02-03. Disponível em: <<https://anpur.org.br/wp-content/uploads/2023/05/st11-40.pdf>>. Acesso em: 30 dez. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **A/RES/71/256**. Nova Agenda Urbana. 2019. Disponível em: <<https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>>. Acesso em: 14 dez. 2023.

PAOLINELLI, Marina Sanders. **Desmercantilização da habitação**: entre a luta e a política pública. 2018. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.

RIO DE JANEIRO. **Lei Complementar nº 229, de 14 de julho de 2021**. Institui o Programa Reviver no Centro [...]. Rio de Janeiro: Prefeitura Municipal, 2021a. Disponível em: <<https://pcrj.hub.arcgis.com/documents/PCRJ::lei-complementar-n%C2%BA-229-2021-reviver-centro/explore>>. Acesso em: 29 dez. 2023.

RIO DE JANEIRO. **Lei Complementar nº 229, de 14 de julho de 2021**. Institui o Programa Reviver no Centro [...]. Rio de Janeiro: Prefeitura Municipal, 2021b.

RIO DE JANEIRO. **Lei Municipal nº 6.999, de 14 de julho de 2021**. Concede benefícios fiscais de isenção ou suspensão de IPTU, ISS E ITBI para obras e edificações enquadradas no Programa Reviver Centro [...]. Rio de Janeiro: Prefeitura Municipal, 2021c. Disponível em: <<https://pcrj.hub.arcgis.com/documents/PCRJ::lei-n%C2%BA-6-999-2021-reviver-centro/explore>>. Acesso em: 29 dez. 2023.

RIO DE JANEIRO - SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA E PLANEJAMENTO E SECRETARIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE DA CIDADE. **Plano de Desenvolvimento Sustentável e Ação Climática da Cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, 2021d. Disponível em: <[https://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/12937849/4327050/PDS\\_COMPLETO\\_0406.pdf](https://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/12937849/4327050/PDS_COMPLETO_0406.pdf)>. Acesso em: 30 dez. 2023.

SÃO PAULO. **Lei nº 16.050, de 1º de agosto de 2014**. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. São Paulo: Prefeitura Municipal, 2014.

SÃO PAULO. **Lei nº 17.638, de 09 de setembro de 2021**. Disciplina o Programa Pode Entrar, estabelecendo regras, mecanismos e instrumentos para sua operacionalização. São Paulo: Prefeitura Municipal, 2021a. Disponível em: <<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17638-de-9-de-setembro-de-2021>>. Acesso em: 05 dez. 2023.

SÃO PAULO - SECRETARIA DE HABITAÇÃO. **Prefeitura entrega primeiro empreendimento de habitação para população em situação de rua**. 2019a. Disponível em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/noticias/?p=271936>>. Acesso em: 07 dez. 2023.

SÃO PAULO - SECRETARIA ESPECIAL DE COMUNICAÇÃO. **Novos projetos da Prefeitura de São Paulo destinam 45 mil unidades habitacionais para a Cidade**. 2022. Disponível em: <<https://www.capital.sp.gov.br/noticia/novos-projetos-da>>.

prefeitura-de-sao-paulo-destinam-45-mil-unidades-habitacionais-para-a-cidade. Acesso em: 08 dez. 2023.

SÃO PAULO - SECRETARIA ESPECIAL DE COMUNICAÇÃO. **Prefeitura estuda expansão do programa de Locação Social.** 2021b. Disponível em: <<https://www.capital.sp.gov.br/noticia/prefeitura-estuda-expansao-do-programa-de-locacao-social>>. Acesso em: 08 dez. 2023.

SÃO PAULO - SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. **Conselho Municipal de Habitação.** 2023.

SÃO PAULO - SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. **Locação Social.** 2019b. Disponível em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/programas/index.php?p=243291>>. Acesso em: 28 fev. 2024.

## **POLÍTICAS DE MORADIA PARA SITUAÇÃO DE RUA: OS CASOS DE LISBOA E MONTEVIDEU**

**Sílvia Tibo Barbosa Lima<sup>38</sup>  
Daniel Gaio<sup>39</sup>**

### **1. A moradia como porta de entrada para o acesso a outros direitos fundamentais: a metodologia *Housing First***

No presente trabalho, defende-se que o acesso à moradia adequada constitui elemento primordial para a superação da situação de rua, pois a habitação constitui a base estruturante para a vida e a inclusão social das pessoas, apresentando-se como porta de entrada para o acesso a outros direitos fundamentais igualmente estruturantes de uma existência digna, como trabalho, renda, saúde e educação (Kohara, 2018, p. 31-32).

Em se tratando da promoção de políticas de moradia para pessoas em situação de rua, ressalta-se a necessidade de superação da lógica capitalista que impõe a moradia como mercadoria, sendo essencial que essas políticas sejam pensadas a partir da concepção da moradia como serviço público, o que significa afastar (ao menos num primeiro momento) a contrapartida financeira como um requisito para o acesso desse grupo populacional à habitação.

Partindo do pressuposto de que o acesso à moradia constitui elemento essencial no processo de saída das ruas, o psicólogo canadense Sam Tsemberis desenvolveu um modelo de abordagem e atendimento para desabrigados crônicos ou em situação crônica

---

<sup>38</sup> Mestre em Direito pela UFMG. Graduada em Direito pela UFMG. Pesquisadora do Projeto de Pesquisa e Extensão RE-HABITARE (CNPq). Analista Judiciária do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região. Email: [entrepresaseversos@gmail.com](mailto:entrepresaseversos@gmail.com).

<sup>39</sup> Professor Associado de Direito Urbanístico e Ambiental da Universidade Federal de Minas Gerais. Membro do Corpo Permanente dos Programas de Pós-Graduação em Direito/UFMG e de Pós-Graduação em Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável/UFMG. Líder do Grupo de Pesquisa e Extensão RE-HABITARE (CNPq). E-mail: [danielgaio72@yahoo.com.br](mailto:danielgaio72@yahoo.com.br).

de rua, considerando-se como tais as pessoas com quadro de transtorno mental grave ou vício em substâncias tóxicas que estivessem vivendo nas ruas e já houvessem apresentado resistência aos tratamentos médicos convencionais oferecidos. Denominado *Housing First*, esse modelo foi aplicado pela primeira vez, como projeto-piloto, na cidade de Nova York, em 1992, por meio do *Pathways Housing First Institute*, que, desde então, tem fornecido treinamento e consultoria a diversas outras organizações por todo o mundo (Padgett; Henwood; Tsemberis, 2016, p. 08).

O *Housing First* foi pensado e desenvolvido como um serviço de apoio a pessoas com necessidades complexas — como transtorno mental grave e/ou dependência de substâncias psicoativas — e experiência de desabrigo, com o intuito de lhes oferecer alojamento de maneira imediata, isto é, sem condicionar o acesso à moradia à demonstração de que essas pessoas estivessem em condições de viver de forma independente ou com baixo nível de apoio (Pleace; Baptista; Knutagård, 2019, p. 10). Trata-se de um modelo inovador de atendimento às pessoas em situação de rua<sup>40</sup>, que está assentado em dois elementos fundamentais: o acesso a uma moradia individualizada e integrada à comunidade e a disponibilização de suporte técnico especializado, individualizado e contínuo (NPISA, 2021, p. 12).

No modelo *Housing First*, a moradia constitui o ponto de partida, e não a última etapa do processo de superação da situação de rua. Trata-se de uma lógica inversa àquela adotada no modelo convencional — e ainda predominante — de abordagem a pessoas em situação de rua, o *Treatment First*, também conhecido como *etapista, em escada* ou de *cuidado contínuo linear*<sup>41</sup>, que pressupõe a passagem da pessoa em situação de rua por várias etapas de atendimento, sendo o cumprimento de uma etapa requisito necessário e preparatório para que se chegue à próxima (Brasil, 2022b, p. 19).

---

<sup>40</sup> No âmbito da *European Consensus Conference on Homelessness*, realizada na Bélgica, em 2010, utilizou-se o termo *housing-led* para se referir, de maneira mais ampla, a todas as abordagens que têm por foco o fornecimento de habitação com suporte como o passo inicial para a superação da situação de rua. O termo *housing-led*, portanto, engloba o termo *Housing First*, que constitui uma das abordagens aplicáveis para a prevenção/ solução da situação de rua, tendo por base o acesso à habitação permanente como pré-requisito para uma maior integração comunitária/social (European Commission, 2010, p. 14).

<sup>41</sup> Muitos dos trabalhadores vinculados ao *Pathways Housing First Institute* haviam trabalhado no atendimento de pessoas em situação de rua com base no modelo convencional e vivenciado as suas falhas. Foi essa experiência que levou à criação do *Housing First*. A ideia foi propor uma mudança na metodologia até então adotada, que vinha apresentando baixas taxas de estabilidade habitacional (Padgett; Henwood; Tsemberis, 2016, p. 30).

A abordagem proposta pelo *Housing First* envolve uma intervenção clínica e habitacional complexa, baseada em oito princípios, quais sejam: a concepção da moradia como direito humano; o respeito à autonomia/escolha do participante; a separação entre moradia e tratamento; a orientação para o *recovery*<sup>42</sup>; a redução de danos; o engajamento ativo sem coerção; o planejamento individualizado, centrado nas necessidades de cada participante; e o suporte flexível e permanente pelo tempo que se mostrar necessário (Pleace; Baptista; Knutagård, 2019, p. 10).

Com base em tais princípios, é traçada uma linha de atendimento que preconiza o acesso imediato da pessoa a uma moradia permanente, individualizada, integrada à cidade e dispersa no território urbano, sem a exigência de prévia submissão a tratamento médico ou de demonstração de sobriedade em relação ao uso de substâncias psicoativas. O tratamento existe, mas ocorre paralelamente ao alojamento e de maneira individualizada. Disponibiliza-se aos participantes um suporte intensivo, mas, ao mesmo tempo, flexível e moldado às suas necessidades individuais, assegurando-lhes alto nível de controle em relação ao tipo de moradia e de tratamento que receberão. Assim, os participantes têm a oportunidade de tomar decisões sobre suas vidas, como a escolha de onde e com quem morar e os serviços de que farão uso (Brasil, 2019b, p. 23).

No modelo *Housing First*, o acesso à moradia ocorre por meio da locação de imóveis junto ao mercado, sem a transferência de propriedade ao participante, que deve contribuir com até 30% (trinta por cento) de sua renda para o pagamento dos custos com aluguel e outras despesas pertinentes à habitação (taxas de condomínio, água e energia elétrica, por exemplo), além de permitir a visita periódica da equipe de apoio à sua residência, sendo essas as duas regras básicas às quais o participante deve aderir por ocasião de sua inclusão no programa (Padgett; Henwood; Tsemberis, 2016, p. 80).

A primeira testagem do projeto-piloto de *Housing First*, implementado em Nova York<sup>43</sup>, revelou que 88% dos participantes permaneceram alojados na moradia, enquanto,

---

<sup>42</sup> O conceito de *recovery* compreende não só a recuperação da saúde física e mental, mas a melhoria da qualidade de vida do participante como um todo. Trata-se de “[...] um processo de fortalecimento pessoal que envolve a reaquisição de um sentimento de esperança face ao futuro e a assunção do controle das pessoas sobre as decisões importantes que afetam as suas vidas” (NPISA, 2021, p. 19).

<sup>43</sup> Entre novembro de 1997 e janeiro de 1999, foram recrutados 225 participantes, sendo 99 no grupo experimental *Housing First* e 126 no grupo submetido ao modelo *Treatment First*, os quais foram acompanhados por quatro anos. Para serem recrutadas como participantes, as pessoas abordadas deveriam cumprir os seguintes critérios: ter passado 15 dos últimos 30 dias nas ruas ou em espaços públicos; ter histórico de desabrigo nos últimos 6 meses; e ter diagnóstico psiquiátrico de transtorno mental grave,

entre os participantes do modelo *Treatment First*, esse índice foi de apenas 47%. Quanto ao uso de substâncias psicoativas, verificou-se que os indivíduos designados para o grupo *Housing First* apresentaram propensão três vezes menor à sua utilização já no ano seguinte ao abrigamento se comparados aos indivíduos designados para o grupo *Treatment First* (Padgett; Henwood; Tsemberis, 2016, p. 77 e 84). Aferiu-se, ainda, entre os participantes do *Housing First*, uma redução considerável da utilização de urgências hospitalares, da quantidade de internações em clínicas de saúde mental e da atuação dos sistemas de segurança e justiça, o que representa significativa redução de custos para o Poder Público<sup>44</sup> (Brasil, 2019b, p. 24).

No projeto-piloto, os participantes do *Housing First* tiveram acesso imediato a um apartamento individual, em áreas bem localizadas da cidade de Nova York, e receberam serviços de apoio 24h por dia, 7 dias por semana, ao passo que os participantes do *Treatment First* foram colocados em centros coletivos de acolhimento (abrigos/albergues), com instalações para dormir, cozinhar e tomar banho compartilhadas, além da imposição de regras relativas a toque de recolher, recebimento de visitas e comportamento no local. Dos participantes do *Treatment First*, exigiu-se, ainda, a frequência a grupos terapêuticos para desintoxicação e reabilitação, em se tratando de pessoas com histórico de uso de substâncias psicoativas. O acesso ao apartamento individual foi colocado como um objetivo a ser atingido, uma espécie de recompensa final, cujo alcance foi vinculado ao cumprimento dos requisitos mencionados (Padgett; Henwood; Tsemberis, 2016, p. 80-81).

A partir de estudos qualitativos, constatou-se que a razão para a alta taxa de abandono do modelo *Treatment First*, comparativamente ao *Housing First*, esteve fortemente relacionada ao baixo grau de liberdade concedida aos participantes durante o

---

caracterizado, por exemplo, por quadros de esquizofrenia, bipolaridade ou depressão grave. O abuso de substâncias psicotrópicas não foi um critério de elegibilidade, mas 90% dos participantes apresentaram esse histórico (Padgett; Henwood; Tsemberis, 2016, p. 79).

<sup>44</sup> De acordo com o finlandês Juha Kaakinen, especialista no modelo *housing first*, “[...] custa menos dar uma casa que manter as pessoas sem-abrigo [...]. O ponto principal é: temos razões éticas pelas quais devemos fornecer casa a todos. Mas também sabemos que é economicamente viável para a sociedade que o façamos. Custa menos fornecer uma casa adequada do que manter as pessoas sem-abrigo. Pensando aqui até nos cuidados de saúde que acarretam, no dano na saúde pública e na sua ausência da nossa economia. Mas acho importante dizer que deve haver um entendimento global muito forte, uma vontade até política, para acabar com a falta de casas para todos, porque em muitos países essa ainda é uma questão séria. E acho que não sou o único que pensa que o *Housing First* é a política certa para este caminho” (Kaakinen, 2021, n.p.).

acolhimento, já que, nos abrigos/albergues, as visitas de familiares e amigos eram proibidas ou bastante restritas e a concessão de folgas/saídas aos finais de semana dependia da demonstração de bom comportamento nos dias anteriores<sup>45</sup>. Assim, não havia (e não há), na abordagem *Treatment First*, qualquer incentivo para o estabelecimento/restabelecimento de relações sociais/integração comunitária até que haja um certo grau de estabilidade em relação ao uso dos medicamentos e à sobriedade. Ao contrário, o que se observa é a existência de um alto nível de supervisão e controle sobre o modo de vida dos participantes, elemento que foi considerado determinante para as altas taxas de abandono do modelo (Padgett; Henwood; Tsemberis, 2016, p. 104).

Diante dos bons resultados obtidos, o *Housing First* vem sendo cada vez mais utilizado como metodologia para o atendimento de pessoas em situação de rua em diversas outras cidades dos Estados Unidos, além de Nova York, assim como no Canadá e, de maneira crescente, em países da Europa (CRESCER, 2022, n.p.), sendo feitas as adequações pertinentes e necessárias ao contexto de cada localidade.

Tendo como objetivo a análise de experiências que adotam a metodologia *Housing First*, serão analisados dois programas de moradia para pessoas em situação de rua. O primeiro a ser analisado é o Programa “É uma Casa, Lisboa *Housing First*”, desenvolvido na cidade de Lisboa/Portugal. O segundo é uma junção dos Projetos *Incubar II* e *Fincas Abandonadas*, implementados na cidade de Montevidéu/Uruguai.

## **2. O caso de Lisboa: o Programa É uma Casa, Lisboa *Housing First***

A cidade de Lisboa é pioneira na utilização do modelo *Housing First*, tanto em nível nacional quanto em nível europeu. O primeiro Programa ali adotado com base nessa metodologia foi o Casas Primeiro, em 2009, gerido pela Associação para o Estudo e Integração Psicossocial (AEIPS), em colaboração com o Instituto Universitário (ISPA), que teve (e tem) por foco o atendimento a pessoas em situação de sem-abrigo com problemas de saúde mental. Paralelamente a esse projeto, surgiu, em 2013, o Programa É uma Casa, Lisboa *Housing First*, gerido pela CRESCER (Associação de Intervenção

---

<sup>45</sup> Referindo-se ao acolhimento ofertado, uma ex-participante do modelo *treatment first* relatou que teria se sentido mais livre se estivesse numa prisão (Padgett; Henwood; Tsemberis, 2016, p. 101).

Comunitária)<sup>46</sup> e voltado para o atendimento de pessoas em situação de sem-abrigo em uso de substâncias psicoativas lícitas ou ilícitas (NPISA, 2021, p. 13).

Os dois Programas mencionados estão alinhados à Estratégia Nacional para a Integração de Pessoas em Situação de Sem-Abrigo 2017-2023 (ENIPSSA 2017-2023)<sup>47</sup>, que traz como Visão, em seu item nº 1, “[...] consolidar uma abordagem estratégica e holística de prevenção e intervenção, centrada nas pessoas em situação de sem-abrigo, de forma a que ninguém tenha de permanecer na rua por ausência de alternativas” (Portugal, 2020, n.p.).

Nos termos do item nº 3 da ENIPSSA 2017-2023, as *pessoas em situação de sem-abrigo* compreendem tanto aquelas que estejam vivendo em espaços públicos, locais precários ou alojadas em abrigos emergenciais, consideradas *sem-teto*, como aquelas que se encontram em alojamentos temporários, denominadas *sem-casa* (Portugal, 2020, n.p.).

Nesse sentido, tem-se como espaço público todo aquele “de utilização pública como jardins, estações de metrô/camionagem, paragens de autocarro, estacionamento, passeios, viadutos, pontes ou outros” e como local precário todo aquele que “devido às condições em que se encontra permita uma utilização pública, tais como: carros abandonados, vãos de escada, entradas de prédios, fábricas e prédios abandonados, casas abandonadas ou outros”. Considera-se, por fim, abrigo emergencial “qualquer equipamento que acolha, de imediato, gratuitamente e por períodos de curta duração, pessoas que não tenham acesso a outro local de pernoite” e alojamento temporário o “equipamento que acolha pessoas que não tenham acesso a um alojamento permanente e que promova a sua inserção” (Gimae, 2018, n.p.).

A ENIPSSA 2017-2023 apresenta três eixos de atuação, descritos em seu item nº 5, que são a “promoção do conhecimento do fenómeno das pessoas em situação de sem-abrigo, informação, sensibilização e educação”; o “reforço de uma intervenção promotora da integração das pessoas em situação de sem-abrigo”; e a “coordenação, monitorização

---

<sup>46</sup> A CRESCER foi criada em 2001 por um grupo de psicólogos especializados no trabalho comunitário com públicos vulneráveis. “Tem como missão ir ao encontro do outro, promovendo a saúde, a redução de riscos e a inclusão da pessoa em situação de vulnerabilidade através de projetos de intervenção na comunidade. Tem como principais públicos-alvo as pessoas em situação de sem-abrigo, pessoas que consomem substâncias psicoativas, pessoas refugiadas, migrantes e requerentes de asilo” (CRESCER, 2022, n.p.).

<sup>47</sup> Desde o ano de 2013, um número crescente de Estados-membros da União Europeia tem adotado estratégias integradas para a contenção da “Situação de Sem-Abrigo”, dentre as quais está a ENIPSSA 2017-2023 (Câmara Municipal De Lisboa, 2020, p. 05).

e avaliação da ENIPSSA 2017-2023”. Dentro de cada um desses eixos são traçados diversos objetivos estratégicos, a serem alcançados por meio da elaboração de planos de ação (Portugal, 2020, n.p.).

O modelo de intervenção trazido pela ENIPSSA 2017-2023 (item nº 4) está centrado na *pessoa em situação de sem-abrigo* e visa promover a sua autonomia e inserção social por meio da realização de um acompanhamento multidimensional. Trata-se de um modelo de intervenção integrada”, que compreende tanto os procedimentos dirigidos às pessoas que já se encontram em situação de sem-abrigo (sem teto ou sem casa) quanto ações destinadas a evitar a ocorrência ou a reincidência dessa condição (Portugal, 2020, n.p.).

Esse modelo vem sendo implementado por meio dos Núcleos de Planeamento da Intervenção Sem-Abrigo (NPISAs), que possuem uma estrutura em rede, replicando-se aqui a estratégia utilizada para a composição da Rede Social de Lisboa, cuja estrutura é tripartida entre a Câmara Municipal de Lisboa, a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e o Instituto da Segurança Social (Câmara Municipal De Lisboa, 2020, p. 11-13).

Cada NPISA é integrado por um grupo de entidades parceiras do setor público e do terceiro setor — como no caso da AEIPS e da CRESCER —, às quais cabe designar técnicos para a composição das equipas de gestores de caso. Essas equipas são responsáveis pelo acompanhamento integral da intervenção, que vai desde o planeamento das etapas do processo de inserção da pessoa em situação de sem-abrigo até o estabelecimento do contato com as diversas instituições envolvidas no processo (Portugal, 2020, n.p.).

Com base nas diretrizes traçadas pela ENIPSSA 2017-2023, a Câmara Municipal de Lisboa elaborou, no ano de 2019, o Plano Municipal para a Pessoa em Situação de Sem-Abrigo 2019-2023 (PMPSA 2019-2023)<sup>48</sup>, reproduzindo o modelo de intervenção integrada<sup>49</sup> consolidado naquele documento, que se baseia em três vetores: a prevenção, a intervenção e a integração comunitária.

---

<sup>48</sup> O primeiro PMPSA de Lisboa, referente ao período de 2016-2018 (Câmara Municipal de Lisboa, 2015), foi aprovado pela Deliberação nº 629 do Conselho de Ministros, de 29 de outubro de 2015. Em 2019, esse documento foi substituído pelo PMPSA 2019-2023 (Câmara Municipal de Lisboa, 2019).

<sup>49</sup> A Estratégia de Intervenção Integrada foi prevista pela primeira vez pelo PMPSA 2016-2018, em oposição ao modelo de intervenção meramente assistencialista, que predominava na época. Esse novo modelo trouxe maior estabilidade para os agentes envolvidos, assegurando a continuidade dos projetos implementados junto às pessoas em situação de sem-abrigo. O PMPSA 2019-2023 manteve a abordagem

O primeiro vetor consiste no monitoramento permanente do fenômeno, com base em indicadores de risco da situação de sem-abrigo e da precariedade habitacional. O segundo abrange a intervenção de emergência — que compreende a realização de um diagnóstico da situação, a construção de um plano individual de integração e o encaminhamento da pessoa a uma unidade de atendimento, se for essa a sua vontade — e a intervenção de acompanhamento — em que os gestores de casos atuam como facilitadores, fazendo a mediação entre a pessoa em situação de sem-abrigo e as diferentes entidades com as quais ela precisa se relacionar no processo de inserção social. O terceiro envolve a concretização do plano individual de integração, que depende de mecanismos disponibilizados pelas entidades ligadas às diversas áreas de intervenção, como saúde, emprego, educação, capacitação profissional e proteção social, dentre outras. Esse acompanhamento feito pelos gestores de caso perdura até que sejam efetivamente atendidas as demandas identificadas na fase de diagnóstico (Câmara Municipal de Lisboa, 2019, p. 08-09).

À época da elaboração do PMPSA 2019-2023, a cidade de Lisboa tinha 2.328 *pessoas em situação de sem-abrigo*, sendo 1.967 na condição de *sem-casa* e 361 na condição de *sem-teto*<sup>50</sup>. Diante desse diagnóstico, o PMPSA 2019-2023 visou garantir uma diversidade de respostas para a situação de sem-abrigo, de modo a atender à demanda de cada pessoa que estivesse nessa condição. Assim, o documento prevê várias modalidades de respostas de alojamento, sendo algumas delas de caráter provisório, como os Centros de Alojamento de Emergência Temporários e os Albergues Noturnos, e outras de caráter permanente ou de transição, como as Respostas *Housing First*, os Apartamentos Partilhados e a Residência Social (Câmara Municipal de Lisboa, 2019, p. 29).

O PMPSA 2019-2023 prevê três modalidades de Respostas *Housing First*, que são o *Housing First* Saúde Mental, o *Housing First* Dependências e o *Housing First* Outras Problemáticas, trazendo, ainda, uma definição genérica para essa modalidade de resposta, que se transcreve a seguir:

*Housing First* – Resposta de alojamento, orientada para a recuperação, não visando apenas a resolução de sintomatologias psiquiátricas ou adições de substâncias psicoactivas. Este modelo promove o acesso directo a habitação

---

trazida pelo PMPSA 2016-2018, com o intuito de dar seguimento às metas já alcançadas, embora novas respostas de suporte social também tenham sido criadas (Câmara Municipal de Lisboa, 2019, p. 19 e 22).

<sup>50</sup> Dados referentes a 2018 (Câmara Municipal de Lisboa, 2019, p. 16-17).

individualizada, estável e integrada, disponibilizando um conjunto diversificado de serviços de suporte no contexto habitacional e de ligação com outros recursos da comunidade. A intervenção é definida de acordo com o beneficiário, com enfoque na melhoria das condições de vida, aumento dos laços sociais, melhoria das condições de saúde, sendo os apoios e serviços de tratamento assegurados pelas respostas existentes na comunidade, contribuindo para promover a sensação de pertença e autodeterminação, potenciando a reinserção dos beneficiários na comunidade (CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA, 2019, p. 60).

O Programa *É uma Casa*, Lisboa *Housing First* teve por objetivo, originalmente, o atendimento a pessoas em situação de sem-abrigo e em consumo de substâncias psicoativas, para as quais as respostas convencionais existentes nas redes de atendimento social e de saúde já haviam se mostrado inadequadas. Trata-se, portanto, de um Programa concebido dentro da modalidade de resposta denominada *Housing First* Dependências, prevista no PMPSA:

O Projeto Da Crescer Começou Em 2013, Quando O Presidente Da Câmara Municipal De Lisboa, Antônio Costa, Fez A Mudança De Localização De Seu Gabinete Para A Zona Da Mouraria, Onde Havia Muitas Pessoas Em Situação De Desabrigo E Em Consumo De Substâncias Psicoativas. Ele Atuou No Sentido De Promover Uma Restauração Da Zona Da Mouraria. Foram Identificadas Pessoas Em Situação De Desabrigo Que Assim Estavam Há Muitos Anos, Muito Debilitados Física E Psiquicamente, Com Consumo De Substâncias Psicoativas E Num Nível Limite De Exclusão Social (Merendeiro, 2022).

A Câmara Municipal de Lisboa<sup>51</sup> é responsável pelo financiamento de 80% do Programa, que se dá pelo aporte de um valor anual fixo. Há, ainda, financiamento parcial da Segurança Social, entidade estatal de nível nacional, e patrocínio privado de algumas empresas, ainda que pontualmente, em decorrência de parcerias firmadas pela CRESCER. Desde o seu surgimento, o Programa vem sendo implementado sob uma perspectiva de redução de riscos e danos, ou seja, sob uma abordagem que busca proximidade com o participante e respeito às suas escolhas pessoais. Trata-se, portanto, de uma intervenção baseada no estabelecimento de uma relação de confiança e parceria entre Associação e participante, que se desenvolve de maneira horizontal, sem qualquer hierarquia:

A CRESCER foi chamada a encontrar uma solução para romper com esse ciclo de porta giratória e tentar desenvolver uma metodologia dentro daquilo que as pessoas apresentam como sua necessidade e o que elas apresentam é a

---

<sup>51</sup> As Câmaras Municipais existentes em Portugal equivalem às Prefeituras Municipais existentes no Brasil.

necessidade da habitação. A solução apresentada foi então o *Housing First*, com base na empatia, no respeito ao outro e na integração comunitária (Merendeiro, 2022).

O único requisito para a inclusão no Programa é a vulnerabilidade social que, em geral, está associada a um alto nível de cronicidade decorrente desse sistema de abordagem rotativo, conhecido como “porta giratória”, que faz com que as pessoas em situação de rua passem por vários tipos de atendimento/intervenção sem que, ao final, isso resulte na sua efetiva saída das ruas. É a esse público altamente vulnerável (em situação crônica de sem-abrigo) que o Programa se dirige de maneira prioritária, desde a sua concepção, sendo a vulnerabilidade definida por critérios como o tempo de situação de rua, o grau de violência a que a pessoa está exposta na rua, a situação de saúde, o nível de afastamento dos cuidados de saúde, as condições de consumo de substâncias psicoativas e, também, pelo nível de exclusão social em si:

Quando se aplicam esses critérios, as pessoas que entram primeiro no Programa acabam sendo as pessoas sem teto, porque estão numa condição de vulnerabilidade maior. Deixar de consumir substâncias não é uma condição para adesão ao Programa. Aderir a tratamento de saúde não é uma condição para adesão ao Programa. Usar medicação não é uma condição, não ter antecedente criminal não é condição, ser português não é condição, ter documentação não é condição, ser imigrante não é condição. O critério para inclusão é um só: estar em situação de vulnerabilidade crônica, desconectada dos serviços sociais e de saúde, com doença mental ou física. Isso é o que significa estar em vulnerabilidade crônica (Merendeiro, 2022).

Inspirado nos princípios da metodologia *Housing First*, de Sam Tsemberis, o Programa *É uma Casa*, Lisboa *Housing First* não é considerado apenas uma resposta habitacional, e sim uma resposta mais ampla, de suporte social, porque o acesso à moradia é o ponto de partida, mas a partir dela constrói-se um projeto de vida com os participantes de acordo com as suas particularidades e necessidades. Em outras palavras, a moradia não é tratada como a única ferramenta a ser utilizada, mas sim como um dos instrumentos a serem acionados no processo de saída das ruas:

Então quem entra como usuário não é quem precisa só de habitação, é para quem precisa de habitação e de um suporte de uma equipe. E essa equipe apoia o inquilino no sentido de perceber o que é importante para ele e tenta arranjar essas respostas na comunidade. Essa equipe elimina barreiras no acesso dessa pessoa a seus objetivos (Merendeiro, 2022).

Os participantes do Programa apresentam necessidades diversas e complexas, que vão desde a emissão de documentos pessoais até o (re)estabelecimento de laços com

família, amigos e vizinhança, passando pelo acesso a benefícios sociais e por cuidados com a saúde física e psíquica. Muitos deles, ao se inscreverem, apresentam um quadro de total desconexão com a sociedade. Assim, a atuação da equipe é bastante diversificada, razão pela qual a sua composição precisa ser multidisciplinar:

Alguns deles há muito tempo não preparam uma refeição, não são responsáveis pela higiene pessoal e de uma casa. E então a equipe atua muito além de oferecer a moradia. Há pessoas com relações traumáticas familiares, de violência doméstica e decorrente da própria exclusão social que é altamente traumática por si só. São pessoas que sentem que se forem a um serviço nem serão olhadas (Merendeiro, 2022).

O primeiro passo é tornar essas pessoas parceiras da equipe. Nesse sentido, há uma intervenção inicial, nas ruas, realizada pelas Equipes Técnicas de Rua, que prestam apoio a pessoas em situação de vulnerabilidade, consumo de substâncias psicoativas e, também, em situação de desabrigo. O segundo passo é encontrar uma solução para as pessoas abordadas, que nem sempre será a inclusão no Programa. Embora haja, em regra, uma demanda por moradia entre as pessoas abordadas, a solução apresentada variará de acordo com as necessidades de cada uma delas:

Então o primeiro contato com as pessoas se dá com essas equipes. E então há uma triagem, para ver se vão para abrigos, *Housing First* etc., para ver qual é a resposta cabível para cada pessoa, porque nem sempre o *Housing First* será a resposta. Então a equipe vai ao encontro dessas pessoas na rua. A ideia é ver a situação e saber como é que se pode ajudar essas pessoas. Em geral, a resposta é a habitação (Merendeiro, 2022).

Caso a resposta adequada ao caso seja, de fato, o acesso à moradia, o próximo passo consiste em informar a pessoa abordada sobre as duas regras essenciais do Programa e verificar, então, o seu comprometimento em cumpri-las. A primeira delas é a aceitação do acompanhamento das equipes, realizado por meio de visitas domiciliares periódicas, em número mínimo mensal de 6 (seis), em dias e horários fixos e pré-agendados: “Mas a aceitação do acompanhamento da equipe não é considerada uma condição para a inclusão, e sim uma regra do Programa. A única condição para a inclusão no Programa é estar em situação de vulnerabilidade” (Merendeiro, 2022).

Esse acompanhamento tem por objetivo oferecer o apoio necessário no processo de *recovery*. A ideia, portanto, não é fiscalizar a maneira como a moradia está sendo utilizada, mas dar suporte para que as necessidades do participante sejam atendidas e seus objetivos de vida sejam alcançados, tanto é que as visitas jamais ocorrem sem a sua

ciência e anuência prévias: “Na medida do possível, vai no horário e dia melhor para a pessoa, respeitando a liberdade da pessoa, afinal, é a casa da pessoa” (Merendeiro, 2022).

A segunda regra refere-se à obrigação de que o participante contribua com 30% (trinta por cento) de seus rendimentos para o Programa, sejam eles decorrentes de seu trabalho ou da percepção de benefício estatal. O percentual de contribuição é fixo, o que varia é a sua base de cálculo, que dependerá da remuneração auferida. Se o participante não tiver remuneração alguma, sua contribuição será de 30% sobre zero, o que significará, na prática, ausência de contribuição. O valor pago é dirigido ao Programa como um todo. Assim, é a CRESCER, como gestora, quem cuida de dar destinação às contribuições recebidas<sup>52</sup>, que são utilizadas não só para o custeio da locação, mas também para outras despesas que envolvam os participantes, como aquisição de medicamentos, por exemplo (Merendeiro, 2022).

As primeiras unidades habitacionais foram disponibilizadas<sup>53</sup> na Zona da Mouraria, que está localizada no coração de Lisboa e, portanto, conta com boa infraestrutura urbana. Diante do sucesso da intervenção, o Programa foi se expandindo com o tempo. Em 2013, foram ofertadas 7 (sete) moradias. No início de 2020, esse quantitativo passou para 80 (oitenta) e, em agosto do mesmo ano, para 120 (cento e vinte). Atualmente, o número de moradias ofertadas é 340 (trezentos e quarenta) (Merendeiro, 2022).

Essas moradias são individualizadas e estão dispersas pela cidade de Lisboa, fora das periferias e bairros conhecidos como “sociais”. Os contratos de locação são firmados entre a CRESCER e os proprietários e os participantes podem se manter inscritos no Programa pelo tempo que se fizer necessário, enquanto necessitarem do suporte ofertado, não havendo prazo pré-determinado para a permanência (Merendeiro, entrevista, 01 jun. 2022).

Entre fev. 2013 e fev. 2022, 131 pessoas foram integradas ao Programa, sendo 75% delas do sexo masculino e 25% do sexo feminino. Com idade média de 51 anos, essas pessoas haviam passado cerca de 14,4 anos em situação de sem-abrigo. No período mencionado, 90% das pessoas integradas não voltaram à situação de sem-abrigo e 19%

---

<sup>52</sup> “Isso não afasta o financiamento fixo e anual da Câmara Municipal de Lisboa, que continua existindo” (Merendeiro, 2022).

<sup>53</sup> “As habitações foram disponibilizadas por meio de locação junto ao mercado imobiliário, o que se aplica até hoje” (Merendeiro, 2022).

foram inseridas também em atividades ocupacionais/laborativas. Chamam a atenção, ainda, após a integração ao Programa, a redução do nível de consumo de substâncias psicoativas e o aumento dos índices de regularização de documentos pessoais, acesso à medicação, ligação com os serviços de saúde e serviços sociais e estabelecimento de contato familiar.

O modelo *Housing First* está presente em outras onze cidades portuguesas, além de Lisboa, e, quando comparado ao modelo convencional, tem apresentado melhores resultados não apenas no que tange à permanência na moradia — já que oito em cada dez participantes não retornam à situação de sem-abrigo —, mas também em relação ao custo-benefício. O sucesso dos resultados da metodologia é atribuído ao fato de que as moradias disponibilizadas são individualizadas, espalhadas pelo território da cidade e integradas à comunidade; a intervenção ocorre de maneira individualizada, adequando-se ao perfil e às necessidades de cada pessoa; e o participante tem liberdade para definir o local e o tipo de moradia em que deseja viver, assim como o tipo de acompanhamento que deseja receber, o que lhe confere autonomia e voz ativa no Programa (CRESCER, 2020, n.p.).

Para conhecer de perto a experiência portuguesa, visitei um dos participantes do Programa *É uma Casa*, Lisboa *Housing First* no dia 03 jun. 2002, acompanhada por Catarina Ferreira, que é psicóloga e atua como gestora de caso. Antes de irmos ao encontro do inquilino em sua moradia, Catarina me passou algumas informações a seu respeito, dizendo que se tratava de um homem de 61 anos com quadro de insuficiência cardíaca grave, histórico de 20 anos de consumo de substâncias psicoativas e que esteve por 14 anos em situação de rua. Acrescentou que a sua inclusão no Programa ocorreu em outubro de 2020 e que ele aguardava a concessão de benefício público por invalidez, porque, em razão de seu quadro de saúde, não tem mais condições de trabalhar.

A moradia que visitamos está localizada na Zona da Mouraria, próximo ao Castelo de São Jorge, no coração de Lisboa. Compõe-se de um quarto, uma sala e uma cozinha conjugados, além de um banheiro. Durante a conversa, o participante mostrou-se bastante satisfeito em relação à moradia, queixando-se apenas do fato de não poder ter ali um cachorro, sendo essa a única restrição imposta pelo proprietário do imóvel. Mostrou-se satisfeito, também, quanto à localização da moradia e também ao suporte recebido da equipe da CRESCER. A uma certa altura, perguntei-lhe “o que significa, para você, ter

uma casa?”, ao que ele me respondeu que “significa anos de vida. Acho que a palavra é essa” (Participante 1, 2022).

Indagado, ainda, sobre o papel das equipes de apoio no processo de acolhimento e permanência na moradia, o participante fez questão de registrar que “se não fossem as equipes, continuaria a estar nas ruas”, destacando a importância do trabalho desempenhado pelos profissionais vinculados ao Programa. Enquanto eu registrava algumas imagens da moradia, que seguem anexas a esse relato, Catarina organizava os vários medicamentos utilizados por ele, checando aqueles que precisariam de reposição e revisando os horários em que deveriam ser ministrados. Ficou muito nítida a existência de uma relação de confiança, carinho e respeito entre eles. Ao final, o participante se emocionou, dizendo que tinha Catarina “como uma filha” (Participante 1, 2022).

**Imagem 1 – Mirante e fachada da residência de um dos participantes do Programa É uma Casa, Lisboa *Housing First*, localizado na Zona da Mouraria, em Lisboa**



Fonte: Acervo pessoal dos autores.

**Imagem 2 – Interior da residência de um dos participantes do Programa *É uma Casa*, Lisboa *Housing First*, localizada na Zona da Mouraria, em Lisboa**



Fonte: Acervo pessoal dos autores.

As instalações, apesar de simples, pareceram-me confortáveis e adequadas ao modo de vida do participante, já que ele vive sozinho, sem familiares. Chamou a atenção a excelente localização da moradia, situada em uma região bastante turística e, portanto, valorizada pelo mercado imobiliário da cidade. A disponibilização de moradia individualizada, por meio de locação junto ao mercado, e o acompanhamento periódico das demandas/necessidades do participante alinham-se perfeitamente aos princípios do modelo *Housing First*, que, como se viu, está assentado na promoção da autonomia e da inserção social do usuário, por meio de assistência multidimensional e permanente.

### **3. O caso de Montevideu: os Projetos *Incubar II* e *Fincas Abandonadas***

O Projeto *Incubar* apresenta-se como uma das modalidades de atendimento a famílias em situação de rua chefiadas por mulheres, implementadas no âmbito do Programa *Viviendas con Apoyo*, desenvolvido pelo Ministerio de Desarrollo Social del Uruguay (MIDES)<sup>54</sup> cujo objetivo é a oferta de moradia individualizada e acompanhada

<sup>54</sup> Além do Projeto *Incubar*, estão compreendidos no Programa *Viviendas con Apoyo* os Projetos *Alzáibar*, *Complejo Ansina*, *Colonia Nicolich*, *Pensiones* e *Convenio con la Agencia Nacional de Vivienda - ANV*. No total, 296 (duzentas e noventa e seis) pessoas estão integradas ao Programa, conforme dados de março

de apoio econômico e psicossocial que favoreça a construção de espaços de autonomia para as famílias participantes, a fim de que, progressivamente, adquiram condições de tomar decisões sobre questões referentes às suas próprias vidas, partindo-se do pressuposto de que “[...] la autonomía se entiende directamente relacionada a las condiciones del contexto donde las personas desarrollan su vida cotidiana y no como una capacidad intrínseca del sujeto” (Uruguay, s.d., p. 02-03).

Inspirado na metodologia *Housing First*, o Programa *Viviendas con Apoyo*, no qual está inserido o Projeto *Incubar*, foi elaborado com o objetivo de diversificar as modalidades de resposta do Estado à situação de rua em um contexto de crescimento desse fenômeno social no país. Assim, o Programa surge como uma tentativa de atender às várias demandas e vulnerabilidades existentes nesse grupo social, as quais nem sempre vinham sendo solucionadas pela resposta oferecida pelos centros de acolhimento:

Cerca de 1 de cada 4 de las personas usuarias de los centros, permanecen por períodos (no necesariamente consecutivos) mayores a 12 meses. En muchos casos las familias que egresan de los centros lo hacen hacia condiciones de vida muy precarias que las ponen en riesgo de volver a situación de calle en un futuro. Los apoyos institucionales para acceder a una solución habitacional son escasos y no se adaptan a las características de las familias beneficiarias del programa. La convivencia con otras familias en los centros, todas en condiciones de vulnerabilidad, suele ser problemática y va en detrimento de las posibilidades de las familias y los equipos técnicos de sostener procesos de trabajo (Rudnitzky; Evans, 2020, p. 03-04).

O piloto do Projeto *Incubar* foi implementado no ano de 2018, em Montevideú, quando foram disponibilizadas unidades habitacionais individuais e dispersas no território urbano para 03 (três) famílias com o máximo de 15 (quinze) pessoas, por meio de locação de unidades residenciais no mercado imobiliário. As famílias participantes receberam um subsídio único para a compra de mobiliário e eletrodomésticos, além de subsídios mensais para pagamento do aluguel e a título de suporte alimentar, nos valores indicados a seguir:

---

de 2022. Esses projetos apresentam diferentes formas de intervenção, sendo algumas com moradias individualizadas e outras com moradias compartilhadas, algumas destinadas a pessoas que vivem sozinhas e outras destinadas a famílias (Uruguay, 2022, p. 04).

**Tabela 4 – Projeto *Incubar* - Subsídios pagos às famílias participantes**

Projeto <i>Incubar</i> - Subsídios pagos às famílias participantes		
Destinação	Valor (US\$D)	Periodicidade
Compra de mobiliário e eletrodomésticos	125	Fornecimento único, no momento da inclusão da família no Projeto
Aluguel	até 375	Mensal
Apoio alimentar	250	Mensal

Fonte: Melgar (s.d., p. 27).

O público elegível do Projeto *Incubar* é composto por famílias em situação de rua chefiadas por mulheres que (1) tenham filhos (crianças/adolescentes) sob seu encargo<sup>55</sup>, (2) sejam usuárias dos centros de convivência coletiva e (3) apresentem capacidade para a gestão da vida cotidiana, sendo o cumprimento desse último requisito aferido a partir de indicadores como alimentação, cuidados com a própria saúde (com exigência de tempo mínimo de abstinência de consumo de drogas), cuidados com os filhos, trabalho e administração da renda (com exigência de renda mínima que lhes permita arcar parcialmente com seus gastos diários (Uruguay, s.d., p. 05-06).

O período de participação é limitado a 12 (doze) meses, pois a finalidade do Projeto *Incubar* não é apresentar soluções de moradia definitiva para pessoas em situação de rua, mas sim soluções transitórias/intermediárias, atuando como suporte/apoio no seu percurso até a moradia permanente (Rudnitzky; Evans, 2020, p. 10).

A exigência de passagem prévia pelos centros de acolhimento 24h e de demonstração de capacidade para gestão da vida cotidiana, assim como a limitação do tempo de permanência na moradia, são elementos contrários à essência do modelo *Housing First*, que, como se viu, preconiza o acesso imediato e permanente à moradia, sem a exigência de prévia demonstração de certo grau de autonomia ou de submissão a qualquer tipo de tratamento. Entretanto, segundo o MIDES, tais exigências estão calcadas na constatação de que:

No todas las familias que están en los centros cuentan con capacidades desarrolladas para la gestión de la vida cotidiana. Otorgar vivienda a estas familias podría poner en riesgo el cumplimiento de los derechos de los NNA. Incubar se plantea como una solución a la problemática de situación de calle, no como una solución a la problemática de vivienda, ampliamente extendida en el país. El pasaje por los centros 24h del programa es una forma de

<sup>55</sup> São as chamadas *mujeres con niños, niñas y adolescentes a cargo* (NNA).

garantizar que el proyecto llegue a su población objetivo, y no termine captando una demanda vinculada a la precariedad habitacional (Rudnitzky; Evans, 2020, p. 05).

Destaca-se, também, como elemento que distancia o Programa da metodologia *Housing Fisrt*, o fato de as unidades habitacionais serem disponibilizadas em um mesmo edifício, circunstância que contribui para a estigmatização social dos moradores.

Por outro lado, como anteriormente mencionado, é certo que as famílias participantes são acolhidas em unidades residenciais individuais e recebem acompanhamento técnico regular por meio de equipe que oferece suporte na seleção da moradia e do mobiliário e realiza visitas periódicas para apoio psicossocial. Nesse processo, assegura-se às famílias independência na tomada de decisões e prioriza-se a formação de vínculos comunitários com o objetivo de criar espaços de autonomia, conferindo-se a elas suporte em diversas dimensões da vida, como saúde, educação, trabalho e cuidados, por meio da construção de planos de trabalho individualizados, ajustáveis à realidade de cada família, sendo esse, sem dúvida, um elemento que aproxima o Projeto *Incubar* do modelo desenvolvido por Sam Tsemberis.

De acordo com informações divulgadas pelo MIDES em 2020, o custo mensal *per capita* do Projeto *Incubar* é inferior à metade do custo dos centros de convivência coletiva 24 horas, como se observa a seguir:

**Tabela 5 – Custo mensal per capita**

Custo mensal <i>per capita</i>	
Centros de convivência coletiva 24h	<i>Proyecto Incubar</i>
49.904 pesos	22.651 pesos

Fonte: Rudnitzky; Evans (2020, p. 04).

Em março de 2020, o MIDES apresentou um relatório de evolução do *Proyecto Piloto Incubar*, reportando a ocorrência de melhora tanto nas condições materiais (disponibilidade de espaço próprio para moradia e aumento de renda) quanto nas suas condições subjetivas de existência (capacidade de gestão autônoma dos processos familiares). A partir dos resultados obtidos, concluiu-se que “*Incubar* apresenta potencial para gerar importantes melhorias nas condições de vida das famílias participantes”, o que, “somado ao menor custo *per capita* em relação aos centros 24h, tornam o projeto uma

alternativa complementar, viável e desejável para se trabalhar com algumas das usuárias dos centros” (Rudnitzky; Evans, 2020, p. 04-05).

Diante dos bons resultados obtidos, no ano de 2019, o MIDES e a Intendencia de Montevideo (IdeM) firmaram um convênio para ampliação do Projeto *Incubar*, que deu origem ao Projeto *Incubar II*, tendo sido disponibilizadas 10 (dez) unidades habitacionais individuais, em um único edifício, localizado na Avenida Agraciada, nº 2.737, em Montevideu (Resolução nº 1.102, de 25 fev. 2019). Dessas 10 (dez) unidades, 7 (sete) foram destinadas a famílias chefiadas por mulheres em situação de rua, com filhos (crianças/adolescentes) sob seu encargo, usuárias dos centros de acolhimento<sup>56</sup> e com capacidade de gestão da vida cotidiana, e as outras 3 (três) foram destinadas a famílias inscritas em programas habitacionais ou de melhorias urbanas do Departamento de Desarrollo Urbano da IdeM (Intendencia de Montevideo, 2019, n.p.).

*Incubar II* foi desenvolvido como experiência piloto do Projeto *Fincas Abandonadas*, instituído pela IdeM por meio da Resolução nº 335/2017, cujo objetivo é promover a recuperação de imóveis abandonados, localizados na região central e intermediária da cidade, incorporando-os ao patrimônio público e restituindo a sua função social a partir da destinação a usos habitacionais, sociais ou culturais. A destinação desses imóveis para fins habitacionais tem por fundamento o disposto na Lei nº 18.308/2008, que, em seu artigo 53<sup>57</sup>, prevê a reserva de solo para habitação de interesse social.

Por meio do convênio, a IdeM comprometeu-se a ceder o uso do referido imóvel para o desenvolvimento do projeto, realizar as melhorias necessárias para torná-lo habitável e arcar com despesas afetas à manutenção, tributos, fornecimento de água, energia elétrica e saneamento. Por outro lado, atribuiu-se ao MIDES a responsabilidade por fornecer os recursos materiais para a moradia, como mobiliário e eletrodomésticos, e também os recursos técnicos necessários a essa finalidade, bem como por assegurar o uso adequado do imóvel, em consonância com o objetivo estabelecido (Intendencia de Montevideo, 2019, n.p.).

---

<sup>56</sup> Em dezembro de 2020, havia 600 pessoas em lista de espera para ingresso nos centros de acolhimento 24h, das quais 200 eram mães. Criou-se, então, o *Proyecto Hilar*, por meio do qual essas famílias são alojadas em hotéis até que haja a disponibilização de vaga nos centros (Colman, 2020, n.p.).

<sup>57</sup> Essa norma foi regulamentada pelo artigo 10 do Decreto nº 523/2009, cujo teor é o seguinte: “(Reserva de usos para vivienda de interés social). Los instrumentos de ordenamiento territorial departamentales establecerán las áreas mínimas que deberán ser reservadas para la construcción de viviendas de interés social dentro de los sectores de suelo urbano con el atributo de potencialmente transformable”.

Os principais desafios que se apresentam atualmente no Projeto *Incubar II* dizem respeito ao envolvimento das famílias na manutenção dos espaços comuns do edifício (lavanderia e pátio); à promoção de atividades que potencializem a integração sócio-comunitária entre as famílias residentes; e, ainda, às dificuldades enfrentadas pelas famílias egressas em relação às possibilidades de trabalho, obtenção de renda e acesso a outras soluções de moradia (Uruguay, 2022, p. 03).

No dia 19 de outubro de 2022, um dos autores visitou o edifício da Avenida Agraciada, nº 2737, em Montevideú, acompanhada por Florencia Baglivi e Mathias Vitancurt, arquitetos responsáveis pela reabilitação do imóvel, vinculados à IdeM, e ainda por Gabriel, um dos psicólogos responsáveis pelo acompanhamento das famílias inscritas no Projeto *Incubar II*, vinculado ao MIDES. Durante o período em que estivemos lá, não cruzamos com moradores, mas tive acesso à área comum/de convivência do edifício e também a um dos apartamentos, que havia sido desocupado recentemente e estava sendo preparado para receber uma nova família.

Gabriel mencionou que o Projeto *Incubar* é inspirado na metodologia *Housing First* e se apresenta como uma resposta habitacional inovadora para a situação de rua em relação à resposta tradicional, que são os centros de acolhimento 24 horas (Zabalza, 2022). Não se trata, contudo, de uma solução habitacional definitiva, mas provisória, como destacaram Florencia (Baglivi, 2022; Vitancurt, 2022), razão pela qual existe a previsão de um tempo máximo de permanência nos apartamentos. A ideia é que, ao final do prazo, as famílias tenham condições de acessar uma moradia em caráter definitivo por seus próprios meios<sup>58</sup>.

---

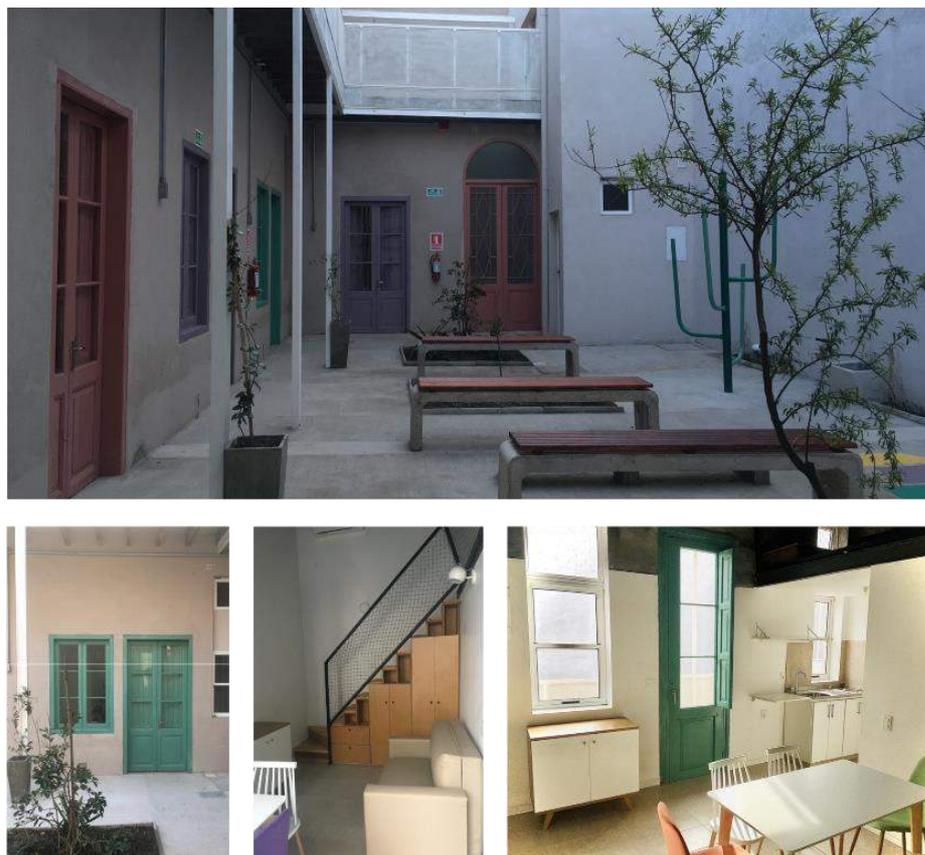
<sup>58</sup> Registra-se, contudo, que segundo avaliação do próprio MIDES, um dos grandes desafios do Projeto *Incubar* diz respeito justamente à promoção de mecanismos para que as famílias egressas não voltem a uma situação de precarização das condições de vida: “Las características restrictivas del mercado de vivienda y los niveles salariales de las usuarias del proyecto vuelven necesario articular con otras sectoriales de política, como vivienda o trabajo, para poder proyectar alternativas de inserción social sostenibles” (Rudnitzky; Evans, 2020, p. 5).

**Imagem 3 – Fachada, pátio interior e painel localizado na entrada do edifício da Avenida Agraciada, n.º 2.737, em Montevideu**



Fonte: Acervo pessoal dos autores.

**Imagem 4 – Interior de uma das unidades habitacionais que compõem o edifício da Avenida Agraciada, n.º 2.737, em Montevideu**



Fonte: Acervo pessoal dos autores.

O edifício da Avenida Agraciada, n.º 2.737, está localizado na região central de Montevideu, que conta com boa infraestrutura urbana. As unidades habitacionais pareceram-se adequadas às necessidades de uma família, não só no que se refere às dimensões dos cômodos, mas também em relação ao mobiliário disponibilizado aos usuários, como indicam as imagens acima.

### Referências

BAGLIVI, Florencia. **Entrevista concedida a Sílvia Tibo Barbosa Lima**. Montevideu, 19 out. 2022.

CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA. **Plano Municipal para a Pessoa em Situação de Sem-Abrigo — PMPSA 2016-2018**. Lisboa, 2015.

CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA. **Plano Municipal para a Pessoa em Situação de Sem-Abrigo — PMPSA 2019-2023**. Lisboa, 2019.

COLMAN, Carla. *Viviendas acompañadas, un puente hacia la autonomía de familias sin hogar*, 21 dez. 2020. Disponível em: <<https://www.elobservador.com.uy/nota/viviendas-acompanadas-un-puente-hacia-la-autonomia-de-familias-sin-hogar-2020121816290>>. Acesso em: 06 set. 2022

CRESCER — Associação de Intervenção Comunitária. **Podemos erradicar as situações crônicas de sem abrigo?** Modelo Housing First: a habitação como um direito humano fundamental. Lisboa: 2022.

GIMAE - Grupo de Implementação, Monitorização e Avaliação da ENIPSSA 2017-2023. **Conceito de pessoa em situação de sem-abrigo**. 2018.

INTENDENCIA DE MONTEVIDEO. **Resolución n° 1.102 de 2019**. Se aprueba el texto de un convenio a suscribirse entre la Intendencia y el Ministerio de Desarrollo Social para la realización de una propuesta de estadía transitoria a llevarse a cabo en el predio empadronado con el No 54.583 sito en la Avda. Agraciada No 2737. 2019.

MELGAR, Micaela. **Modelos de Intervención Centrados en Vivienda**. Reflexiones a partir de las experiencias latinoamericanas. El caso uruguayo: Incubar y Alzáibar. [S.l.], [s.d.].

MERENDEIRO, Cristiana. **Entrevista concedida a Sílvia Tibo Barbosa Lima**. Lisboa, 01 jun. 2022.

NPISA — Núcleo de Planeamento e Intervenção Sem Abrigo (NPISA) de Lisboa. **Modelo Housing First**. Lisboa, 2021.

PARTICIPANTE 1. **Entrevista concedida a Sílvia Tibo Barbosa Lima**, Lisboa, 03 jun. 2022.

PORTUGAL. **Resolução do Conselho de Ministros n° 2, de 21 de janeiro de 2020**. Altera a Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem--Abrigo 2017 2023 (ENIPSSA 2017-2023).

RUDNITZKY, Fanny; EVANS, Thomas. **Evaluación Proyecto piloto "Incubar"**. Ministerio de Desarrollo Social. Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo. División Evaluación. Documento de trabajo n. 63. Montevideú, fev. 2020.

URUGUAY. **Decreto n° 523, de 16 de novembro de 2009**. Reglamentación de la Ley 18.308 sobre instrumentos y procedimientos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible y urbanización. Disponível em: <<https://www.impo.com.uy/bases/decretos/523-2009>>. Acesso em: 17 nov. 2022.

URUGUAY. Ley n° 18.308, de 18 de junho de 2008. **Ley de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible**. Disponível em: <<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18308-2008#:~:text=%2D%20La%20presente%20ley%20establece%20el,Ejecutivo%20y%20los%20Gobiernos%20Departamentales>>. Acesso em: 17 nov. 2022.

URUGUAY. MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL — MIDES. **Informe de evaluación de procesos de la modalidad Convenio ANV del Programa Viviendas**

**con Apoyo.** Montevideo, mar. 2022

URUGUAY. MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL — MIDES. **Programa Viviendas con Apoyo** - Evaluación Proyecto Incubar – Convenio IM. Montevideo, [s.d.].

VITANCURT, Mathias. **Entrevista remota concedida a Sílvia Tibo Barbosa Lima.** Montevideú, 19 out. 2022.

ZABALZA, Gabriel. **Entrevista remota concedida a Sílvia Tibo Barbosa Lima.** Montevideú, 19 out. 2022.

## JUSTIÇA FISCAL EM PROJETOS DE REURB-S: UMA ANÁLISE DA ISONOMIA TRIBUTÁRIA<sup>59</sup>

**Bruno Soeiro Vieira<sup>60</sup>**  
**Iracema Teixeira Vieira<sup>61</sup>**  
**Lise Tupiassu<sup>62</sup>**

### 1. Introdução

As cidades do Sul global, incluindo as brasileiras, são marcadas por desigualdades urbanas. Esse fenômeno resulta de políticas urbanas que favorecem interesses econômicos de certos grupos, como proprietários fundiários e promotores imobiliários, em detrimento de uma cidade plural e equitativa.

Para alcançar a justiça socioespacial nas cidades brasileiras, é crucial utilizar todas as ferramentas do Direito Urbano-Ambiental, especialmente os instrumentos tributários. Nos programas de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social

---

<sup>59</sup> Conteúdo original desta pesquisa foi publicado originalmente na Revista Veredas do Direito, v. 21 (2024): Veredas do Direito, v. 21, 2024 e foi reformulada e aprimorada, a partir de ponderações dos autores.

<sup>60</sup> Professor de Direito da Universidade Federal do Pará (UFPA). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0260422488266691>. Orcid: <http://orcid.org/0000-0003-0983-0310>. Doutor em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido pela Universidade Federal do Pará (UFPA), Belém/PA, Brasil. Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo/SP, Brasil. Mestre em Direito do Estado pela Universidade da Amazônia (UNAMA), Belém/PA, Brasil. Bacharel em Ciências Jurídicas pela UFPA. Professor adjunto A na UFPA.

Email: [bruno.vieira@ufpa.br](mailto:bruno.vieira@ufpa.br).

<sup>61</sup> Doutoranda e Mestra em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará (UFPA), Belém/PA, Brasil. Bacharela em Direito pela Universidade da Amazônia (UNAMA), Belém/PA, Brasil. Auditora de Controle Externo no Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCM-PA), Belém/PA, Brasil. Advogada. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6802600180758849>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3285-6850>. Email: [iracema2805@gmail.com](mailto:iracema2805@gmail.com).

<sup>62</sup> Professora da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Pará (UFPA). Doutora em Direito Público pela Université Toulouse-I-Capitole, Toulouse, França. Mestra em Direito Tributário pela Universidade de Paris I, Panthéon-Sorbonne (UP1), Paris, França. Mestra em Instituições Jurídico-políticas pela Universidade Federal do Pará (UFPA), Belém/PA, Brasil. Mestra em Direito Público pela Université Toulouse-I-Capitole. Bacharela em Direito pela UFPA. Professora e pesquisadora no Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA). Procuradora Federal. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5599627735526045>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8921-343X>. Email: [itupiassu@gmail.com](mailto:itupiassu@gmail.com).

(REURB-S), a população beneficiada geralmente enfrenta vulnerabilidade social e possui poucos recursos financeiros para manter sua dignidade. Portanto, é necessário discutir um tratamento fiscal diferenciado para esses beneficiários, baseado nos princípios da igualdade tributária e da capacidade contributiva.

A Regularização Fundiária Urbana (REURB) envolve medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais para integrar núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial, garantindo segurança de posse e propriedade aos ocupantes. No entanto, muitas administrações tributárias municipais não consideram a limitada capacidade contributiva dos beneficiários dos programas de REURB-S, o que pode comprometer o mínimo existencial desses contribuintes, desrespeitando o § 1º do art. 145 da Constituição.

Este artigo propõe um modelo de benefício tributário municipal específico para os beneficiários dos projetos de REURB-S, respeitando os princípios da igualdade e da capacidade contributiva, além do mínimo existencial necessário à subsistência. O objetivo é oferecer um tratamento tributário compatível com as necessidades desses indivíduos, promovendo justiça fiscal e integração socioespacial. A questão central é: como elaborar um programa de benefício tributário municipal em projetos de REURB-S que integre os beneficiários como contribuintes formais, respeitando a isonomia tributária e a capacidade contributiva, sem comprometer a receita tributária?

Para responder a essa questão, os objetivos secundários são: a) analisar a tributação municipal em núcleos urbanos informais ocupados por população de baixa renda, e b) sugerir um modelo de política de benefício fiscal municipal para áreas com programas de REURB-S, à luz dos princípios da igualdade e da capacidade contributiva e receptiva, somados à concepção de um *status negativus* do mínimo existencial dos cidadãos beneficiários.

Para alcançar o objetivo principal proposto, utilizou-se como metodologia a pesquisa qualitativa exploratória, com forte traço de interdisciplinaridade, fundamental para expor as bases e as informações que viabilizem entender o que pensam a doutrina jurídica e as cortes superiores sobre o atual modelo de tributação municipal. Para isso, foram realizadas pesquisas bibliográfica e documental, coletando e analisando o entendimento dos juristas e os conteúdos dos documentos e dos estudos sobre o objeto pesquisado. Essa investigação permitiu compreender de que modo e com base em quais

pressupostos principiológicos é possível propor a aplicação de uma tributação diferenciada em relação aos tributos municipais a serem suportados pelos beneficiários dos programas de REURB-S, sem que isso resulte no desequilíbrio da arrecadação municipal.

Desse modo, este artigo foi dividido em duas seções, além desta breve introdução e das conclusões. A primeira seção discutirá a tributação municipal sobre os beneficiários de programas de REURB-S, núcleos urbanos informais ocupados por população de baixa renda, considerando o aspecto fundiário do direito real relativo aos imóveis urbanos. A segunda seção apresenta um protótipo de política tributária municipal sensível à subjetividade dos beneficiados pela REURB-S.

A relevância desta pesquisa consiste na tentativa de fomentar o debate e a reflexão na academia e na sociedade e, quiçá, a propositura e a aprovação de leis municipais que concretizem os fundamentos alinhavados neste artigo. Dessa forma, entende-se ser viável e necessário que haja o reconhecimento da condição dos beneficiários de programas REURB-S, dando-lhes um tratamento tributário compatível com suas subjetividades, a fim de gerar justiça fiscal no ambiente urbano para tornar esses sujeitos parte integrante de uma cidade na qual sua cidadania seja garantida. Para tanto, urge pensar em um programa de política fiscal municipal que seja útil à diminuição das desigualdades e que respeite os princípios da igualdade tributária e da capacidade contributiva e receptiva.

## **2. A tributação municipal em núcleos urbanos informais no Brasil**

Inicialmente, é fundamental dizer que o regime de repartição de tributos no Brasil é extremamente assimétrico, portanto discriminatório e injusto, pois trata os entes que compõem a República Federativa do Brasil de modo desigual no que tange às fontes de recursos tributários.

Dito de outro modo, por mais que o próprio texto constitucional busque uma equalização quanto às receitas tributárias (a partir de transferências constitucionais compulsórias, como ICMS cota-parte, Fundeb etc.), tem-se um modelo de federalismo fiscal que, ainda sim, é claramente desequilibrado, sobretudo em relação aos municípios, vistos e tratados, na prática, como se fossem entes de terceira categoria.

O Estado Federado consiste na reunião de entes que gozam de autonomia

política, administrativa e financeira, mas que não têm o direito de secessão<sup>63</sup>. Como menciona Silva (2006), apesar de não existir uma hierarquia na organização federal, em termos de repartição da receita tributária, há um abismo entre aquilo que a ciência política ensina e a realidade do Estado Federal brasileiro, pois, sobretudo no que diz respeito à garantia da autonomia financeira dos entes municipais (uma das características do Estado Federado), a assimetria na repartição dos recursos tributários fragiliza, senão leva à falência da autonomia das municipalidades. Afinal, não é possível atender às demandas da sociedade e às competências constitucionais atribuídas às municipalidades com os escassos recursos a elas distribuídos por intermédio do atual paradigma de federalismo fiscal.

O texto constitucional, em seu art. 156, outorgou competência tributária às municipalidades para que instituíam, por meio de lei própria, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e o imposto sobre a transmissão *inter vivos*, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição, ou simplesmente Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI).

Logo, de acordo com o art. 32 do Código Tributário Nacional (CTN), o IPTU tem como hipóteses de incidência: a propriedade, a posse e o domínio útil de imóvel urbano. Por sua vez, o art. 35 do CTN, já devidamente ressignificado pela atual Constituição Federal (CF) em seu art. 156, prevê que as hipóteses de incidência do ITBI são: a transmissão (a qualquer título) da propriedade, do domínio útil, de direitos reais sobre imóveis (exceto os direitos reais de garantia) de bens imóveis e a cessão de direitos relativos às transmissões.

Assim, se existe um modelo de divisão da receita tributária que é injusto, desequilibrado e assimétrico, ganham importância as receitas próprias municipais, dentre as quais está aquela obtida com o IPTU; constituindo-se, em tese, em uma das maiores e mais relevantes fontes de receita no âmbito das finanças das municipalidades<sup>64</sup>, assim

---

<sup>63</sup> No Brasil, nem mesmo uma Emenda Constitucional pode reconhecer o direito de secessão, pois o art. 60, §4º dispõe expressamente que “não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I – a forma federativa de Estado” (Brasil, 1988).

<sup>64</sup> Para Valentin (2023), os municípios paulistas menores apresentam menores arrecadações de IPTU. Uma das razões deve-se ao fato de os gestores manterem uma maior proximidade com os contribuintes eleitores e de serem alvo de forte pressão política, exercida por grupos de proprietários de imóveis, para que seja mantida a tributação imobiliária em níveis baixos.

como a receita obtida por meio do ITBI. Registre-se, oportunamente, que, segundo Carvalho Junior (2009), o imposto imobiliário tem sido uma importante fonte de recursos dos entes locais em todo o mundo, não apenas no Brasil.

Em relação ao IPTU, ressalta-se um aspecto central acerca das hipóteses de incidência do citado imposto, pois nunca é pouco registrar que a propriedade<sup>65</sup> precisa necessariamente atender a uma função em favor da sociedade, seja ela qual for. No entanto, o que se enfatiza, por ora, é a função moradia, direito social consagrado na Carta Magna em seu art. 6º, uma vez que só existirá justiça social quando todos tiverem direito a uma moradia digna.

Ademais, o IPTU é considerado majoritariamente pela doutrina jurídica um imposto real (Furlan, 2004, p. 34), ou seja, um tributo que tem como referência precípua uma coisa (bem imóvel urbano), portanto desconsidera a subjetividade do sujeito passivo da relação jurídico-tributária. Em outro sentido, por ser classificado como um imposto real, o IPTU não respeita as características pessoais do sujeito passivo, notadamente sua capacidade contributiva.

A classificação tributária do IPTU é confirmada por Harada (2004, p. 17), ao ensinar que se trata de “um imposto de natureza real, que grava a disponibilidade econômica do imóvel ou seu título aquisitivo”. Portanto, o imposto não dá atenção aos aspectos vinculados às condições e atributos do sujeito passivo, seja ele posseiro, proprietário ou detentor de domínio útil, pois, para o citado jurista, seriam elementos extrajurídicos.

Ainda sobre a classificação doutrinária acerca do IPTU, segundo Oliveira (2009, p. 268, grifo nosso):

[...] o IPTU quadra-se como *imposto direto* (em regra, não há transferência de seu ônus para terceiro); é *imposto real*, por não cogitar de peculiaridades da pessoa do contribuinte, antes centra-se na matéria tributável; predomina sua característica de *imposto fiscal*, na medida em que visa à obtenção de recursos para as Prefeituras; é *imposto proporcional*, por aplicar alíquotas não variáveis segundo o montante da base de cálculo, podendo ser progressivo.

O mesmo pode ser dito em relação ao ITBI, tido pela doutrina jurídica como um

---

<sup>65</sup> Cf. Lei n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), art. 39: “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação [...] dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei” (Brasil, 2001).

imposto real (Mangieri; Melo, 2015), bem como pelo egrégio Supremo Tribunal Federal (STF), que consolidou o entendimento sobre a matéria na Súmula 656: “É inconstitucional a lei que estabelece alíquotas progressivas para o imposto de transmissão ‘*inter vivos*’ de bens imóveis - ITBI com base no valor venal do imóvel” (Brasil, 2003).

Assim, se a Corte Constitucional entende que se realiza o princípio da capacidade contributiva proporcionalmente apenas em relação ao preço da venda, também é possível considerar o ITBI um imposto real que não leva em consideração a pessoa do sujeito passivo, dando importância precipuamente ao bem e a seu valor de venda em detrimento da atenção com a subjetividade daquele que deve arcar com a obrigação tributária principal.

Portanto, constata-se que, tanto em relação ao IPTU quanto em relação ao ITBI, existe doutrina jurídica robusta e mansa segundo a qual os aspectos pessoais do contribuinte, notadamente a capacidade de suportar a exação tributária, devem ser ignorados, porque são impostos de natureza real.

Desse modo, durante a instituição e a cobrança desses tributos, a administração tributária municipal não leva em conta os atributos pessoais do contribuinte, sobretudo a capacidade de suportar a exação do IPTU (princípio constitucional tributário da capacidade contributiva). Contudo, tal compreensão relativa aos citados impostos poderá resultar no agravamento da patente injustiça social existente nas cidades brasileiras, tal como será exposto no decorrer deste artigo.

Com base na doutrina jurídica predominante, realizou-se o resgate das características gerais inerentes à tributação do IPTU e do ITBI, sendo necessário enfrentar as repercussões que esse modelo de tributação, por meio de impostos reais, gera na vida dos respectivos sujeitos passivos, que habitam os quadrantes mais carentes das cidades brasileiras, nos assentamentos urbanos informais (favelas e comunidades urbanas) — conforme conceito estabelecido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)<sup>66</sup> —; nas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)<sup>67</sup> e nas áreas sujeitas ou que já foram objetos de processo de Reurb-S.

Para tanto, considerando a lógica de uso e ocupação do solo, do subsolo e do

---

<sup>66</sup> Cf. Notas metodológicas n. 01 Sobre a Mudança de Aglomerados Subnormais para Favelas e Comunidades Urbanas (IBGE, 2024).

<sup>67</sup> A definição legal de ZEIS (inciso V do art. 47 da Lei n. 11.977/2009) foi revogada pela Lei n. 13.465/2017, apesar de conter o termo “ZEIS” em alguns de seus dispositivos.

espaço urbano das cidades brasileiras, compreende-se que o paradigma de urbanização corporativa (Santos, 2007) predominante no Brasil é segregador e, como consequência, expulsa para a periferia aqueles que dispõem de pouca capacidade econômica, os hipossuficientes. Em um país tão desigual, esses sujeitos lutam para obter recursos necessários a custear as necessidades mais básicas a sua sobrevivência (mínimo existencial), razão pela qual têm muita dificuldade ou, mais grave ainda, não conseguem suportar as obrigações tributárias de competência municipal (IPTU, ITBI, Contribuição de Melhoria e taxas).

Visando ilustrar a situação supracitada, de acordo com a pesquisa de Nunes e Figueiredo Junior (2018) sobre a regularização fundiária urbana no bairro Nova Conquista, localizado no município de São Mateus/ES, foi constatado que naquele território reside uma população de baixa renda para a qual a prefeitura não ofereceu infraestrutura e equipamentos urbanos adequados. Assim, a Reurb-S aconteceu apenas por meio do fornecimento de documentos de propriedade, tornando os residentes daquela comunidade contribuintes/sujeitos passivos do IPTU, sem que houvesse de fato uma regularização urbanística.

Dessa maneira, mesmo sendo uma parcela do solo urbano dotada de baixíssima infraestrutura urbana<sup>68</sup> e habitada por cidadãos de baixa capacidade contributiva, a municipalidade, com fundamento no seu *ius imperii*, está cobrando regularmente o IPTU dos sujeitos passivos que lá residem. Essa medida desconsidera o previsto no §1º do art. 145 da CF, ignorando por completo o princípio da capacidade contributiva e adotando entendimento que se coaduna com a doutrina jurídica mansa, porém injusta, que vê o IPTU como um imposto real, tal como exposto.

Nesse sentido, merece destaque o entendimento de Maricato acerca da “cidade informal” (2009, p. 275):

Excluída da cidade formal, ou da cidade do mercado, a população pobre ocupa exatamente as áreas que não interessam ao mercado imobiliário. Entre elas estão as terras definidas como de preservação ambiental: beira de córregos, várzeas, bacias de mananciais, mangues e florestas. As áreas ambientalmente frágeis são muitas vezes as que sobram para a moradia de baixa renda.

Sendo assim, são esses cidadãos hipossuficientes, segregados para a cidade

---

<sup>68</sup> A infraestrutura urbana é fundamental à garantia da qualidade de vida daqueles habitantes residentes em determinado bairro ou zona da cidade.

informal (Maricato, 2009), que, com fulcro no princípio da capacidade receptiva (Oliveira, 2010) requerem uma atenção estatal proporcional à sua condição. Afinal, tendo como corolário o princípio da igualdade (tributária), a *capacidade receptiva* dos cidadãos, resta evidente que os recursos públicos precisam ser distribuídos levando em consideração a menor capacidade contributiva dos indivíduos, ou seja, aqueles mais carentes devem ser priorizados pelo poder público com maior aplicação de recursos, objetivando viabilizar a garantia do mínimo necessário à efetivação da sua dignidade (art. 1º da Carta Magna), bem como alcançar os objetivos fundamentais expressos no art. 3º da CF (Oliveira, 2010).

No entanto, entende-se que este tratamento mais benéfico aos indivíduos mais necessitados também pode se materializar por meio da renúncia de receita (art. 150, § 6º da CF). Nesse caso, por meio da prestação negativa (renúncia fiscal), com base no *status negativus* do mínimo existencial, as municipalidades poderão avançar rumo à diminuição da desigualdade socioeconômica e socioespacial tão evidente na realidade das cidades brasileiras.

Acerca do exposto anteriormente, transcreve-se a dicção de Torres (2009, p. 69):

O problema do mínimo existencial se confunde com a própria questão da pobreza. Há um direito às condições mínimas de existência humana digna que não pode ser objeto de incidência fiscal e que ainda exige prestações estatais positivas.[...] O mínimo existencial, que não tem dicção normativa específica, está compreendido em diversos princípios constitucionais.

Assim, além da lição doutrinária acima, que dá ênfase às prestações positivas destinadas aos hipossuficientes, a administração tributária municipal pode e deve abdicar (prestação negativa) de determinada parcela das receitas tributárias, originariamente suportadas pelos mais carentes (apesar da sua vulnerabilidade), objetivando que aqueles indivíduos possam gozar, ao menos, do mínimo existencial e, por conseguinte, desfrutem da dignidade da pessoa humana.

Caso contrário, se, mesmo com a hipossuficiência, ainda tiverem que suportar o ônus tributário (IPTU, ITBI, Contribuição de Melhoria e Taxas), será grande a chance de não conseguirem sobreviver com a dignidade que todos os seres humanos merecem; afinal, terão que realizar escolha dolorosa entre utilizar seus poucos recursos financeiros para a aquisição de alimentos e demais itens necessários à sua sobrevivência e de sua família ou para abastecer os cofres municipais.

Sendo assim, se a concepção acerca do IPTU e do ITBI, que os considera *impostos reais*, prevalecer e, por consequência, o princípio da capacidade contributiva não for aplicado, sem dúvida alguma, estar-se-á diante de uma agressão ao princípio da dignidade da pessoa humana, na contramão do que almejou o legislador constituinte originário ao construir os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, sobretudo o previsto no art. 3º, III: “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (Brasil, 1988).

A despeito do entendimento majoritário da doutrina acerca da classificação do IPTU e do ITBI, ecoam vozes de respeito que ousam discordar da compreensão adotada pela maioria, ou seja, defendem a tese que os mencionados impostos municipais devem atender a teleologia que reluz do princípio da capacidade contributiva (§ 1º do art. 145 da CF). Segundo ensina Derzi (1988) e Coêlho (1982), citados por Furlan (2004), o IPTU deve considerar a capacidade contributiva, devendo ser visto como imposto pessoal.

Ainda sobre as críticas em relação à corrente majoritária que considera o IPTU e o ITBI impostos reais, merece destaque a dicção de Becker (2013, p. 361):

A relação jurídica tem dois polos: o positivo e o negativo. A pessoa (física ou jurídica) é o único polo admissível das relações jurídicas. Por isto, toda e qualquer relação jurídica (inclusive a que atribui direito real ao sujeito ativo) é sempre pessoal entre pessoa e pessoa, nunca entre pessoa e coisa.

Desse modo, ainda na ótica de Becker (2013), os dois impostos analisados, por mais que estejam relacionados com algum direito real, não podem ser considerados imposto real, porque tanto o sujeito passivo quanto a municipalidade ocupam os polos da relação jurídico-tributária. Sendo assim, considerando a tese divergente enunciada, se o conteúdo material das hipóteses de incidência do IPTU e do ITBI busca identificar a capacidade econômica de suportar o ônus tributário, isso pressupõe que se está diante de impostos de natureza pessoal. Portanto, ambos devem estar em consonância com o previsto no § 1º do art. 145 da CF.

Até o momento, deu-se pouca atenção aos demais tributos que podem e devem ser cobrados pela municipalidade quando da materialização das respectivas hipóteses de incidência, devido à grande importância que o IPTU e o ITBI ganham como instrumento auxiliar da política urbana das cidades brasileiras. Contudo, sem receio de enfrentar o debate acerca dos demais tributos, traçar-se-ão algumas considerações em seguida.

A respeito das taxas, é sempre bom lembrar que se trata de uma espécie tributária que tem natureza contraprestacional, seja pelo exercício do poder de polícia, seja por meio da prestação efetiva ou potencial de serviço público. Nesse caso, suportar o ônus tributário por parte do sujeito passivo implicará uma contraprestação estatal, levando em conta que, de acordo com o § 2º do art. 145 da CF, “as taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos” (Brasil, 1988).

No entanto, o aspecto mais relevante nessa análise sobre os impactos e as consequências da tributação em núcleos urbanos informais no Brasil diz respeito ao fato de que as taxas não devem prestar reverência ao princípio da capacidade contributiva em razão de sua natureza, como leciona Moraes (2007, p. 222):

Nenhuma relação existe entre a capacidade tributária relativa à taxa e a capacidade econômica do contribuinte, uma vez que a taxa tem como causa jurídica uma atividade estatal, e não outra situação de fato, que leve em conta dados pessoais (econômicos) do contribuinte.

Contudo, sem deixar de respeitar a lição doutrinária acima exposta, é importante destacar que o mesmo jurista entende que as taxas podem ser utilizadas em uma perspectiva extrafiscal (Moraes, 2007), ou seja, podem ser manipuladas pelas municipalidades para que outros objetivos, além da mera arrecadação, sejam alcançados, dentre os quais se destacam a justiça fiscal e socioespacial e a garantia do mínimo existencial dos habitantes-contribuintes. Logo, vislumbra-se que a exação das taxas também deva ser conduzida com vistas a diminuir as desigualdades, como a socioeconômica, socioespacial, ambiental e racial.

Por sua vez, a contribuição de melhoria é um tributo que tem como hipótese de incidência a valorização imobiliária decorrente da realização de obra pública, conforme prescrito no inciso III do art. 145 da CF. De acordo com o art. 81 do CTN, trata-se de um tributo cobrado por qualquer dos entes que compõem a República “para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado” (Brasil, 1966).

Desse modo, a contribuição de melhoria visa recuperar a mais-valia urbana, ou seja, consiste em um “instrumento legal e constitucional de recuperação de ganhos com valorização imobiliária” (Pereira, 2012, p. 208). Portanto, pode ser utilizada como

instrumento de política urbana para financiar o desenvolvimento urbano, especialmente em um cenário de assimetria na repartição das receitas tributárias no atual modelo de federalismo fiscal, visando gerar justiça socioespacial no quadrante urbano, que é, em regra, injusto e segregador.

Ademais, sobre a competência tributária para instituir a contribuição, é necessário informar que se trata de um tributo *sui generis*, pois é um tributo de competência não só municipal, mas também federal e estadual, tal como pode ser visto no art. 81 do CTN retromencionado.

Merece registro o que diz a doutrina sobre a relação do citado tributo e a capacidade contributiva do contribuinte. Ataliba (1964, p. 11) leciona que a “contribuição de melhoria é o tributo que onera os sobre-valores imobiliários consequentes a obras públicas, sem considerar a capacidade contributiva”, sendo um tributo vinculado ao imóvel valorizado devido à realização de obra pública e não à pessoa do sujeito passivo. Logo, Ataliba (1964) entende que esse tributo não está sujeito à força do princípio da capacidade contributiva.

Com o máximo respeito ao jurista acima colacionado, mas com base na tese construída por Becker (2013), entende-se que a consequência advinda da realização da hipótese de incidência tributária será sempre suportada por alguém, ou seja, a pessoa do sujeito passivo, visto que a relação jurídico-tributária tem em seus polos duas pessoas — o fisco e o contribuinte/responsável. Dessa feita, a contribuição de melhoria também deve respeito ao princípio da capacidade contributiva daqueles que residem em imóveis que foram valorizados em virtude da realização de obra pública, sobretudo em relação aos sujeitos passivos cujos imóveis estão em áreas que sempre tiveram baixa ou nenhuma infraestrutura, situados nas favelas e nas comunidades urbanas (IBGE, 2024), nas ZEIS ou em áreas de Reurb-S.

Alinhando-se à tese de Becker (2013), Ribeiro (2010) entende que, apesar de a capacidade contributiva referir-se na Constituição Federal somente aos impostos, esta também é aplicada aos tributos vinculados, tal como a taxa, de acordo com entendimento do STF e a contribuição de melhoria.

Assim, apesar da sua potência enquanto instrumento tributário<sup>69</sup> e de política

---

<sup>69</sup> Entende-se que a contribuição de melhoria é, predominantemente, um tributo de natureza extrafiscal, pois, em última análise, serve precipuamente para gerar justiça socioespacial, recuperando aquela parcela

urbana de recuperação de mais-valia urbana, que pode contribuir na construção de cidades mais justas e sustentáveis, quando tiver sua hipótese de incidência aplicada às pessoas em situação de vulnerabilidade social e econômica, que residem em espaços de “invisibilidade urbana” ou, como ensina Maricato (2009), na “cidade informal”, a contribuição de melhoria deve ser aplicada levando em consideração a subjetividade (capacidade contributiva e receptiva) daqueles seres humanos beneficiados pela obra pública, pois se trata de um caso de justiça fiscal e socioespacial.

Enfim, em relação ao IPTU, ao ITBI, às taxas e à contribuição de melhoria, com fulcro na capacidade contributiva dos sujeitos passivos e no princípio da igualdade — este último viga-mestre de todo ordenamento jurídico nacional — compreende-se que os hipossuficientes que habitam os quadrantes das cidades brasileiras com menor infraestrutura devem receber um tratamento tributário diferenciado que respeite suas subjetividades.

Sendo assim, as municipalidades, por serem o *locus* privilegiado da execução da política urbana de moradia e de regularização fundiária, devem utilizar os tributos que estão na sua esfera de competência tributária como ferramentas de gestão social da valorização da terra (no viés extrafiscal), visando garantir o bem-estar e o acesso ao mínimo existencial a todos os seus habitantes.

### **3. Política tributária municipal sensível à subjetividade dos “invisíveis urbanos”: uma proposta**

A interrelação entre o direito urbanístico e a Reurb-S tem assimilado as consequências do paradigma atual de tributação municipal, implicando entender que os tributos municipais podem ser obstáculos à garantia do mínimo existencial às famílias de baixa renda que residem em áreas onde estão sendo ou foram implementadas políticas de Reurb-S. Esses projetos acabam servindo de instrumentos de aprofundamento da segregação socioespacial<sup>70</sup>, tal como informam Vieira e Vieira (2016, p. 227):

Dessa maneira, estamos convictos de que o IPTU (classificado por muitos

---

de enriquecimento privado obtida por alguns para reinvestimento em outra parcela do solo urbano.

<sup>70</sup> A segregação socioespacial é um processo que desloca os habitantes das áreas urbanas centrais rumo às “bordas da cidade”, isto é, para as áreas mais periféricas, desprovidas ou com carência grave de infraestrutura. Esse processo é responsável por determinar que as classes sociais ocupem espaços distintos da cidade.

como um típico imposto real), pode ser personalizado de modo a considerar as características do contribuinte, pois, caso contrário, estar-se-á desconsiderando os princípios da igualdade tributária e, por consequência, da capacidade contributiva, redundando na potencialização daquelas situações típicas da segregação socioespacial das *urbes* brasileiras.

Sendo assim, pretende-se construir uma proposta de política tributária municipal que respeite a condição financeira, ou seja, o perfil e a capacidade contributiva daqueles municípios que habitam em áreas da cidade nas quais estão localizadas as ZEIS e onde ocorre a Reurb-S, contribuindo na incessante busca pela garantia de justiça social e bem-estar de todos os *cidadinos*; afinal, a “renúncia de receita operada através de incentivos, como o não pagamento do IPTU etc., pode significar importante passo no desenvolvimento de determinada localidade” (Oliveira, 2010, p. 133).

Ademais, considera-se que a extrafiscalidade é um importante instrumento para a melhoria de diversos problemas, inclusive aqueles de ordem urbano-ambiental, pois, segundo Oliveira (2010, p. 303). “há situações em que é extremamente justa, como por exemplo a isenção no pagamento” do IPTU a proprietários ou possuidores de imóveis ocupados por pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

Todavia, antes é necessário ratificar a justificativa para a citada proposta, uma vez que, como dito na primeira seção, o atual e ortodoxo modelo de tributação municipal desconsidera a subjetividade daqueles que devem suportar o ônus tributário, redundando em um desrespeito ao princípio da isonomia tributária, bem como ao princípio da capacidade contributiva. Ademais, o paradigma vigente de tributação municipal precisa estar em consonância com o capítulo da política urbana na Constituição Federal, que ambiciona promover o desenvolvimento urbano e garantir o bem-estar de todos os habitantes, sem qualquer exceção.

Assim, se for analisado o que prescrevem o Estatuto da Cidade e a Lei n. 13.465/2017 (que trata da regularização fundiária rural e urbana no Brasil), será possível agregar outros elementos justificadores, tais como as diretrizes da política urbana expressas nos incisos XIV e XV do art. 2º do Estatuto da Cidade, que tratam sobre a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e a simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias.

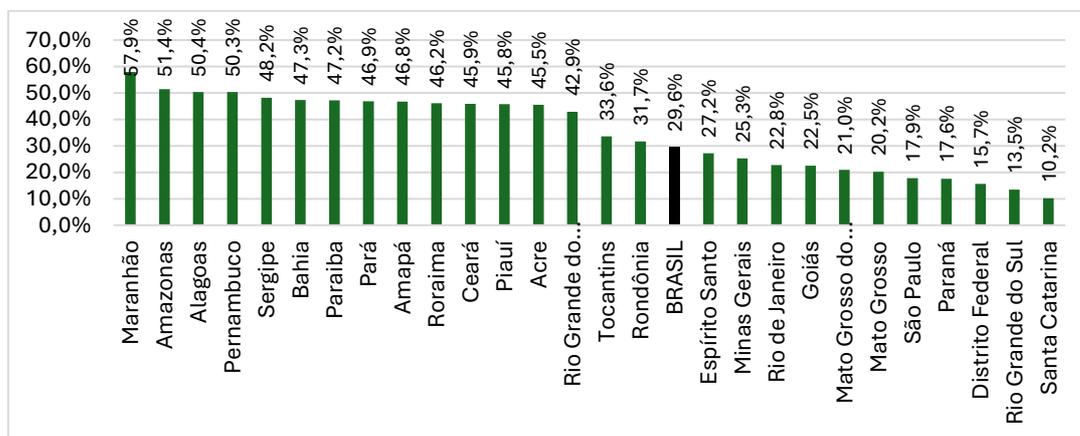
Na mesma esteira, o art. 290-A da Lei n. 6.015 (Brasil, 1973) e o § 1º do art. 13

da Lei n. 13.465 (Brasil, 2017) consignam que os atos registrais relacionados à Reurb-S serão isentos de custas e emolumentos, independente de comprovação do pagamento de tributos ou penalidades tributárias, nos casos de primeiro registro da legitimação fundiária e de direito real constituído em favor de beneficiário de Reurb-S, de registro do título de legitimação de posse e de sua conversão.

Denota-se, mais uma vez, que o legislador deseja que os beneficiários de programas de regularização fundiária (aqueles que residem em núcleos urbanos informais e que possuem baixa renda) sejam contemplados com um tratamento menos gravoso, em respeito à sua condição socioeconômica, emitindo determinação aos oficiais de registro imobiliário para que não criem obstáculos à conclusão dos atos translativos de direitos reais. Isso ocorre porque é comum que as leis tributárias municipais determinem a tais oficiais que, antes de concluírem seus atos, exijam a comprovação de pagamento de tributos municipais, sobretudo em relação ao IPTU e ao ITBI<sup>71</sup>.

Registre-se também que, em um país com enorme desigualdade entre as regiões, é urgente que as municipalidades localizadas nas regiões com menor renda executem uma política tributária capaz de combater esse problema e amparar minimamente as famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade social e econômica. A título de exemplo, o Gráfico 1 ratifica a disparidade social entre os estados da federação.

**Gráfico 1. Proporção de pobres<sup>72</sup> em 2021 por Unidade da Federação (%).**



Fonte: adaptado do Relatório da FGV Social a partir dos dados da PNADC (Neri, 2022).

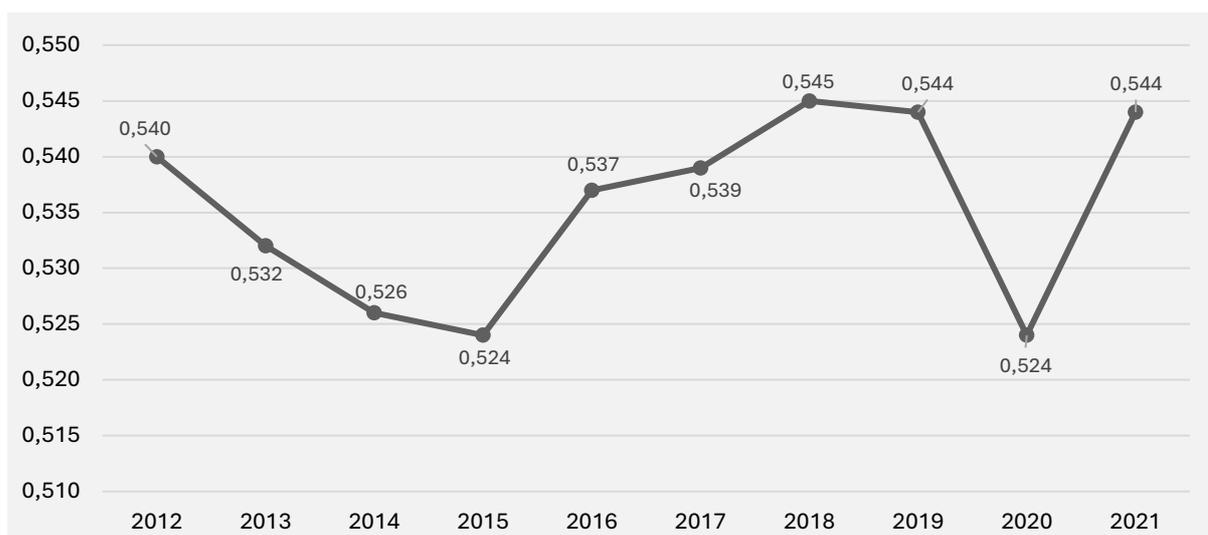
<sup>71</sup> Vide art. 19 da Lei n. 11.154 (São Paulo, 1991) e art. 15 da Lei Ordinária n. 8.792 (Belém, 2010).

<sup>72</sup> Registre-se que o estudo realizado pela FGV Social considera pobre aquela pessoa com renda domiciliar *per capita* até 497 reais mensais (US\$ 5,50 dia).

Assim, enquanto no estado de Santa Catarina apenas 10,16% dos seus habitantes são considerados em situação de pobreza, por outro lado, no Estado do Maranhão quase 58% são pobres, de acordo com a classificação do IBGE (2022), utilizada pela FGV Social (2022). Isso evidencia um “abismo” de desigualdade socioeconômica entre as regiões, implicando deduzir que existem outras camadas de desigualdade, tal como a desigualdade socioespacial.

Nessa trilha, para analisar a temática da desigualdade, é salutar ter como parâmetro as informações relativas ao índice de Gini, pesquisadas e coletadas pelo IBGE (2022), a respeito do rendimento domiciliar *per capita* no Brasil, conforme mostra o Gráfico 2.

**Gráfico 2. Índice de Gini da distribuição do rendimento domiciliar *per capita* no Brasil (2012–2021).**



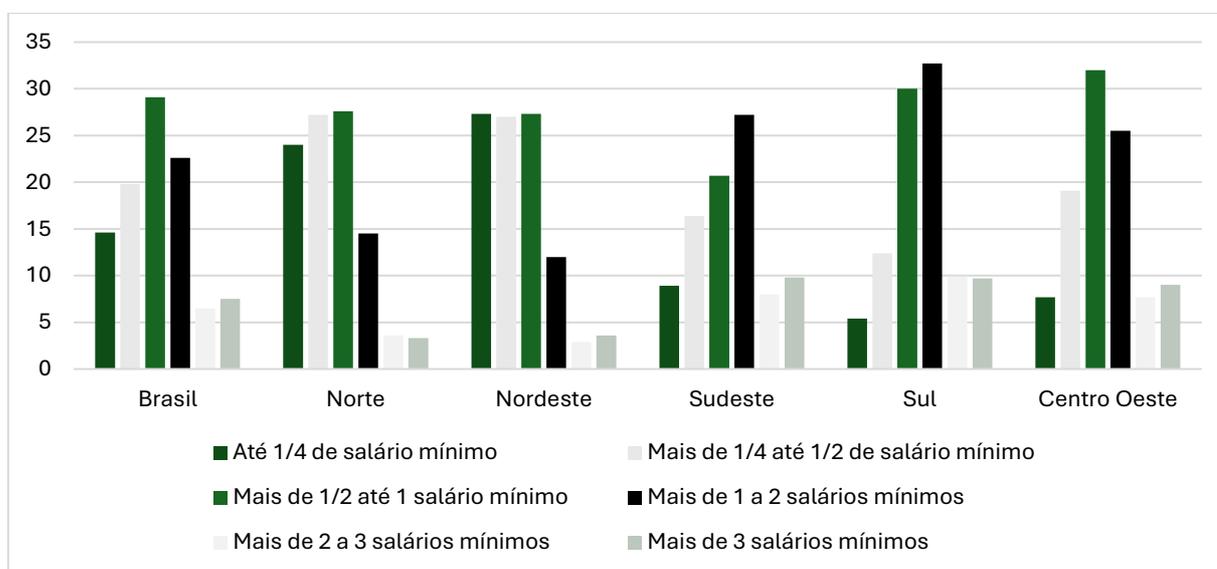
Fonte: adaptado do IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (2023).

O Gráfico 2 evidencia a trajetória entre 2012 e 2021 do índice de Gini no Brasil, analisando a evolução da desigualdade de rendimento nesse período. Verifica-se que os anos em que o citado índice apresentou melhor performance foram em 2015, quando atingiu o menor valor da série, 0,524, e, posteriormente, em 2022, a partir da adoção de medidas governamentais de transferência de renda, por conta da pandemia de covid-19. Nesse último período analisado, por conta dos benefícios emergenciais, o índice voltou ao menor patamar da série (2015), ou seja, 0,524. O gráfico deixa claro que há muito a

ser melhorado no Brasil em se tratando de desigualdade para que o índice se aproxime de zero, indicador de igualdade plena.

Do mesmo modo, interessa focar nos dados sobre as grandes regiões brasileiras, como demonstrado no Gráfico 3, que evidencia o nível da desigualdade monetária entre as regiões no período de 2012 a 2021 (IBGE, 2022).

**Gráfico 3. Desigualdade monetária entre as Grandes Regiões (2012–2021).**



**Fonte:** Adaptado do IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (2023).

Verifica-se que a Região Sul é aquela com menor desigualdade de rendimentos (0,462 em 2021), em contraste com a Região Nordeste, cujo índice de Gini foi de 0,556 em 2021. Entretanto, a Região Nordeste é aquela com maior parcela da sua população com baixíssima renda, implicando entender, preliminarmente, que seus municípios devem empreender mais esforços para a diminuição da desigualdade de renda, a partir da execução urgente de uma política tributária extrafiscal que reconheça essa desigualdade com fundamento nos princípios da isonomia tributária e da capacidade contributiva.

Ademais, considerando que os municípios brasileiros estão sempre com carência de recursos financeiros, devido ao perfil da repartição tributária decorrente do modelo de federalismo fiscal vigente, qualquer proposta de ajuste na política tributária deve levar em consideração esse aspecto da realidade das municipalidades. Dito de outro modo, é necessário que a alteração na legislação tributária garanta a equalização fiscal, sob pena

de haver um desequilíbrio nas finanças municipais (com redução da receita tributária), o que pode dificultar a execução de outras importantes políticas públicas.

Contudo, entende-se que a solução para esta problemática está novamente na aplicação dos princípios da isonomia tributária e da capacidade contributiva, pois, se é necessária e justificável a concessão de benefícios tributários (renúncias fiscais) aos hipossuficientes que residem em áreas urbanas objeto de processo de regularização fiscal, tal como exposto anteriormente, também é viável a aplicação dos mesmos princípios para justificar a majoração dos tributos municipais, sobretudo o IPTU, para aqueles sujeitos passivos com maior capacidade contributiva.

Ante o exposto, propõe-se o modelo de política tributária municipal destinada a beneficiar os residentes em áreas nas quais está sendo ou foi realizado projeto de regularização fundiária. Para tanto, elegeu-se uma metodologia para distinguir os sujeitos passivos e suas respectivas capacidades econômicas.

No entanto, sobre a escolha de critérios em uma pesquisa, é importante trazer a reflexão de Oliveira (2010, p. 121) quando assevera que, em relação à classificação, o fundamental “é a escolha do critério de discriminação que será utilizado para apartar o objeto de estudo. Não haverá, nunca, a certeza da classificação. Para nós, o que vale é trazermos uma classificação que seja, ao mesmo tempo, útil e jurídica”. Salienta-se, ainda, a lição de Carrió (1973, p. 72), ao dizer que as classificações:

no son ni verdaderas, ni falsas, son serviciales o inútiles; sus ventajas o desventajas están supeditadas al interés que guía a quién las formula, y a su fecundidad para presentar un campo de conocimiento de una manera más fácilmente comprensible o más rica en consecuencias prácticas deseables<sup>73</sup>.

Ademais, os critérios escolhidos pelos autores visam fomentar a reflexão e contribuir com futuras pesquisas sobre o mesmo objeto, qual seja, a instituição de uma política tributária municipal que, ao respeitar os princípios da isonomia tributária e da capacidade contributiva e receptiva e ao considerar a necessidade de garantia do *status negativus* do mínimo existencial, busque fazer justiça fiscal e socioespacial.

Logo, visando facilitar o entendimento das ideias alinhavadas neste artigo,

---

<sup>73</sup> Livre tradução: As classificações não são verdadeiras nem falsas, são úteis ou inúteis; suas vantagens ou desvantagens estão sujeitas ao interesse que orienta quem as formula e à sua fecundidade em apresentar um campo do conhecimento de forma mais facilmente compreensível ou mais rica em desejáveis consequências práticas.

elegeu-se o critério utilizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2022) como ponto de partida para a elaboração da proposta, conforme Tabela 1.

**Tabela 1. Classe de renda familiar<sup>74</sup>**

Classe	Renda Familiar (em salários-mínimos)	Renda Familiar em Real (R\$)
<b>F</b>	Até ¼ de salário-mínimo	Até R\$ 330,00
<b>E</b>	Mais de ¼ até ½ salário-mínimo	R\$ 331,00 a R\$ 660,00
<b>D</b>	Mais de ½ até 1 salário-mínimo	R\$ 661,00 a R\$ 1.320,00
<b>C</b>	Mais de 1 a 2 salários-mínimos	R\$ 1.321,00 a R\$ 2.640,00
<b>B</b>	Mais de 2 a 3 salários-mínimos	R\$ 2.641,00 a 3.960,00
<b>A</b>	Mais de 3 salários-mínimos	Superior a R\$ 3.961,00

**Nota:** considerou-se o salário-mínimo de R\$ 1.320,00, aprovado pela Medida Provisória n. 1.172/23 de 2023.

**Fonte:** adaptada de IBGE (2022).

Sendo assim, a partir da citada classificação e das informações constantes do Gráfico 3, desenhou-se uma proposta de política tributária amparada na aplicação dos princípios da isonomia tributária e da capacidade contributiva, bem como no plexo normativo existente no ordenamento jurídico brasileiro (Estatuto da Cidade e Lei n. 13.465, já mencionados), a qual, por meio de uma interpretação sistemática, busca estimular o pleno desenvolvimento urbano e garantir o bem-estar de todos os habitantes das cidades brasileiras (Quadro 1).

**Quadro 1: Proposta de política tributária municipal por estratificação econômica**

Tributo	Classe F (Beneficiados PTR**) <sup>75 76</sup>	Classe E	Classe D	Classe C	Classe B	Classe A
<b>IPTU</b>	Isenção total	Isenção total	Isenção total	Tributação Parcial - 50%	Tributação normal	Tributação normal

<sup>74</sup> É necessário fazer a distinção entre “rendimento domiciliar” e “rendimento familiar”, pois um domicílio pode ter mais de uma família, portanto mais de um rendimento familiar. Contudo, registre-se que a proposta construída neste artigo considera a renda familiar como parâmetro.

<sup>75</sup> Programas federais, estaduais ou municipais.

<sup>76</sup> As linhas de pobreza administrativas são aquelas criadas com o objetivo de identificação do público beneficiário de programas sociais. No caso brasileiro, os principais programas são o BPC e o Bolsa Família, mas o CadÚnico também tem grande relevância (IBGE, 2022).

ITBI	Isenção total	Isenção total	Isenção total	Tributação Parcial - 50%	Tributação normal	Tributação normal
CM*	Isenção total	Isenção total	Isenção total	Isenção total	Tributação normal	Tributação normal
Taxas <sup>77</sup>	Isenção total	Isenção total	Isenção total	Tributação normal	Tributação normal	Tributação normal

\* Contribuição de Melhoria.

\*\* Programa de Transferência de Renda (PTR).

**Fonte: elaborado pelos autores.**

A partir da classificação utilizada pelo IBGE (2022), conforme Gráfico 3, elaborou-se o Quadro 1, visando demonstrar a viabilidade de instituição de uma política tributária municipal que considere as subjetividades dos sujeitos passivos. Desse modo, verifica-se que os integrantes da classe F são os beneficiários dos programas de transferência de renda, ou seja, os indivíduos ou as famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza, que não dispõem de nenhuma capacidade contributiva para arcar com o pagamento de tributos, sob pena de, ao serem obrigados a fazê-lo, perderem toda capacidade de ter acesso ao mínimo existencial e à manutenção de sua dignidade e sua vida.

Se o protótipo de política tributária municipal que renuncia receitas tributárias (Quadro 1), por meio de uma estratificação econômica, separa as famílias e/ou indivíduos de acordo com a renda familiar, cabe entender que o enquadramento dos beneficiários de programa de transferência de renda na classe F é plenamente justificável, pois se trata de pessoas e famílias que estão em situação de grande vulnerabilidade social e econômica, em virtude da evidente incapacidade de contribuir com o Estado por meio de pagamento de tributos.

Assim, qualquer exação tributária à citada classe colocará em risco a garantia do mínimo existencial, ameaçando a dignidade daqueles que nela estão inseridos. Portanto, a não tributação, nesse caso, reveste-se em direito do cidadão de não ser tributado em decorrência de sua condição socioeconômica (*status negativus*), tal como leciona Torres (2009).

Ademais, a não garantia do citado *status* do mínimo existencial servirá como

<sup>77</sup> Taxas cujos fatos geradores tenham relação com a posse ou a propriedade do imóvel localizada na área de regularização fundiária. Por exemplo, em Belém/PA são cobradas a taxa de resíduos sólidos e a taxa de urbanização, ambas vinculadas ao imóvel urbano.

fomento à segregação socioespacial, conforme entendem Vieira e Vieira (2016), na medida em que os cidadãos que estão na pobreza, ao serem cobrados pelo fisco municipal, serão levados a alienar seus imóveis (maximizando a especulação do solo urbano), obrigando-os a buscarem, por consequência, áreas mais periféricas da mancha urbana (em grande medida, espaços da cidade nos quais a infraestrutura é precária ou inexistente).

Por sua vez, as classes D e E contemplam aquelas famílias que não conseguiram acessar os programas de transferência monetária e possuem renda entre  $\frac{1}{4}$  até  $\frac{1}{2}$  salário-mínimo (R\$ 331,00 a R\$ 660,00)<sup>78</sup> e renda entre  $\frac{1}{2}$  e 1 salário-mínimo (R\$ 661,00 a R\$ 1.320,00), respectivamente, segundo o Quadro 1. Desse modo, tais classes estarão protegidas da tributação do IPTU, do ITBI, da Contribuição de Melhoria e das taxas, pois, em termos socioeconômicos, estão em situação muito semelhante àqueles que ocupam a classe F, ou seja, também estão em situação vulnerável e terão sua segurança alimentar, sua dignidade e a própria vida em risco, caso sejam obrigadas a arcar com o dever de pagar os tributos de competência municipal.

Na sequência, considera-se que os sujeitos passivos (indivíduos e famílias) contidos na classe C podem suportar parcialmente a tributação municipal, sobretudo em relação ao IPTU e ao ITBI. Porém, quando se fala em tributação decorrente da valorização imobiliária (a partir da realização de obra pública), ou seja, tributação da contribuição de melhoria, por se entender que as famílias que dispõem de renda de um a dois salários-mínimos habitam em espaços que, em regra, foram continuamente esquecidos pelas intervenções urbanísticas estatais, ocupando territórios sem ou com baixíssima infraestrutura urbana, pode-se dizer que esses indivíduos estão na “cidade informal” (Maricato, 2009). Assim, aqueles que ocupam a classe C não devem suportar a exação do citado tributo. Caso contrário, a cobrança da contribuição de melhoria em tais espaços sempre abandonados pelo Estado será considerada uma enorme injustiça socioespacial e, principalmente, tributária.

Fundamentando-se na teleologia do princípio da capacidade contributiva como corolário da isonomia tributária, propõe-se que os sujeitos passivos integrantes das classes B e A (renda superior de R\$ 2.641,00) e que ocupam áreas de projetos de

---

<sup>78</sup> Conforme informações do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE, 2022), o valor do salário-mínimo necessário em janeiro de 2023 para atender às necessidades de uma família de quatro pessoas é de R\$ 6.652,09.

regularização fundiária devem suportar uma carga tributária normal, em total consonância com a maior renda que dispõem se comparadas com os recursos financeiros dos integrantes das demais classes (C, D, E e F). Afinal, segundo o §1º do art. 145 da CF, aqueles que apresentam a mesma capacidade contributiva deverão<sup>79</sup> suportar o mesmo ônus da tributação; noutra via, aqueles que possuírem rendas distintas deverão suportar uma tributação diferenciada na medida de suas diferentes capacidades econômicas.

Infelizmente, em relação ao ITBI, conforme Súmula 656 (Brasil, 2003), é inconstitucional a tributação progressiva em razão do valor venal dos imóveis, razão pela qual a proposta aqui sugerida manteve a tributação ordinária do ITBI para aqueles contribuintes que estiverem nas classes A e B. No entanto, se o STF não tivesse esse posicionamento, seria natural propor que a tributação, para as classes A e B, relativa à transmissão onerosa de bens imóveis e direitos reais sobre imóveis também fosse proporcional à capacidade contributiva dos contribuintes.

Em relação à cobrança de taxas municipais, com exceção daqueles sujeitos passivos que estiverem inseridos ou próximos ao estado de pobreza extrema (classes D, E e F), todos os sujeitos passivos das demais classes (A, B e C), segundo a proposta apresentada, deverão cumprir com suas obrigações tributárias principais. Isso é justificável por serem tributos cujos valores não são elevados a ponto de pôr em risco a garantia do mínimo existencial daquelas famílias.

Questão importante, até mesmo fundamental ao desenvolvimento desta pesquisa, diz respeito à necessidade de manutenção do equilíbrio das receitas tributárias municipais. Desse modo, se, por um lado, os municípios devem renunciar parcela de sua receita tributária, devido à condição socioeconômica (e conseqüente incapacidade contributiva) dos beneficiários dos programas de Reurb-S, por outro lado, é necessário que a municipalidade compense tal renúncia fiscal com a majoração dos tributos daqueles contribuintes que, em outras áreas do município, demonstrem possuir riqueza e, por conseguinte, capacidade contributiva suficiente para suportar uma maior carga tributária, aplicando concretamente o princípio da isonomia tributária, tantas vezes aqui mencionado enquanto um dos esteios da proposta ora apresentada.

Ainda, com fundamento nos princípios da capacidade contributiva e da isonomia

---

<sup>79</sup> O “sempre que possível” prescrito no § 1º do art. 145 da CF (Brasil, 1988), conforme já justificado, deve ser ressignificado, passando a ser compreendido como compulsório.

fiscal, entende-se que os imóveis localizados em área de Reurb-S que estejam ocupados por pessoas jurídicas devem suportar carga tributária majorada, assim como os demais contribuintes com capacidade contributiva espalhados pela mancha urbana daquele determinado município. Essa majoração objetiva compensar a renúncia fiscal concedida aos mais vulneráveis que ocupam as favelas e as comunidades urbanas (IBGE, 2024) nas quais os projetos de regularização estão sendo ou serão implantados.

Por fim, reitera-se que o exposto nesta seção é apenas uma proposta que visa estimular o debate sobre o tratamento tributário das municipalidades sobre os habitantes e famílias de baixa renda que habitam áreas sujeitas aos programas de regularização fundiária. Logo, os autores estão cientes de que outras proposições poderão ser elaboradas e que surgirão críticas a este protótipo de política tributária municipal sensível à condição de vulnerabilidade daqueles que forem beneficiários dos projetos de Reurb-S. Porém, como dito anteriormente, fomentar a reflexão e o debate sobre esta questão é urgente e necessário.

## **Conclusão**

As cidades brasileiras, assim como outras na periferia do capitalismo, apresentam diversas desigualdades socioeconômicas, socioespaciais e ambientais. Os núcleos urbanos informais, onde vive grande parte da população vulnerável, são um exemplo claro dessas desigualdades.

Esta pesquisa atingiu todos os objetivos propostos: analisou a tributação municipal em núcleos urbanos informais ocupados por população de baixa renda e elaborou um protótipo de política fiscal sensível para os beneficiários dos projetos de REURB-S. Além disso, a pesquisa busca provocar a academia, a população e os agentes políticos a refletirem e criarem inovadoras concepções de política tributária municipal.

Em resposta ao problema de pesquisa, embora existam posições jurídicas que defendem uma tributação municipal indiferente às características dos habitantes de projetos de REURB-S, também há vozes na ciência jurídica que apoiam um modelo de política fiscal municipal que promova justiça socioespacial nesses espaços.

A proposta apresentada baseia-se nos princípios da igualdade tributária, capacidade contributiva e receptiva, e no conceito de mínimo existencial, que impede a cobrança de tributos que comprometam a dignidade e a vida do contribuinte. A partir de

uma classificação baseada na renda das famílias brasileiras, foi elaborada uma política fiscal municipal que busca promover justiça fiscal e socioespacial e manter o equilíbrio das finanças municipais.

Por fim, o protótipo de política tributária municipal sensível aos “invisíveis” dos projetos de REURB-S está ancorado nos princípios da isonomia tributária, capacidade contributiva e receptiva, e mínimo existencial. Os autores estão abertos a contribuições e críticas, pois a verdadeira ciência se faz ao propor teses e encorajar o debate e a reflexão.

### Referências

ATALIBA, G. **Natureza jurídica da Contribuição de Melhoria**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964.

BECKER, A. A. **Teoria geral do Direito Tributário**. 6. ed. São Paulo: Noeses, 2013.

BELÉM. **Lei Ordinária n. 8792**, de 30 de dezembro de 2010. Disciplina o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis e Direitos Reais a eles relativos, mediante Ato Oneroso Inter Vivos (ITBI), e dá outras providências. Belém, PA: Prefeitura Municipal, 2010. Disponível em: <[http://www.belem.pa.gov.br/v4/app/cms/media/arquivos/SEFIN/30/33/Lei\\_8792\\_2010-ITBI.pdf](http://www.belem.pa.gov.br/v4/app/cms/media/arquivos/SEFIN/30/33/Lei_8792_2010-ITBI.pdf)>. Acesso em: 29 fev. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 05 mar. 2024.

BRASIL. **Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, 1966. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5172compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm)>. Acesso em: 5 mar. 2024.

BRASIL. **Lei n. 6.015**, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos. Brasília, DF: Presidência da República, 1973. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6015compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6015compilada.htm)>. Acesso em: 29 fev. 2024.

BRASIL. **Lei n. 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](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm)>. Acesso em: 05 mar. 2024.

BRASIL. **Lei n. 13.465**, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre regularização fundiária urbana e rural. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em:

<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm)>. Acesso em: 29 fev. 2024.

BRASIL - SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Súmula 656**. É inconstitucional a lei que estabelece alíquotas progressivas para o imposto de transmissão inter vivos de bens imóveis - ITBI com base no valor venal do imóvel. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2003. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula656/false>>. Acesso em: 30 jun. 2023.

CARRAZZA, R. A. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

CARRIÓ, G. A. **Notas sobre derecho y lenguaje**. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1973.

CARVALHO JUNIOR, P. H. B. **Aspectos distributivos do IPTU e do patrimônio imobiliário das famílias brasileiras**. Rio de Janeiro: IPEA, 2009. (Texto para Discussão, n. 1417).

COÊLHO, S. C. N. **Teoria geral do tributo e da exoneração tributária**. São Paulo: RT, 1982.

CORRÊA, R. L. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 2004.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS ECONÔMICOS. **Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos**. Brasília, DF: Dieese, 2022. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>>. Acesso em: 29 fev. 2024.

DERZI, M. A. M. **Direito tributário, direito penal e tipo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

FURLAN, V. **IPTU**. São Paulo: Malheiros, 2004.

HARADA, K. **Direito Tributário municipal: sistema tributário municipal**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Notas metodológicas n. 01: Sobre a mudança de Aglomerados Subnormais para Favelas e Comunidades Urbanas**. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102062.pdf>>. Acesso em: 29 fev. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2020**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101760.pdf>>. Acesso em: 29 fev. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese dos indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2021**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em:

<[https://ftp.ibge.gov.br/Indicadores\\_Sociais/Sintese\\_de\\_Indicadores\\_Sociais/Sintese\\_de\\_Indicadores\\_Sociais\\_2021/indice\\_das\\_tabelas\\_sis2021.pdf](https://ftp.ibge.gov.br/Indicadores_Sociais/Sintese_de_Indicadores_Sociais/Sintese_de_Indicadores_Sociais_2021/indice_das_tabelas_sis2021.pdf)>. Acesso em: 29 fev. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2022. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101979>>. Acesso em: 29 fev. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Painel da PNAD Contínua**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <<https://painel.ibge.gov.br/pnadc/>>. Acesso em: 29 fev. 2024.

MANGIERI, F. R.; MELO, O. A. L. **ITBI**: Imposto sobre transmissão de bens imóveis. 2. ed. São Paulo: Edipro, 2015.

MARICATO, E. Informalidade urbana no Brasil: a lógica da cidade fraturada (Posfácio). *In*: WANDERLEY, L. E.; RAICHELIS, R. (org.). **A cidade de São Paulo**: relações internacionais e gestão pública. São Paulo: EDUC, 2009. p. 269-293.

MORAES, B. R. **Doutrina e prática das taxas**. 2. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

NERI, M. **Mapa da Nova Pobreza**. Rio de Janeiro: FGV Social, 2022. Disponível em: <[https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/Texto-MapaNovaPobreza\\_Marcelo\\_Neri\\_FGV\\_Social.pdf](https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/Texto-MapaNovaPobreza_Marcelo_Neri_FGV_Social.pdf)>. Acesso em: 29 fev. 2024.

NUNES, M. A. C.; FIGUEIREDO JUNIOR, C. M. A. Regularização fundiária urbana: estudo de caso do bairro nova Conquista, São Mateus -ES. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 887-916, 2018. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/31769>>. Acesso em: 04 mar. 2024.

OLIVEIRA, J. J. M. **Impostos municipais**: ISS, ITBI, IPTU: comentários, doutrina, jurisprudência. São Paulo: Saraiva, 2009.

OLIVEIRA, R. F. de. **Curso de direito financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

PEREIRA, G. Das fintas ao tributo: a trajetória da contribuição de melhoria no Brasil. **Urbe**: Revista Brasileira de Gestão Urbana, Curitiba, v. 4, n. 2, p. 207-213, jul./dez. 2012. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/urbe/a/wz6wF3pVCh46K8kVWwGRbrC/>>. Acesso em: 04 mar. 2024.

RIBEIRO, R. L. O princípio da capacidade contributiva nos impostos, nas taxas e nas contribuições parafiscais. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, Rio de Janeiro, n. 18, abr. 2010. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/1371>>. Acesso em: 04 mar. 2024.

SANTOS, M. **O espaço do cidadão**. 7. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2007.

SÃO PAULO (Cidade). **Lei n. 11.154**, de 30 de dezembro de 1991. Dispõe sobre o Imposto sobre Transmissão “inter vivos”, a qualquer título por ato oneroso, de bens

imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos à sua aquisição, e dá outras providências. São Paulo: Prefeitura Municipal, 1991. Disponível em: <<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-11154-de-30-de-dezembro-de-1991>>. Acesso em: 29 fev. 2024.

SILVA, J. A. da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

TORRES, R. L. **Curso de direito financeiro e tributário**. 16. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

VALENTIN, J. A ineficiência arrecadatória do IPTU nos municípios paulistas. **Revista Debates em Economia Aplicada**, Brasília, DF, v. 3, n. 5, p. 1-36, 2023. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/redea/article/view/7647>>. Acesso em: 04 mar. 2024.

VIEIRA, B. S.; VIEIRA, I. L. T. A segregação socioespacial nas cidades brasileiras maximizada através da tributação ortodoxa do IPTU. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, Brasília, DF, v. 2. n. 1. p. 217-234, jan./jun. 2016. Disponível em: <<https://indexlaw.org/index.php/revistaDireitoUrbanistico/article/view/511>>. Acesso em: 4 mar. 2024.

## **O DIREITO FUNDAMENTAL À INVIOABILIDADE DOMICILIAR DA PESSOA EM SITUAÇÃO DE RUA**

**Fernanda Lara de Carvalho<sup>80</sup>**

### **1. Considerações iniciais**

O objetivo deste artigo é promover uma reflexão acerca do conteúdo do direito fundamental à inviolabilidade domiciliar e sua aplicabilidade à pessoa em situação de rua, a qual, de acordo com o previsto no art. 1º, parágrafo único, do Decreto nº 7.053/09, utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória.

Em um primeiro momento o texto aborda a ADPF nº 976, na qual o Supremo Tribunal Federal reconheceu a existência de um estado de coisas inconstitucional no que tange às diversas violações aos direitos humanos sofridas pela população em situação de rua. Dentre as inúmeras medidas determinadas pelo Ministro Relator Alexandre de Moraes, em sede de decisão cautelar, destacou-se a proibição da remoção forçada de pessoas, bem como o recolhimento compulsório de bens e pertences.

Em seguida, buscou-se demonstrar o descumprimento dessa decisão no que tange à temática da remoção forçada de pessoas e do recolhimento compulsório de bens e pertences pelos Estados e Municípios, destacando-se a cidade de Belo Horizonte-MG, local em que foram feitas entrevistas com pessoas em situação de rua que relataram a frequente ocorrência de violação à decisão exarada pelo STF.

---

<sup>80</sup> Oficiala de Registro Civil das Pessoas Naturais em Minas Gerais. Mestranda em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Mestre em Direito Privado pela PUC/Minas. Pós-Graduada em Direito Público pela Universidade Cândido Mendes e em Direito Notarial e Registral pelo CEDIN. Graduada em Direito pela Faculdade de Direito Milton Campos. Email: nanda\_llara@hotmail.com.

Por fim, busca-se apontar uma reflexão se é possível a aplicação do direito fundamental à inviolabilidade domiciliar à população em situação de rua, tendo em vista que, sendo compatível tais preceitos, resta vedada também sob este fundamento a remoção forçada de pessoas e o recolhimento compulsório de bens e pertences.

## **2. ADPF nº 976 e a proibição da remoção forçada de pessoas e do recolhimento compulsório de bens e pertences**

A população em situação de rua tem crescido de maneira alarmante nos últimos anos no Brasil. Consoante o último levantamento de dados realizado pelo Observatório Brasileiro de Políticas Públicas com a População em Situação de Rua (OBPopRua/Polos-UFMG), no mês de maio de 2024 havia 293.807 pessoas em situação de rua registradas no CadÚnico no Brasil, sendo 28.617 apenas no Estado de Minas Gerais. Sabe-se que esse expressivo número não retrata a totalidade de pessoas em situação de rua tendo em vista que ainda há uma série de dificuldades de acesso ao CadÚnico, dentre elas a ausência de documentação.

Associado à crescente, pode-se afirmar que as condições a que estão sujeitos também pioraram consideravelmente, especialmente após a pandemia da Covid 19, sendo certo que as políticas públicas criadas são insuficientes para conferir dignidade a essas pessoas.

Isso ocorre principalmente pela ausência de políticas públicas voltadas a garantir principalmente a moradia, o trabalho e a educação à população em situação de rua. Tem-se, assim, que se trata de um grupo caracterizado pela situação de precariedade e pela frequente negação a direitos básicos. Sobre isso, afirma Kohara (2018, p. 21):

(...) é parte do cotidiano da população em situação de rua a violência contra a sua dignidade humana, pela privação das necessidades básicas de alimentação, saúde, proteção de uma moradia. Essa população é ainda vítima de inúmeras operações de caráter higienista, uma vez que agentes públicos os tratam como se fossem objetos degradados que ocupam espaços urbanos.

Dessa forma, a moradia, considerada um direito social constitucionalmente assegurado a todos os indivíduos, deve ser o eixo central de qualquer política que vise combater a desigualdade social retratada nas ruas das cidades brasileiras. A realidade, todavia, demonstra que as políticas são voltadas à marginalização e a patologização dessas

pessoas, de modo que a moradia somente será alcançada após estarem em condições consideradas adequadas para exercerem a própria autonomia.

As políticas públicas, desta maneira, não levam em consideração o fato de ser a população em situação de rua um grupo populacional heterogêneo, conforme definido no Decreto nº 7.053/2009, e que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória.

Trata-se de uma população completamente estigmatizada, sendo o preconceito um dos grandes fatores impeditivos de mobilização da sociedade civil em prol desse grupo. A mudança do termo comumente utilizado “mendigo” ou “morador de rua” para população em situação de rua é um avanço, ainda que tímido. A nomenclatura atual visa retirar o caráter perpétuo do termo anteriormente utilizado de modo a configurar a vida nas ruas como algo dotado de provisoriedade.

Considerando esse cenário, no ano de 2022 foi proposta uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental pela Rede Sustentabilidade, pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), que deu origem a ADPF nº 976, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes. Nessa ADPF questionou-se o estado de coisas inconstitucional concernente às condições desumanas enfrentadas pela população em situação de rua no Brasil.

Os autores da ADPF defenderam que as omissões estruturais principalmente dos Poderes Executivo e Legislativo acarretam sistemáticas violações a preceitos fundamentais, tais como (i) ao direito social à saúde; (ii) ao direito fundamental à vida; (iii) ao direito fundamental à igualdade; (iv) a dignidade da pessoa humana enquanto um fundamento da República Federativa do Brasil; (v) ao direito social à moradia e (vi) o objetivo da República Federativa do Brasil de construir uma sociedade justa e solidária.

Afirmam, ainda, que a atual situação envolvendo a população em situação de rua é crítica e que demonstra a total ineficiência estatal na proteção social, de modo que o Supremo Tribunal Federal, por meio do controle concentrado de constitucionalidade, deve solucionar as graves afrontas aos direitos fundamentais supramencionados.

Em razão da importância e da complexidade do tema proposto, os entes federativos puderam se manifestar no âmbito da ADPF, sendo que a maioria deles manifestou-se pelo não conhecimento da ação objetiva. Assim como a Procuradoria Geral da República, a qual argumentou que o MTST não teria legitimidade para propor a arguição de descumprimento de preceito fundamental, bem como que não caberia ao STF, em sede de ADPF, substituir os Poderes Legislativo e Executivo na formulação e execução de políticas públicas.

Neste ponto, cabe uma crítica ao posicionamento adotado pela Procuradoria Geral da República. Isso porque a atuação contramajoritária do Supremo Tribunal Federal é uma realidade na sociedade atual, sendo que muitas vezes será necessário que o Poder Judiciário estabeleça as condições para o exercício de direitos fundamentais nos casos em que restar comprovada a mora legislativa ou do Poder Executivo. É o que foi disciplinado inclusive na Lei nº 13.300/16, que regulamenta o mandado de injunção. A adoção de teorias concretistas é algo já há muito discutido na doutrina e se justifica em razão da impossibilidade de se negar o exercício de direitos fundamentais em razão do não cumprimento, pelos Poderes constituídos, dos deveres constitucionalmente disciplinados.

É claro que a atuação do Poder Judiciário não pode ferir o princípio da separação de poderes. O denominado ativismo judicial, dessa forma, deve ser visto com cautela. Porém, embora haja uma linha tênue entre a decretação do estado de coisas inconstitucional e o ativismo judicial, não é possível que o Judiciário se abstenha de atuar em casos que envolvam graves violações a direitos fundamentais ao argumento de que não pode estabelecer políticas públicas ou ainda tratar de questões que envolvam o orçamento público.

Considerando o exposto, cumpre mencionar que a primeira vez que o Supremo Tribunal Federal abordou o estado de coisas inconstitucional foi no julgamento da ADPD nº 347, o qual, inspirado na Corte Constitucional da Colômbia, compreendeu que o sistema carcerário brasileiro apresenta um quadro de graves violações aos direitos humanos. Essa ADPF foi proposta pelo PSOL e houve a determinação, dentre outras coisas, de se realizar a audiência de custódia no prazo de 24 horas contadas da prisão, bem como a liberação do saldo do Fundo Penitenciário Nacional para utilização de acordo com a finalidade prevista em lei.

Mais uma vez o STF compreendeu que há uma violação sistemática e generalizada de direitos fundamentais, agora no que tange à população em situação de rua, configurando, assim, um estado de coisas inconstitucional. Na decisão em sede cautelar da ADPF nº 976

entendeu-se pela necessidade de elaboração de um Plano Nacional para a População em Situação de Rua considerando a realidade dessas pessoas e a sua busca por autonomia, destacando a necessidade de se priorizar a moradia, o trabalho e a educação.

Dentre as diversas medidas a serem adotadas especificamente pelos Municípios, destaca-se a proibição do recolhimento forçado de bens e pertences, bem como a remoção e o transporte compulsório de pessoas em situação de rua.

Essa é uma questão urgente principalmente nas grandes cidades brasileiras, pois tanto a remoção forçada quanto o recolhimento de pertences é resultado das políticas higienistas frequentemente utilizadas pelos gestores públicos. A forma de se combater a essas figuras indesejadas nas cidades é retirando-as dos locais em que se encontram e apreendendo os poucos bens que possuem.

Embora tenha sido muito interessante constar essa questão de forma expressa na decisão cautelar da ADPF, questiona-se: houve uma mudança de postura dos agentes estatais no que se refere a essa temática? Qual é a fundamentação jurídica dessa proibição?

Nos itens seguintes serão feitas análises acerca da impossibilidade de remoção forçada da pessoa em situação de rua, bem como do recolhimento de seus bens a partir da perspectiva da inviolabilidade domiciliar.

### **3. A remoção forçada da população em situação de rua e o recolhimento de bens e pertences: ainda existe após a ADPF nº 976?**

Sabe-se que infelizmente a alteração legislativa, isoladamente considerada, não é capaz de mudar um panorama social. Da mesma forma, uma decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, ainda que em controle concentrado de constitucionalidade, não é capaz, por si só, de transformar a realidade existente.

Para que isso ocorra é preciso a conscientização da sociedade como um todo acerca da importância da lei ou da decisão, assim como dos representantes eleitos pelo povo sobre a pauta em questão. No caso da população em situação de rua, a problemática não interessa aos grandes grupos tendo em vista a invisibilidade que assola essa população.

Todavia, embora a questão seja complexa, é preciso criar mecanismos que amplie a voz dessas pessoas. A audiência pública, realizada ao longo dos debates da ADPF nº 976, é um desses mecanismos. Durante a audiência pública a questão da remoção forçada

de pessoas e o recolhimento de bens foi objeto de questionamento e isso chamou a atenção daqueles que estavam presentes, razão pela qual a proibição dessa prática corriqueira constou expressamente da decisão cautelar.

O grande desafio é realmente alterar a realidade existente. Até o momento, entretanto, não se vislumbrou uma mudança significativa quanto à proibição de políticas higienistas que visam retirar essas pessoas dos locais que se encontram sem conferir a elas uma moradia digna. O que ocorre é o deslocamento da população em situação de rua de um lugar para o outro nas grandes cidades, conferindo o caráter itinerante já característico desse grupo.

Sobre este ponto, importante questão foi levantada pelo Ministro Alexandre de Moraes em seu voto, que destacou o recolhimento compulsório de bens como sendo uma prática decorrente da aporofobia, que é a aversão ao pobre.

Neste ponto, é possível vislumbrar que a aporofobia também pode se concretizar em atos estatais diversos das construções hostis, como apreensões de meios de vida e material de trabalho, destruição de pertences e abordagens agressivas, atos estes muitas vezes praticados por agentes do Estado. Assim, o contato dessas pessoas com o Estado assume uma característica higienizadora e de criminalização (STF, 2023, p. 25).

Em entrevistas realizadas no centro da cidade de Belo Horizonte-MG, próximo à rodoviária, local em que há muitas pessoas em situação de rua, a situação acima descrita pode ser confirmada.

Ao ser questionada sobre a política do recolhimento de bens nos últimos meses naquele local, A.K. mencionou que a prática é comum e que não raras vezes há o uso de violência pelos agentes estatais.

(...) é muito preconceito que a gente sofre aqui. Ninguém tá aqui porque quer. Eles manda a gente sair, pega tudo. Até cobertor nesse frio e ficamos de nada. É tudo violento.

Já R.P. destacou que constantemente há o recolhimento de documentos pessoais.

(...) da última vez levaram meus documentos. Aí é problema porque também prende se não tem.

Essa questão levantada por R.P. é muito interessante. Isso porque há atualmente uma grande preocupação em relação ao acesso a documentação básica pela população em situação de rua, tendo o Conselho Nacional de Justiça recentemente criado o Programa Registre-se! com o intuito de promover a facilitação documental a esse grupo vulnerável.

O grande problema é que não basta permitir o acesso; também é necessário promover a manutenção dos documentos em posse da pessoa em situação de rua. Como resolver isso quando são os próprios agentes estatais que os recolhem? E mais, o que fazer quando são os mesmos agentes estatais que exigem a posterior identificação da pessoa?

Não fosse apenas isso, há também a dificuldade de acesso aos programas assistenciais, como o CadÚnico, sem a documentação adequada. Até que sejam providenciados novos documentos, a pessoa já em situação de extrema pobreza ficará sem receber o auxílio?

Essas são algumas inquietudes diante dos inúmeros casos de remoção forçada de pessoas e do recolhimento de bens que ainda existem, o que demonstra um total desprezo à decisão exarada pelo Supremo Tribunal Federal. Quando questionada se tinha conhecimento da referida decisão, M.L.G. respondeu:

(...) Olha, acho que ninguém sabe isso não. Esses dias mesmo levaram até a comida do cachorro da minha colega que ela conseguiu de doação. Ela ficou muito triste.

Embora até o presente momento tenha sido demonstrada neste artigo uma visão pessimista acerca do cumprimento da ADPF nº 976, em Belo Horizonte – MG houve a retirada de pauta de um Projeto de Lei que previa o recolhimento de pertences da população em situação de rua.

Esse projeto de lei, não surpreendentemente, foi aprovado em 1º Turno na Câmara Municipal de Belo Horizonte – MG. Ele proibia a apreensão de bens pessoais, mas permitia o recolhimento de objetos que caracterizassem estabelecimento permanente em local público, principalmente quando impedissem a livre circulação de pedestres e veículos. Os autores desse projeto de lei apresentaram argumentos bem desconexos à realidade a fim de defenderem suas ideias, pautando-se, como já afirmado, em políticas higienistas e criminalizadoras do ato de viver nas ruas. Tais condutas são frequentemente fundamentadas também com base nos Códigos de Posturas dos Municípios, o que reforça a iniciativa de projetos de lei dessa natureza.

Contudo, a retirada de pauta desse projeto é um sopro de esperança no que se refere ao cumprimento da decisão proferida no âmbito da ADPF nº 976, não obstante ainda haja um caminho longo a ser trilhado.

No item seguinte será apresentado um reforço argumentativo a fim de se proibir a remoção forçada de pessoas e/ou o recolhimento compulsório de pertences, tudo com o intuito de se ver cumprida a importante ADPF nº 976.

#### **4. É possível se falar em inviolabilidade domiciliar da pessoa em situação de rua?**

A remoção forçada de pessoas em situação de rua, bem como o recolhimento de seus bens e pertences indubitavelmente ferem o princípio da dignidade humana. Contudo, além disso, também é possível afirmar que viola o direito fundamental à inviolabilidade domiciliar.

De acordo com o art. 73 do Código Civil brasileiro, considera-se domicílio da pessoa natural que não tenha residência habitual o local onde for encontrada. Da mesma forma, o art. 7º, § 8º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) prevê que quando a pessoa não tiver domicílio, considerar-se-á domiciliada no lugar de sua residência ou naquele em que se encontre. Logo, considerando o ordenamento jurídico vigente, é perfeitamente possível que as regras atinentes ao domicílio se apliquem à pessoa em situação de rua.

Por óbvio, não se pretende comparar o local em que se encontra a pessoa em situação de rua com a sua moradia. Até mesmo porque defende-se não só que a pessoa em situação de rua tenha um teto, mas que seja um local digno para que possa exercer a sua autonomia e os demais direitos que possui, potencializando assim as suas capacidades e permitindo o acesso ao trabalho e educação. No entanto, defende-se a equiparação da proteção dada ao conceito de “casa” ou “moradia” àquele local em que se encontra a pessoa em situação de rua a fim de que se evitem violações aos direitos fundamentais.

Essa questão foi objeto da Manifestação da Comissão de Direitos da População em Situação de Rua do Conselho Nacional dos Direitos Humanos em relação à instituição da Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua e suas interseccionalidades, no âmbito do Poder Judiciário, da seguinte forma:

Não se pretende defender a rua como espaço de moradia, mas apenas reconhecer que a pessoa em situação de rua, enquanto se encontra utilizando a rua como espaço de moradia, tem garantido o direito fundamental de inviolabilidade de domicílio posto no rol dos direitos fundamentais da Constituição brasileira. A inviolabilidade do domicílio é uma garantia constitucional, positivada na atual constituição brasileira no artigo 5º, inciso XI, segundo o qual a casa é asilo inviolável da pessoa, ninguém nela podendo

entrar sem o consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial (CNDH, 2021, p. 23).

Ademais, ao traçar um panorama conceitual de população em situação de rua, o art. 1º, parágrafo único, do Decreto nº 7.053/09 dispõe que são aquelas pessoas que utilizam os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória.

Thimotie Aragon Heemann questionou se a característica de “inexistência de moradia convencional regular e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia” constitui um fator impeditivo para que a pessoa em situação de rua possa titularizar o direito fundamental à inviolabilidade domiciliar. Ele destaca que os conceitos de “casa” e “domicílio” no ordenamento jurídico brasileiro possuem dimensão ampla a depender do ramo do direito em que são empregados, destacando que a jurisprudência vem aceitando um conceito elástico e dinâmico de casa para fins de incidência do direito fundamental à inviolabilidade domiciliar. Ainda acrescenta que:

O alargamento do conceito de casa idealizado pela intenção dos constituintes (*original intent*) e consolidado pela exegese dos tribunais superiores evidencia o *telos* do direito fundamental à inviolabilidade domiciliar: *a proteção da pessoa, e não da morada*. O fato de uma pessoa em situação de rua não ter – na maioria das vezes – condições financeiras de possuir uma “casa” no sentido compreendido pelo *mainstream* não exclui a inviolabilidade domiciliar do seu catálogo de direitos fundamentais. Pessoas em situação de rua também possuem expressão de intimidade e privacidade e podem, portanto, ostentar *in concreto* seu direito fundamental à inviolabilidade domiciliar.

O Superior Tribunal de Justiça já se manifestou no sentido aqui defendido ao afirmar que: “*Não há dificuldade em reconhecer-se, dependendo do caso concreto, a proteção da inviolabilidade do domicílio em favor de um morador de rua que faz de um determinado logradouro lugar de morada*”. Habitações momentaneamente desocupadas não deixam de expressar a intimidade da pessoa, razão pela qual a retirada compulsória de seus pertences pelo Estado ou por terceiros configura um ato de caráter higienista, além de produzir reflexos de caráter cível e pena (Heemann, 2021).

No voto proferido no âmbito da ADPF nº 976, o Ministro Alexandre de Moraes afirmou que:

(...) a atenção à população em situação de rua deve ser realizada a partir da observância de três eixos: evitar a entrada nas ruas; garantir direitos enquanto o indivíduo está em situação de rua; e promover condições para a saída das ruas (STF, 2023, p. 19).

Pode-se afirmar, então, que compreender aplicável o direito fundamental à inviolabilidade domiciliar à população em situação de rua representa uma garantia ao indivíduo enquanto ele está em situação de rua, proporcionando condições para que ele possa sair desta condição.

Assim, aplica-se a regra da inviolabilidade domiciliar prevista no art. 5º, XI, da Constituição Federal à população em situação de rua, estando vedadas, dessa forma, tanto a remoção forçada de pessoas quanto o recolhimento compulsório de bens.

## 5. Conclusão

Não há como tratar a temática da população em situação de rua sem destacar a invisibilidade e a recorrente violação a direitos fundamentais, todas fruto de um projeto de exclusão decorrente do sistema capitalista.

Por não serem destinatários válidos do sistema de mercado se tornam cada vez mais descartáveis, de modo que as políticas públicas visando garantir a mínima dignidade a esse grupo heterogêneo são sempre tímidas. Até mesmo a moradia, considerada o eixo central para garantir a saída das ruas, virou mercadoria na sociedade atual e não um serviço público, como deveria ser.

Essas breves considerações demonstram a razão do descumprimento das leis, diretrizes e decisões que envolvem a população em situação de rua, inclusive a não observância da ADPF nº 976 pela União, Estados e Municípios. Não há interesse dos agentes políticos em abandonar as políticas higienistas e adotar as medidas inclusivas.

Um exemplo é a remoção forçada de pessoas e o recolhimento compulsório de bens e pertences, prática corriqueira nas cidades e que afronta a dignidade da pessoa humana. São retirados de forma compulsória os poucos bens que a pessoa em situação de rua possui, comprometendo a sua subsistência, geralmente sob o único argumento de que tais pertences impedem o deslocamento livre de outros transeuntes.

Mesmo com a referida decisão do Supremo Tribunal Federal em sede de controle concentrado de constitucionalidade essa violação continua a ocorrer nas grandes cidades.

Conclui-se, então, que essa prática, além de ferir a dignidade humana, também viola o direito fundamental à inviolabilidade domiciliar da pessoa em situação de rua, tendo em vista que é perfeitamente aplicável neste caso a disposição prevista no art. 5º, XI, da Constituição Federal.

## Referências

CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS. **Manifestação da Comissão de Direitos da População em Situação de Rua do Conselho Nacional dos Direitos Humanos em relação à instituição da Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua e suas interseccionalidades, no âmbito do Poder Judiciário**, 2021.

BRASIL. **Decreto nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009**. (2009) Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República.

DIAS, André Luiz Freitas et al. **População em situação de rua: violações de direitos e (de) dados relacionados à aplicação do CadÚnico em Belo Horizonte**. Belo Horizonte: Polos de Cidadania, 2021. Disponível em: <<https://polos.direito.ufmg.br/nota-tecnica-sobre-o-cadunico-em-belo-horizonte-mg/>>. Acessado em: 12 ago. 2024.

HONORATO, Bruno Eduardo Freitas; SARAIVA, Luiz Alex Silva. Quando a Casa é a Marquise, o Albergue, a Rua: discursos e políticas sociais para pessoas em situação de rua em Belo Horizonte. **Administração Pública e Gestão Social**, vol. 9, núm. 4, 2017. Universidade Federal de Viçosa, Brasil. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351557761001>>. Acessado em: 10 ago. 2024.

HEEMANN, Thimotie Aragon. **Pessoas em situação de rua e o direito fundamental à inviolabilidade domiciliar**. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/direito-dos-grupos-vulneraveis/pessoas-em-situacao-de-rua-e-o-direito-fundamental-a-inviolabilidade-domiciliar-13052021?non-beta=1>>. Acessado em: 15 ago. 2024.

KOHARA, Luiz Tokuzi. **A moradia é a base estruturante para a vida e a inclusão social da população em situação de rua**. Pesquisa sobre os desafios para a efetivação do direito à moradia digna da população em situação de rua: estudo de experiências de atendimento público nas cidades de São Paulo, Belo Horizonte, Salvador e Fortaleza. Relatório técnico final do projeto de pesquisa pós-doutorado sênior (Processo nº 114656/2016-9). Fundação Universidade Federal do ABC (UFABC). São Paulo, 2018.

MANSUR, Rafaela. Projeto que autoriza recolhimento de pertences de pessoas em situação de rua é retirado de pauta da Câmara de BH. **Portal G1**, 2023. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2023/07/28/projeto-que-autoriza-recolhimento-de-pertences-de-pessoas-em-situacao-de-rua-e-retirado-de-pauta-da-camara-de-bh.ghtml>>. Acessado em: 12 ago. 2024.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADPF nº 976**, Rel. Min. Alexandre de Moraes. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6410647>>. Acesso em: 10 ago. 2024.

# **O ACESSO AO DIREITO À MORADIA NO BRASIL: UMA BREVE ANÁLISE DAS POLÍTICAS FEDERAIS DE HABITAÇÃO**

**Ana Paula Santos Diniz<sup>81</sup>**

## **1. Introdução**

Este estudo compõe um conjunto de análises feito pela autora, em sede de pesquisa doutoral, que versa sobre as violações aos direitos das pessoas em situação de rua, consideradas mecanismos de negação de existência do sujeito enquanto titular de direitos.

Neste apartado, a autora apresenta parte dessas análises, com o objetivo de contribuir com o debate sobre o acesso ao direito à moradia no Brasil e as políticas federais de habitação.

Inicialmente, é necessário ressaltar que o estudo da política habitacional aqui proposto considera não somente a produção de novas unidades habitacionais, mas, também e principalmente, a forma de acesso ao direito à moradia em uma dimensão mais ampla, como a regulamentação do mercado de locação, o financiamento habitacional, a gestão dos empreendimentos e a política fundiária. Nesse sentido, pretende-se, com essa exposição cronológica, analisar ações do poder público potencialmente concretizadoras do direito à moradia e identificar o nível de efetividade de tais ações e a sua relação com o fenômeno população em situação de rua.

## **2. O acesso à moradia: sistema de habitação e mercado residencial**

---

<sup>81</sup> Doutora em Cidadania e Direitos Humanos pela Universitat de Barcelona. Membro da Rede Nacional de Pesquisadores em População em Situação de Rua. Pesquisadora do Projeto de Pesquisa e Extensão RE-HABITARE (CNPq). Email: anapaulasantosdiniz@gmail.com.

A compreensão do acesso à moradia perpassa pela compreensão do denominado sistema de habitação, que, segundo Trilla Bellart e Bosch Meda (2018), é o marco no qual interagem atores públicos e privados com interesses e competências nesse setor, conceito mais amplo que o do mercado residencial. É composto pelo setor financeiro, devido ao seu papel determinante na evolução do mercado; pelo setor público, por sua competência legislativa e responsabilidades em matéria de política habitacional; pela sociedade, pelo caráter básico e universal das necessidades habitacionais; pelas entidades não governamentais sem fins lucrativos, relacionadas com o direito à moradia; pela totalidade de operadores privados que intervêm no mercado. Os autores destacam ainda que as características de cada sistema estão determinadas tanto pela dimensão e pelo peso de cada um desses atores, assim como pelo modo como se relacionam, configurando a eficácia, a eficiência e a equidade quando da resposta às necessidades e direitos à moradia. Desse modo, algumas combinações desses elementos conduzem a sistemas habitacionais altamente protetores, enquanto que outras geram sistemas fundamentalmente liberais, nos quais as condições de moradia da população dependem essencialmente de sua capacidade econômica. De um modo geral, entre esses dois extremos, encontram-se diversos modelos mistos, dentre os quais estão, por exemplo, aqueles em que o parque habitacional é composto por moradias públicas protegidas e regulamentadas por lei (chamadas na Europa de moradia social, moradia protegida, *vivienda social*) e privadas, de titularidade do particular, do mercado imobiliário, porém também regulamentadas para destinação social e privadas sem regulamentação específica ou regulamentadas pelo mercado imobiliário. Em um modelo misto como esse, o papel do Estado ou o nível de intervenção estatal na regulamentação das moradias particulares e a quantidade de imóveis públicos destinados à moradia para a população de baixa renda vão indicar o grau de efetividade do direito à moradia, da mesma forma que um modelo em que predomina um parque habitacional cuja titularidade dos imóveis é do particular, o grau de efetividade estará diretamente relacionado ao poder aquisitivo do cidadão, ainda que haja políticas de subsídio.

A título de ilustração para a compreensão do que seja uma política habitacional mais protecionista tem-se o exemplo da França em relação à Espanha, segundo Trilla Bellart e Macías Caparrós (2018, p. 91-124), para quem a França é um país onde as políticas habitacionais vêm seguindo uma linha potente e sólida desde a Segunda Guerra

e a moradia representa um pilar do Estado de bem-estar social. Essas autoras, entretanto, pensam que, apesar das oscilações conjunturais, a política habitacional dos países citados mantém uma linha coerente no que diz respeito ao reconhecimento da necessidade e da responsabilidade coletiva de fazer frente a uma necessidade social de primeira ordem que tem, para muitos, um custo excessivo para ser tratado somente sob a perspectiva do gasto de um lar. Essa preocupação faz com que, hoje, o seu parque de moradia social corresponda a 17% do total de moradias, enquanto que na Espanha é de 1 a 1,5%. De acordo com a Anistia Internacional, esse é um dos percentuais mais baixos de toda a Europa, junto com a Romênia (1,5%), Letônia (0,4%), Chipre e Grécia (0%), sendo a Holanda o país com maior provisão com 30% e a Áustria, em segundo lugar, com 24% (Bellart; Meda, 2018).

O tratamento dispensado à moradia nesses países não se resume à provisão de unidades habitacionais, há, também, um conjunto de legislação que regulamenta a finalidade, os preços e a duração dos contratos de aluguéis, bem como a produção e a aquisição de novas propriedades particulares e públicas, prevendo medidas para favorecer o acesso a pessoas de baixa renda, como é o caso, em especial, da Lei francesa n. 2007-290, de 5 de março de 2007 (França, 2007), que estabelece o direito a uma moradia exigível e traz medidas a favor da coesão social. Segundo Orrego (2010), por meio dessa lei, em particular a França vem avançando na proteção do direito à moradia em relação a outros países da região.

A partir dessa perspectiva, entende-se que o Estado pode ou não promover uma política habitacional que garanta o acesso ao direito à moradia para todos, considerando a habitação uma necessidade humana, que, conforme estudo de Maricato, “na sociedade industrial, mesmo antes da hegemonia financeira nas relações capitalistas, exige um capital destinado ao financiamento de sua produção”. Citando ainda Alexy (1993), que assevera que esse é um direito que as pessoas têm de possuir perante o Estado, mas que também poderiam acessá-lo com um particular, caso tivessem meios financeiros necessários e se existisse oferta suficiente no mercado, analisa-se a estratégia política adotada pelo Brasil, ao longo de sua história pós processo de emancipação política, em uma conjuntura na qual o Estado percebe, na habitação, a possibilidade de ganhos políticos, sociais e econômicos, o que irá moldar as diferentes matrizes de relacionamento sociedade-Estado (Klintowitz, 2000).

### **3. Análise cronológica das políticas federais de habitação**

A trajetória da política habitacional brasileira será analisada levando em consideração as relações entre Estado, mercado imobiliário e construção civil; Estado, movimentos por moradia e sociedade civil, que são os atores que disputam essa Agenda nesse cenário da política habitacional. Há que se considerar, também, e, principalmente, a política habitacional como uma estratégia de atendimento da necessidade humana de se alojar, a moradia como direito social e também como um bem de consumo, disponível no mercado imobiliário.

Sendo assim, será feito um esforço para que a análise do acesso à moradia no Brasil e as medidas governamentais para suprir as necessidades habitacionais compreenda alguns períodos históricos mais marcantes, assim delimitados: período anterior e posterior à criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) e do Sistema Financeiro de Habitação (SFH); período posterior à extinção do BNH até a Política Nacional de Habitação, com ênfase no Programa Minha Casa Minha Vida e, por fim, no Programa Casa Verde e Amarela.

A título de registro cronológico inicial e ampliação da compreensão da situação fundiária brasileira, ressalte que na Constituição Política do Império do Brasil de 1824, em seu artigo 179, inciso XXII, previa a proteção da propriedade privada como direito pleno, sem mencionar os instrumentos e meios de acesso.

Ainda no período Imperial (1822-1889), em 1850, pouco depois da publicação da Lei Eusébio de Queiroz, foi publicada a primeira lei brasileira a definir a propriedade privada sobre a terra, Lei n. 601, conhecida como Lei de Terras, que determinava aquisição da propriedade pela compra ou concessão.

Antes da Lei de Terras, vigorava o sistema de sesmaria, comandado pela Coroa Portuguesa, sob a lógica da colonização por exploração de recursos naturais. Após, a terra só poderia ser adquirida por meio da compra, não sendo permitidas novas concessões de sesmaria nem a ocupação por posse, com exceção das terras localizadas a dez léguas do limite do território. Seria permitida, também, a venda de todas as terras devolutas, sejam essas concedidas por sesmarias ou ocupadas por posse.

A Lei de Terras pode ser entendida como um marco que transformou a terra numa mercadoria negociável e inacessível para os mais pobres, dadas as dificuldades para

atender ao requisito “capacidade econômica”. A posse como forma legítima de propriedade fundiária foi extinta, proibida e criminalizada.

Em 1916, sob o princípio patrimonialista e individualista, fruto de inspiração do direito liberal, o Código Civil mantém o que já estava previsto na Lei de Terras: a aquisição da propriedade privada por meio da compra e venda.

Assim, ter essas legislações em conta permitirá estabelecer uma relação com a concentração de terra e renda existentes atualmente no Brasil e traçar um paralelo com o consequente déficit habitacional. A regulamentação das posses, a normatização do acesso à terra e a compra como forma de aquisição representam uma tentativa de impedir o acesso, principalmente, pelo povo negro africano ex-escravizado, que, nesse período, não tinha acesso a emprego e renda.

A negação a esse direito torna-se um ciclo de violências a que ficará submetido o povo negro brasileiro pela condição da raça, como destaca Abdias Nascimento (2016).

É preciso ressaltar que, no plano habitacional, em 1853, o Estado iniciou a sua intervenção, com a edição da Lei n. 719, que concedia privilégios à empresa privada para realizar nas casas serviços de limpeza, como se observa pela leitura da seguinte disposição:

Art. 11. O Governo fica autorizado para:

[...]

§ 3º Contractar:

1º Com João Frederico Russell, ou com outro qualquer, o serviço da limpeza das casas da cidade do Rio de Janeiro e do esgoto das aguas pluviaes, obrigando-se o empresario a fazer os trabalhos por districtos designados. Naquelles districtos em que se forem realizando os mesmos trabalhos, poderá o Governo elevar a decima urbana na proporção necessaria para fazer face ás despesas resultantes do contracto. Outrosim poderá o Governo isentar de direitos de importação e exportação os objectos concernentes á empresa (Brasil, 1853).

No que diz respeito ao problema histórico da desigual distribuição de terras, Osório (2018) explica que nenhum outro fator contribuiu de maneira tão significativa para os atuais níveis de desigualdade econômica e política na América Latina quanto a desigual distribuição de terras e que o crescimento vertiginoso da população urbana latino-americana é explicado em parte pela explosão demográfica, mas principalmente pelo êxodo rural, que se iniciou e se manteve devido à ausência de políticas consistentes de reforma agrária.

Esse período é marcado pela ausência do Estado na produção de moradias, o que vai ser reproduzido na República Velha (1889-1930), ou seja, o governo não produz, mas estimula o capital privado a investir na produção de moradias, no ramo da construção civil, seja com uma política de não intervenção nos preços dos aluguéis, o que torna a produção de casas com essa finalidade uma forma segura de rentabilizar poupanças e recursos disponíveis na economia urbana, seja realizando incentivos públicos para a construção de vilas operárias, à emergência do processo de industrialização (Siqueira; Silva, 2016).

Segundo Bonduki (1994, p. 714), no início do século XX, o governo federal, excepcionalmente, também construiu algumas vilas, provavelmente, o primeiro grupo de moradias construídas pelo poder público no Brasil, sendo:

(...) 120 unidades habitacionais na Avenida Salvador de Sá (RJ), em 1906, pela prefeitura do distrito federal, que se via fortemente pressionada pela crise habitacional gerada pela derrubada de milhares de cortiços necessária para a abertura da Avenida Central (GAP, 1985). Ou ainda, o início da construção, pelo governo federal, da «Vila Proletária Marechal Hermes», que foi parcialmente «abandonada com as obras nos alicerces por quase duas décadas» (Vargas, 1938, i, 241) — o que dá bem conta da importância que os governos da República Velha davam à questão —, e a construção em Recife em 1926 de 40 unidades pela Fundação A Casa Operária (GAP, 1985).

Após a Revolução de 1930, o governo Vargas impulsionou uma política voltada aos trabalhadores e produziu uma estratégia de desenvolvimento industrial, uma mudança de postura devida à necessidade de legitimar o poder político com as massas populares urbanas, vez que os grupos participantes do poder, como as classes médias, tenentes, oligarquias periféricas não poderiam oferecer essa base de legitimidade e a crise da habitação representava um ônus considerável para a classe trabalhadora. Assim, a formulação de um programa de produção de moradias e de uma política de proteção ao inquilinato lograria ampla aceitação nesse segmento social; outra motivação seria viabilizar maior acumulação de capital no setor urbano por meio da redução do custo de reprodução da força de trabalho (Bonduki, 1994, p. 717).

Segundo Bonduki (2014) e Klintowitz (2015), a primeira vez que o Estado organizou-se para fazer uma política habitacional a partir de uma matriz Estado-sociedade foi na década de 1930, a partir de um alinhamento com a indústria da construção civil que buscava uma política permanente de financiamento capaz de garantir a estruturação do setor da construção civil habitacional. Essa articulação e essa estruturação da política

habitacional associadas à indústria da construção civil fizeram com que a política habitacional passasse a ser um fator de estruturação e de manutenção do setor produtivo privado. Do outro lado, tem-se a chamada ‘inteligência revolucionária’, que é a sociedade civil organizada lutando pelo direito à moradia e por justiça social, que mais tarde vai se tornar uma luta por reforma urbana, como explica Klintowitz (2020).

Segundo Bonduki, em 1942, no primeiro governo Vargas (1930/1945; 1951/1954), foi acentuada a intervenção estatal, por meio do Decreto-Lei n. 4598/42, que instituiu o congelamento dos valores locatícios e regulamentou as relações entre proprietários e inquilinos. Considerando que os valores de aluguel da época não eram abusivos, como quis fazer parecer o governo, para o autor, essa medida representa, na verdade, uma estratégia governamental para impulsionar um processo de industrialização. Isso porque, como o país não contava com uma base de acumulação prévia nem com disponibilidade de capitais externos, foi preciso atrair o capital interno, que veio por meio de um investimento que antes estava voltado para as moradias de aluguel. O congelamento dos aluguéis criou uma situação absolutamente desfavorável ao investimento em moradias de aluguel, fazendo com que casas alugadas fossem vendidas, a fim de reaver o capital desvalorizado por aluguéis desatualizados. Assim, houve uma liberação de recursos e estímulo à aplicação de capitais na indústria. Essa lei serviu, também, para reduzir o valor da força de trabalho e dos salários, vez que o valor do custo com a moradia integrava o salário (Bonduki, 1994, p. 717).

O desinvestimento em casas de aluguel gerou, também, um grande problema habitacional, o despejo. De acordo com Bonduki, a solução encontrada para o enfrentamento da crise foi a favela, a casa própria autoconstruída ou autoempreendida em loteamentos periféricos carentes de infraestrutura urbana, o que encontrava suporte no Decreto-Lei n. 58, de 1937, a despeito da Lei Municipal n. 2.611, de 1923, da cidade de São Paulo-SP, consolidada no Código de Obras de 1934, que proibia a abertura de ruas não oficiais. O autor continua explicando que, tanto na periferia como na favela, a concepção de habitação social também esteve presente, mas, não como uma ação positiva, e sim uma desculpa, que justificava a aceitação de qualquer tipo de assentamento habitacional, por mais precário e insalubre que fosse, pois era a única maneira de enfrentar de fato a ausência de moradias (Bonduki, 1994, p. 719-721 e 729). Esse movimento recebeu o nome de “politização das favelas” (Melo, 1990). O que favorecia os

autoempreendimentos ou a construção das chamadas casas “domingueiras”, era a omissão estratégica do poder público na expansão dos loteamentos clandestinos, que geravam nos trabalhadores a sensação, falsa ou não, de realizarem o sonho de ser proprietário e, ao mesmo tempo, alcançava dois objetivos antigos da elite: desadensar e segregar, contrariando técnicos e urbanistas da Prefeitura de São Paulo, que clamavam por uma cidade ideal. O estímulo do governo à abertura de ruas e loteamentos clandestinos também fazia parte de uma estratégia de desoneração de investimentos em infraestrutura nesses lugares, isso porque, se não eram oficiais, não eram reconhecidos pelo Estado, logo, o Estado não tinha obrigação de prover com serviços públicos, abandonando, assim, os loteamentos ocupados pela população pobre e priorizando os centros urbanos onde estavam as elites (Bonduki, 2017, p. 288-305).

Bonduki explica que a Fundação da Casa Popular, criada em 1946, no governo Dutra (1946/1951), pelo Decreto-Lei n. 9.218, de 19 de maio de 1946, foi uma resposta do Estado à crise de moradia no pós-guerra, cujos objetivos eram financiar moradia, infraestrutura, saneamento, indústria de material de construção, pesquisa habitacional e até mesmo a formação de pessoal técnico dos municípios. No entanto, sua fragilidade, carência de recursos, desarticulação com os outros órgãos que, de alguma maneira, tratavam da questão e, principalmente, a ausência de ação coordenada para enfrentar de modo global o problema habitacional mostraram que a intervenção dos governos do período foi pulverizada e atomizada, longe, portanto, de constituir efetivamente uma política. Esse fato contribuiu para o seu fracasso, especialmente enquanto órgão central e coordenador de uma emergente política habitacional. Não obstante, representou o reconhecimento da obrigação estatal de enfrentar, por meio de uma intervenção direta, o problema da falta de moradias (Bonduki, 1994, p. 718).

Para Bonduki (2014) e Klintowitz (2015), os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), embora anteriores, (re) aparecem nessa época como a mais importante e principal poupança que existia no Brasil, constituindo o principal recurso disponível no momento para financiamento de moradias, em que pese não serem órgãos destinados a enfrentar esse problema, mas sim instituições previdenciárias. Concomitantemente, havia uma emergência da indústria da construção civil e do setor imobiliário como promotor dessa política. É então que o Estado define uma política habitacional com dupla finalidade: uma de segurança social (seguridade social), a fim de ampliar os benefícios

para os contribuintes e outra como instrumento de capitalização de recursos investidos na previdência.

Segundo Klintowitz (2020), entre 1946 e 1950, os IAPs vão entrar em uma crise patrimonial, devido a uma falta de gerenciamento adequado do fundo, o que inviabiliza o prosseguimento do programa. Na década de 1950 encerra-se o programa e passa-se toda a década sem uma política habitacional. Somente no governo Juscelino Kubitschek (1956-1961), que há a retomada do investimento na construção civil, infraestrutura e setor automobilístico. Após, com Jânio Quadros (1961), também não houve um investimento em habitação. Com João Goulart (1961-1964), o investimento nas reformas de base foi pensado mais a partir da noção de direitos, momento em que a ideia de reforma urbana é cunhada. Nesse período, que antecedia o golpe militar, o setor imobiliário pressionava o governo reivindicando uma política permanente de investimento habitacional, bem como autoridade habitacional de nível nacional para financiar a produção habitacional, enquanto que, do outro lado, os movimentos sociais pela reforma urbana reivindicavam a ação de um Estado forte que garantisse o direito à moradia da população, a criação de um órgão federal, com autonomia financeira.

Esse é o período que antecede a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) e do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), marcado por um sistema de concessão de empréstimos a valores nominais fixos que distorcia o mercado em três aspectos: premiava os mutuários, os quais pagavam suas amortizações em cruzeiros desvalorizados; afastava a poupança voluntária desse mercado, tendo em vista as taxas reais de juros fortemente negativas; diminuía a capacidade de aplicação das poucas instituições existentes (IBMEC, 1974).

No ano em que se inaugura uma nova era na política do país, a ditadura empresarial-militar, como resposta à crise instalada, foi extinta a Fundação Casa Popular (FCP), revogado o Decreto-Lei do Inquilinato e instituído o Plano Nacional da Habitação (PNH), pela Lei n. 4.380, de 21 de agosto de 1964, que contemplou a criação do SFH, do BNH e da correção monetária.

O BNH foi estruturado em um tripé: banco; SFH - sustentado pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) – e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SEFHAU).

Santos ressalta que o objetivo do SFH e do BNH era possibilitar o acesso da população ao crédito imobiliário e contribuir para a diminuição do déficit habitacional, apresentando-se como alternativa ao problema do financiamento imobiliário. O SFH era uma forma de captação de poupança de longo prazo para investimentos habitacionais, cuja ideia central era que a aplicação de um mecanismo de correção monetária sobre os saldos devedores e as prestações dos financiamentos habitacionais viabilizaria tais investimentos, mesmo em uma economia cronicamente inflacionária (Santos, 1999).

O autor ainda explica que o SFH foi dividido em dois subsistemas, conforme suas principais fontes de recursos: o SBPE e o BNH-FGTS. No primeiro caso, os recursos das cadernetas de poupança e dos demais títulos imobiliários eram captados pelas associações de poupança e empréstimo e serviam para financiar investimentos habitacionais propostos pelas construtoras. Recebido o financiamento, o empreendedor responsabilizava-se pela venda das unidades habitacionais construídas aos consumidores finais (basicamente das classes de renda média e alta) e esses últimos responsabilizavam-se pelo pagamento do empréstimo às instituições financeiras, tornando-se mutuários do sistema. O empreendedor ou a construtora era apenas intermediário do processo, dado que, após a venda do imóvel, repassavam a dívida que tinham com as instituições financeiras para os mutuários (Santos, 1999).

É importante ressaltar que a arrecadação do FGTS, que era totalmente gerida pelo BNH, era destinada prioritariamente à construção de casas de interesse social. Os principais responsáveis pela construção dessas unidades habitacionais eram as Companhias de Habitação (COHAB), empresas mistas sob o controle acionário dos governos estaduais e/ou municipais (Azevedo, 1995). Junto com as Cooperativas de Habitação (COHAB), havia também as Cooperativas Habitacionais (COOPHAB), além de institutos e caixas de pensão, denominados agentes operadores do SFH (Santos, 1999).

O dispositivo da correção monetária colaborou para a migração de grandes quantias de capital para as cadernetas de poupança, inflando o SBPE que financiava a aquisição de novos imóveis. Pela primeira vez, uma política pública que visava à diminuição do déficit habitacional conseguiu financiar a produção de imóveis em níveis que condiziam com os números da época. Entretanto, uma vez percebido o alto grau de indexação da economia gerada por essa forma de reajuste, em 1965, foi determinado um novo indexador para a dívida do mutuário: a Unidade Padrão de Capital (UPC), que

seguia as Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN). Para reparar tal evento, em 1967, o BNH criou um novo plano de reajuste, que, mais à frente, veio a se tornar um enorme passivo para o Tesouro Nacional. Foi criado o Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS), que garantiria, tanto aos mutuários quanto aos credores, o pagamento do saldo residual ao final do contrato de financiamento (Andrade, 2012).

Rolnik e Nakano (2009) destacam que, dos 4,5 milhões de moradias erguidas com financiamentos do SFH, entre 1964 e 1986, apenas 33% destinaram-se à população de baixa renda, conjuntos habitacionais localizados nas periferias urbanas, em áreas sem acesso a infraestruturas de saneamento básico, transporte coletivo e equipamentos comunitários de educação, saúde, lazer e cultura, e à oferta de empregos. O crédito imobiliário nesse período jamais alcançou a faixa de renda familiar mensal entre zero e três salários mínimos, que concentrava – e continua concentrando – 90% do déficit habitacional. O resultado foi o aumento da favelização e da autoconstrução em loteamentos precários e irregulares país afora. Essa política significou 38,45% do incremento de domicílios no país, sendo que 65% se destinava à média e à alta renda e apenas 18% do total dos recursos do FGTS foram destinados à Habitação de Interesse Social (HIS) (Klintowitz, 2020).

Conforme explica Klintowitz, o fato de tanto os IAPs, como o BNH, não terem atendido as classes mais baixas economicamente, ficando isso claro na década de 1970, começou-se a pensar outros programas, como o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB-1975), Programa de Financiamento de Aquisição de Materiais de Construção (FICAM – 1977), Programa de Erradicação da Subabitação (PROMORAR – 1979) – responsável pela remoção de muitas famílias das áreas centrais, levadas para as periferias -, que foram responsáveis pela maior parte dos investimentos para a baixa renda (zero a três salários mínimos), apenas 250 mil unidades, e 5,9% do total do financiado pelo BNH (Klintowitz, 2020).

Como os IAPs, o BNH também não se sustentou financeiramente. Em 1980, segundo Klintowitz, começou uma crise econômica, a chamada “década perdida”. Após 22 anos de existência, o BNH foi extinto pelo Decreto-Lei n. 2.291, de 21 de dezembro de 1986, que estabeleceu que as atividades do banco fossem absorvidas pela Caixa Econômica Federal (CEF), pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e pela Secretaria de Habitação do Ministério de Desenvolvimento

Urbano (SHMDU) (Klintowitz, 2020). Com a incorporação do BNH pela CEF, o rombo absorvido pelo Tesouro Nacional foi de aproximadamente 50 bilhões de reais, conforme detalha Andrade (2012). Nesse período ocorreu o maior crescimento das grandes cidades brasileiras fora dos marcos da cidade legal (Maricato, 2009).

Com a insolvência do SFH, a partir de 1983, Maricato (2009) explica que houve uma queda drástica de oferta de financiamento à aquisição da moradia:

A forma tomada pelo crescimento urbano que excluía do mercado legal grande parte da população recrudesciu nos anos 1980 e 1990. Para dar uma idéia das dimensões do problema basta lembrar que entre 1995 e 1999 houve um crescimento de aproximadamente 4,4 milhões de domicílios no Brasil enquanto que uma estimativa mostra que apenas 700.000 moradias, aproximadamente, foram produzidas pelo mercado (IC, 2000).

Com o fim da ditadura, o período que se seguiu foi caracterizado pela crise final do modelo de política habitacional baseado no SFH (Santos, 1999). Klintowitz explica que, de 1986 a 2003, a habitação esteve subordinada a sete ministérios ou estruturas administrativas diferentes no governo federal. Todo o legado do BNH foi passado para a CEF. A partir de então, a regulamentação do crédito habitacional passou a ser feito pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), que se tornou, de modo definitivo, um instrumento de política monetária, ou seja, a habitação se estabeleceu como um instrumento de política monetária do país. Em 1989, a CEF passou a ser vinculada ao Ministério Fazenda, o que demonstrou um distanciamento do setor habitacional e uma aproximação do setor financeiro. O fim da década de 1980 foi marcado pela construção de uma nova Constituição. Com o novo texto constitucional, a moradia passou a ser matéria de competência compartilhada, o que gerou um processo de descentralização não coordenado da política habitacional. Os governos estaduais, agora eleitos pelo povo, passaram a se preocupar com as pautas e demandas sociais, resgatando as COHABs estaduais, iniciadas pelo BNH, fenômeno chamado de “estadualização” das políticas habitacionais. Nesse sentido, cada Estado realizou a sua política conforme as suas capacidades. Ao mesmo tempo, a CRFB/88 trouxe um forte municipalismo das políticas públicas e sociais, o que permitiu grande autonomia aos municípios para experimentar diversas formas de políticas habitacionais, novos instrumentos urbanísticos (Klintowitz, 2020).

Segundo Santos, durante os governos Sarney (1985-1990) e Collor (1990-1992), os problemas agravaram-se a ponto de inviabilizar qualquer tentativa de retomada da

política habitacional como nos moldes anteriores. Os anos de 1990 a 1992 foram marcados pela desvinculação dos programas habitacionais de saneamento e desenvolvimento urbano, pela ausência de controle sobre a qualidade das habitações construídas e pela irresponsabilidade na gestão das fontes de recursos desses programas, notadamente o FGTS (Santos, 1999).

Em relação a essa política do governo Collor e a má gestão do FGTS, Klintowitz vai explicar que foi uma política muito estruturada na ideia de transferir dinheiro para as construtoras, com recursos do FGTS, que recebeu o nome de “Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH)”. Essa política implicou a suspensão de novos empréstimos do Fundo de 1992 a 1995, o que precisou ser revisto e quase 50% das unidades habitacionais foram abandonadas ainda em construção (Klintowitz, 2020). A autora destaca que o PAIH consistiu em uma ação de caráter emergencial para o atendimento de famílias com renda de até cinco salários mínimos e a produção de moradia seria realizada por meio da contratação de empreiteiras privadas, com recursos do FGTS, o que aprofundou a tendência de repasse de etapas da política habitacional à iniciativa privada (Klintowitz, 2015).

Para Marguti, ainda que alguns programas tenham sido criados, esse período foi marcado pela falta de uma estratégia nacional para o enfrentamento da questão habitacional, lacuna que passou a ser preenchida de forma descentralizada e fragmentada por Estados e Municípios (Marguti, 2018, p. 121).

No governo Itamar Franco (1992-1995), foram postos em prática o “Habitar-Brasil” e o “Morar-Cidade”, que, com recursos do Orçamento Geral da União (OGU) e do Imposto Provisório sobre Movimentação (IPM), financiaram 54 mil unidades para famílias de baixa renda (Bonduki, 1994). Além de reformular os programas habitacionais na área de habitação popular, esse governo também se ocupou da conclusão das obras inacabadas contratadas na gestão anterior com recursos do FGTS; fez algumas modificações no SFH, ao extinguir o Plano de Equivalência Salarial (PES) e criou um plano de amortização baseado no comprometimento da renda em substituição ao PES (mecanismo que gerou o rombo no FCVS), apesar de não terem sido suficientes para reverter a crise estrutural do sistema (Santos, 1999).

A partir de 1995, com o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), a intervenção do Estado na política habitacional passou a ter objetivos e estratégias mais

delimitados, com pressupostos, diretrizes e princípios, tendo sido criada a Secretaria de Política Urbana (SEPURB), vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, dando início à elaboração da política governamental na área da habitação que, mais tarde, culminou na nova Política Nacional de Habitação – (PNH) (Marguti, 2012).

O governo FHC trouxe a ideia de uma reorganização institucional e da retirada do Estado da produção habitacional, priorizando somente os programas de financiamento, com o propósito de estabilizar a economia. Essa visão reduziu a política habitacional a uma questão financeira e de mercado. Dois programas foram criados a partir dos recursos do FGTS: “Pró Moradia”, voltado para municípios e setor público, focado na urbanização de favelas e áreas precárias (durou até 1998, quando se proibiu financiar o setor público), e “Linha de financiamento direto ao beneficiário final” (carta de crédito), não havia planejamento e atingia famílias com renda acima de três salários mínimos (Klintowitz, 2020).

D'Ottaviano detalha que, no primeiro mandato do governo FHC (1995-1998), foi implantado o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), Lei n. 9514/97, montando novos esquemas de captação de capitais, securitização de hipotecas, dando prioridade para a concessão de créditos diretamente ao comprador (e não mais ao agente promotor, como no SFH). Aconteceu ainda de o programa Carta de Crédito ter proporcionado cerca de 300 mil cartas de crédito para demandantes com renda entre três a 12 salários mínimos (o salário mínimo da época era cerca de 100 US\$), que poderiam ser utilizadas no mercado secundário. Em 1995, o “Pro-Moradia”, além de financiar Estados e municípios na construção de novas unidades habitacionais para famílias de baixa renda, objetivou, também, a legalização da terra, a compra de material de construção e a melhoria de infraestrutura, sendo que, entre 1995 e 1998, 174.119 casas foram construídas nesse programa. O “Habitar Brasil” teve continuidade, beneficiando 253 mil famílias no período. Para a citada autora, a principal mudança nesse governo foi relacionada à alteração no foco da produção para o consumo: durante esse período o mutuário, com a carta de crédito, poderia procurar e comparar uma unidade habitacional com o preço determinado pelo mercado (D'Ottaviano, 2014).

Em 1999, já no segundo mandato (1999-2002), foi criado o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), que retomava a utilização de recursos do FGTS (Santos, 1999):

[...] esse programa instituía um *leasing*: após 15 anos de prestação-aluguel, o mutuário se transforma em proprietário, com pagamento total ou refinanciamento do débito. O programa destinava-se a pessoas com renda entre três e seis salários mínimos, em regiões metropolitanas, onde a falta de moradia fosse mais evidente. Uma das condições de financiamento era que as áreas beneficiadas possuíssem infraestrutura, o que resultava em preenchimentos de vazios urbanos, ou forçava estados e municipalidades a providenciarem essa infraestrutura para que o governo federal pudesse investir.

Tendo como objetivo melhorar as condições de saúde e de qualidade de vida da população na faixa de renda de zero a três salários mínimos, em 2000 foi criado o “Programa Morar Melhor”, que priorizou o atendimento às famílias nas quais os chefes fossem mulheres e aos domicílios em áreas de risco, insalubres ou em condições de degradação ambiental (Marguti, 2018, p. 121).

Ainda nesse ano, o “Projeto Moradia” propunha uma estrutura nacional, que seria o Ministério das Cidades (MCidades), que não seria voltado somente para a política habitacional, mas uma estrutura para a política urbana; um sistema nacional de habitação – composto pela construção de planejamento, Conselhos nas três esferas de governo e repasse de “fundo a fundo” (descentralização de repasse de recursos coordenada pelo governo federal). O MCidades, fruto de um amplo movimento social progressista, seria o responsável, figurando como formulador e gestor da política habitacional e a CEF a responsável pelo financiamento e execução da política. Era composto por um corpo técnico, que tinha em mente uma reforma urbana; por instâncias participativas; estruturação da política urbana, com adesão dos municípios (Klintowitz, 2020).

Em relação ao Projeto Moradia, criado a partir da convicção de que o acesso à moradia digna é condição básica de cidadania, Maricato explica que:

Até mesmo o Projeto Moradia, realizado a pedido de Lula, que acompanhou passo a passo sua elaboração, foi esquecido em sua diretriz maior que era de não desvincular a política habitacional da política fundiária ou urbana. O Planhab (Plano Nacional de Habitação), contratado pelo MCidades em 2007 e finalizado em 2010, retomou essa articulação necessária, mas o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), em março de 2009, também o ignorou na maior parte (Maricato, 2014, p. 63).

Contudo, é a partir da promulgação da Lei n. 10.257/2001, que dispõe sobre o Estatuto da Cidade, que as políticas habitacional e urbana ganharam espaço na agenda política nacional (Klintowitz, 2020), um ano após a Emenda Constitucional nº 26 ter incluído o direito à moradia no rol dos direitos sociais.

Ao perceber que a possibilidade de ganhar a eleição presidencial era real, Lula escreveu a “Carta ao Povo brasileiro”, às vésperas da eleição, assumindo, dentre outros, o compromisso de combater o déficit habitacional. Em seu governo (2003-2011), foi aprovada, em 2004, pelo Conselho Nacional das Cidades (ConCidades) – órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva do MCidades, a Política Nacional de Habitação (PNH), cujo objetivo consistiu em retomar o processo de planejamento do setor e garantir condições institucionais para promover o acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, especialmente o de baixa renda. A sua implementação ocorreu por meio do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), chamado também de “Pacto Nacional pela Moradia Digna”, realizado em 2009, pelo MCidades juntamente com a consultoria do Consórcio PlanHab. Esse Plano foi idealizado como um projeto de longo prazo, para o período de 2009 a 2023, instituído pela Lei n. 11.124/05 e regulamentada pelo Decreto n. 5.796/06., que lançou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), fruto da Proposta Legislativa de Iniciativa Popular (PL) no 2.710/1992 que, juntamente com o Sistema Nacional de Habitação de Mercado (SNHM), integra o Sistema Nacional de Habitação (SNH). Esta lei criou, também, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), a fim de centralizar os recursos destinados ao PlanHab. Essa Política previu também a adesão dos Estados, municípios e Distrito Federal ao sistema, devendo criar seus fundos e conselhos locais. Essas iniciativas foram estimuladas pelo governo federal, que realizou uma ampla campanha nos Estados e municípios e os apoiou na elaboração dos planos locais de habitação (IPEA, 2016) (Marguti, 2018, p.121). Pelo PlanHab também foi possível disponibilizar materiais de construção com ou sem mão de obra.

Amore detalha que, com o SNHIS/FNHIS, previam-se fundos articulados nos diferentes níveis federativos, controlados socialmente por conselhos com participação popular e com ações planejadas em Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS), obrigatórios aos entes federados que quisessem habilitar-se no sistema e receber recursos federais. Segundo o autor, os PLHIS seriam os responsáveis por definir as necessidades habitacionais de cada município e a estratégia para enfrentá-las, devendo suceder os Planos Diretores Participativos, obrigatórios para o conjunto de municípios brasileiros com mais de 20 mil habitantes, e deveriam apresentar uma estratégia fundiária para o tema da moradia. O autor ainda destaca que estava em curso desde 2008 uma

articulação entre movimentos de luta pela moradia e setores empresariais representados no ConCidades, com o lançamento da “Campanha Nacional pela Moradia Digna – uma prioridade social”, cuja meta era a aprovação de uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) que vinculasse 2% dos recursos orçamentários da União e 1% dos Estados, Distrito Federal e municípios aos seus respectivos FHIS, permitindo lastrear permanentemente a política nacional de produção habitacional (Amore, 2015, p. 11-28).

Klintowitz explica que, nesse período, o MCidades apresentava alguns constrangimentos como a sua autonomia “era e não era” total, havendo também disputas com o núcleo estratégico do governo (Casa Civil, Ministério do Planejamento e Ministério da Fazenda) relacionadas à questão de orçamento, pois o MCidades não tinha orçamento, apesar de contar com alta capacidade técnica. Para a autora, uma grande derrota foi o ConCidades ser um órgão consultivo e não deliberativo. Klintowitz destaca também que, em 2005, logo após a aprovação do SNHIS, o MCidades passou a ser gerido pelo Partido Progressista (PP), o que fez com que houvesse uma mudança do corpo técnico e, por consequência, do pensamento sobre a política habitacional (Klintowitz, 2020).

Em 2007, com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), a habitação passou a ser entendida como investimento e não mais como gasto. Todas as políticas que entravam no PAC eram políticas prioritárias na Agenda do governo, não tendo o seu orçamento contingenciado. Então, como no BNH, a habitação voltou ser uma política importante, com investimento público. Ao mesmo tempo, toda política que entrava no PAC, era uma política gerida pelo núcleo estratégico do governo. Assim, o MCidades deixou de ser o formulador do programa para passar a ser o gestor (Klintowitz, 2020).

Para Amore, o momento exigia resposta mais rápida. A partir desta perspectiva, Klintowitz contextualizou esse período destacando os principais fatores: *boom* imobiliário entre os anos de 2005 e 2008, nos EUA; grande interesse do setor privado da construção civil nesse momento da política econômica brasileira; déficit habitacional; ascensão das classes “c” e “d”; disponibilidade de financiamento habitacional. Com esses fatores, conseguiu-se um investimento no setor imobiliário e a ampliação dos ganhos na produção de habitação articulada baseou-se em três estratégias: padronização das construções; geração de economia de escala; procura de terrenos baratos. Quando, em 2008, a “bolha imobiliária” estourava no mundo, no Brasil, em novembro, o PlanHab

estava sendo apresentado e a discussão dos impactos da crise econômica mundial tomava conta do cenário da política econômica nacional. É nesse contexto, então, que, em 2009, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) é criado como medida anticíclica (Klintowitz, 2020), distanciando-se, de certa forma, dos objetivos nucleares do PlanHab. Esse distanciamento é explicado por Amore:

O Programa fazia uma leitura bastante simplificada do “problema habitacional”, que, por exemplo, o PlanHab pretendia atacar por meio de uma grande diversidade de programas e produtos habitacionais, adequados para as onze tipologias de municípios que o Plano havia organizado em função das características demográficas e das dinâmicas econômicas (Amore, 2015, p. 17).

Em relação à meta principal do PlanHab, é importante destacar que consistia em “[...] promover as condições de acesso à moradia digna – urbanizada e integrada à cidade – a todos os segmentos da população, em especial para a população de baixa renda” e o objetivo fundamental era:

[...] formular uma estratégia de longo prazo para equacionar as necessidades habitacionais do país, direcionando, [sic] da melhor maneira possível, os recursos existentes e a serem mobilizados, e apresentando uma estratégia nos quatro eixos estruturadores da política habitacional: modelo de financiamento e subsídio; política urbana e fundiária; arranjos institucionais e cadeia produtiva da construção civil. Com ele se pretende implementar um conjunto de ações capazes de construir um caminho que permita avançar no sentido de atingir o principal objetivo da PNH: universalizar o acesso à moradia digna para todo cidadão brasileiro.

Para a realização desses objetivos, contou-se com a participação da sociedade em geral, sendo que ocorreram, em cidades brasileiras das cinco regiões do país (São Paulo, Belo Horizonte, Goiânia, Foz do Iguaçu, Salvador, Rio de Janeiro, Brasília e Belém), diversas atividades com o intuito de apresentar a proposta e buscar contribuições para que, no parecer final, fosse considerada a diversidade da realidade urbana brasileira (Moura, 2014). Foram criados cinco grupos sociais para serem atendidos segundo a necessidade de moradia:

Grupo 1 – famílias com renda abaixo da linha do financiamento ou sem renda, que não tem [sic] condições de assumir o compromisso com o financiamento da casa própria (Região Metropolitana de SP/RJ: até R\$800,00/Outras Região Metropolitana: até R\$700,00/Demais situações: até R\$600,00); Grupo 2 - famílias com renda mensal que possibilita o comprometimento com o financiamento, porém o valor é pouco para adquirir uma moradia adequada e cuja renda gera risco para os credores do financiamento (Região Metropolitana SP/RJ: de R\$800,00 a R\$1.600,00/Outras Região Metropolitana: de R\$700,00 a R\$1.400,00/Demais situações: de R\$600,00 a R\$1.200,00); Grupo 3 -

famílias cuja renda mensal permite o financiamento imobiliário, porém também oferece risco para os agentes financeiros (Região Metropolitana SP/RJ: de R\$1.600,00 a R\$2.000,00/Outras Região Metropolitana: de R\$ 1.600,00 a R\$ 2.000,00/Demais situações: de R\$1.600,00 a R\$2.000,00); Grupo 4 – famílias com renda estruturada e regular, com capacidade de adquirir moradia própria e sem oferecer riscos para os agentes financeiros (de R\$2.000,00 a R\$4.000,00); Grupo 5 – famílias estruturadas com acesso a imóveis adequados de acordo com suas as necessidades (acima de R\$4.000,00) Brasil, [2020?af].

Foram formulados três cenários principais sobre aspectos fundamentais para a execução do Plano, quais sejam: cenário macroeconômico; cenário das necessidades habitacionais (quantidade da demanda por novas habitações nos anos de 2009-2023); cenário de projeções e fontes de recursos (da União, Estados e Municípios com parcela fixa de contribuição; Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS); Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE)) (Brasil, 2020).

Quatro eixos também foram criados como estratégia para enfrentar a questão do financiamento: a) eixo “Financiamento e subsídio”, com foco nas faixas de baixa renda, que se concentram nas necessidades habitacionais; b) eixo “Arranjos Institucionais”, para viabilizar o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e firmar uma política habitacional descentralizada, com participação e controle social, articulação intergovernamental e intersetorial; c) eixo “Estratégias urbanas e fundiárias”, para garantir o acesso à terra urbanizada, legalizada e bem localizada para a provisão de Habitação de Interesse Social – HIS; d) eixo “Cadeia Produtiva da Construção Civil”, para ampliar a produção e estimular a modernização da cadeia produtiva da construção civil voltada à produção de HIS e à habitação do mercado popular, buscando obter qualidade, menor custo, ganho de escala e agilidade (Brasil, 2020).

Contudo, agora com a mudança de cenário da economia, em um contexto marcado pela eclosão da crise imobiliária e o colapso hipotecário ocorridos nos EUA e Europa, em 2007 e 2008, foi proposta à Casa Civil, em articulação com o Ministério da Fazenda, uma solução habitacional nos moldes das experiências mexicana e chilena, que incluía o subsídio direto ao comprador (Marguti, 2018, p. 121). O contexto da crise econômica, junto com o enfraquecimento do MCidades no seu papel de formulador e condutor da política urbana, levou o governo a acolher a proposta do setor da construção civil, apostando no potencial econômico da produção de habitação em massa (Amore, 2015).

É nesse contexto, então, que, em 2009, é lançado Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Amore afirma que, na origem, é um programa econômico, concebido pelos ministérios de “primeira linha” em diálogo com o setor imobiliário e da construção civil, lançado como Medida Provisória (MP) n. 459, forma declarada de enfrentamento da chamada crise dos *subprimes* americanos que havia provocado a quebra de bancos e impactado a economia financeirizada mundial (Amore, 2015).

O PMCMV, então, passou a incorporar o PlanHab, pretendendo ser um importante instrumento de planejamento de longo prazo do setor habitacional, tendo como diretriz reduzir, no prazo de até 15 anos, o déficit habitacional quantitativo<sup>82</sup>, estimado em 7,9 milhões de domicílios no ano de 2006 e, posteriormente, estimado pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2007 (Pnad), em 6,3 milhões. Assim, seu objetivo era viabilizar a produção habitacional em larga escala, enfrentando o déficit, na perspectiva de zerá-lo em longo prazo (Marguti, 2018, p. 121). É um programa pautado no modelo único de promoção da casa própria acessada via mercado e crédito hipotecário (Brasil, 2015), e:

[...] antes de tudo, uma “marca”, sob a qual se organiza uma série de subprogramas, modalidades, fundos, linhas de financiamento, tipologias habitacionais, agentes operadores, formas de acesso ao produto “casa própria” – esta sim uma característica que unifica as diferentes experiências (Amore, 2015).

Para a sua realização, o PMCMV foi dividido em três grandes fases, sendo que a primeira abrangeu os anos de 2009 a 2011; a segunda, de 2011 a 2014, e a terceira de 2016 a 2018. Para fins de concessão dos benefícios previstos, foram criadas, inicialmente, três categorias de beneficiários, classificados em “faixas”, conforme a renda mensal bruta familiar: faixa 1: até R\$ 1.600,00; faixa 2: até R\$ 3.275,00; faixa 3: acima de R\$3.275,00 até R\$ 5 mil (BRASIL, 2020), sendo proporcionalmente maiores os benefícios para as famílias de menor renda e residentes em municípios de maior porte.

---

<sup>82</sup> As demandas habitacionais no Brasil se dividem em déficit quantitativo e déficit qualitativo. [...] O PMCMV visa à redução do déficit quantitativo por meio da aquisição de imóvel novo. Não focaliza estratégias alternativas, como aluguel ou aquisição de imóveis já disponíveis. O déficit quantitativo considera: habitação precária; coabitação familiar; ônus excessivo com aluguel; adensamento excessivo em domicílios alugados, enquanto que o déficit qualitativo leva em conta: carência de infraestrutura básica; adensamento excessivo em domicílios próprios; ausência de banheiro exclusivo; cobertura inadequada; inadequação fundiária ou cartorial. Em relação ao déficit qualitativo, existem no país 11,3 milhões de domicílios carentes de pelo menos um tipo de serviço de infraestrutura (Brasil, 2017a).

Os critérios para os recursos serem concedidos estão relacionados com o enquadramento da renda, da localização e do valor do imóvel (Gonçalves, 2018).

A primeira fase teve como meta a construção de 1 milhão de novas moradias, priorizando famílias com renda de até três salários mínimos, para quem foram construídas, nessa fase, 400 mil unidades habitacionais; 400 mil para a faixa 2, e 200 mil para a faixa 3 (Saule Júnior et al. 2014).

Em sua segunda fase, já no governo Dilma Rousseff (2011-2016), o PMCMV foi incluído no Programa de Aceleração do Crescimento 2 (PAC 2), sugerindo que a política habitacional tenha passado a responder mais fortemente às estratégias de alavancagem do desenvolvimento do país, sendo a habitação o produto entregue dessa política de desenvolvimento, e não necessariamente o contrário (Krause; Balbim; Lima Neto, 2013). Essa segunda fase previu a construção de 2 milhões de unidades habitacionais, cuja meta foi ultrapassada, tendo sido construídas 3,4 milhões de unidades (Rufino, et al, 2015). Foi nessa fase também que o Banco do Brasil (BB) iniciou a sua participação no Programa (Brasil, 2020ae).

A terceira fase do PMCMV foi anunciada em março de 2016, prevendo a construção de mais 2 milhões de unidades habitacionais até 2018 (BRASIL, 2020?ae). Esse período compreende o governo Temer (2016-2019), no qual foram poucas as novas contratações (Klintowitz, 2020): “Em 2018, as contratações caíram para 527.115 e, as entregas de unidades habitacionais, para 163.647” (Veja, 2019).

Nessa fase, foi criada a faixa de renda intermediária, chamada 1,5 (um e meio), para famílias que enfrentavam dificuldades para encontrar imóveis da faixa 2 compatíveis com a capacidade de financiamento. Desse modo, as faixas ficaram delimitadas da seguinte maneira, de acordo com a renda mensal: faixa 1 para famílias com renda de até R\$1.800,00, cujo financiamento é de até 120 meses, com prestações mensais que variam de R\$80,00 a R\$270,00, sem juros, conforme a renda bruta familiar, sendo a garantia para o financiamento o imóvel a ser adquirido; faixa 1,5: famílias com renda de até R\$2.600,00, imóvel cujo empreendimento é financiado pela Caixa, com taxas de juros de apenas 5% ao ano e até 30 anos para pagar e subsídios de até 47,5 mil reais; faixa 2: para famílias com renda de até R\$4.000,00, subsídios de até R\$29.000,00, com 6% a 7% de juros ao ano; faixa 3: para famílias com renda de até R\$9.000,00 e financiamento de 9,16% de juros ao ano. No caso dos agricultores e seus familiares e trabalhadores rurais,

a renda anual da família deve ser até R\$78.000,00. Os valores máximos dos imóveis também mudaram, sendo que os da faixa 1 passaram para R\$96 mil, o que antes era de até R\$76 mil; nas faixas 2 e 3, o teto passou de R\$190 mil para R\$225 mil; na faixa 1,5 o imóvel custará até R\$135 mil. O valor máximo do imóvel varia, também, de acordo com o tamanho da cidade (Brasil, 2020).

Importa destacar que, para ser um beneficiário do PMCMV, existem duas maneiras: uma para aquele perfil de família que se encontra na faixa 1, que deverá realizar um cadastro na Prefeitura de sua cidade, o que lhe permitirá participar de um sorteio ou então se organizar em entidades e solicitar a construção de um empreendimento pelo PMCMV Entidades . Outra forma atende aqueles que se encontram nas demais faixas, por meio de contato direto com a CEF ou com o BB, a fim de realizar uma simulação de financiamento (Brasil, 2020).

As condições específicas para as pessoas que se enquadram na faixa 1, além da renda familiar de até R\$1.800,00 é que não podem ser proprietárias, cessionárias ou promitentes compradoras de imóvel residencial; não ter recebido benefício de natureza habitacional oriundo de recursos orçamentários do município, dos Estados, da União, do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), ou de descontos habitacionais concedidos com recursos do FGTS, excetuadas as subvenções ou descontos destinados à aquisição de material de construção para fins de conclusão, ampliação, reforma ou melhoria de unidade habitacional, apresentar apenas um documento oficial de identificação (Brasil, 20-).

É verdade que o lançamento do PMCMV gerou grandes expectativas de que a população em situação de rua fosse atendida. Em 2015, a Portaria n. 412, do MCidades, estabeleceu 43 instruções do Programa nos critérios adicionais de seleção da demanda, incluindo as famílias e pessoas que se encontram em situação de rua (atualizada mais tarde pela Portaria n. 163, de 6 de maio de 2016):

Critério adicional para receber o benefício: 3 CRITÉRIOS DE PRIORIZAÇÃO DOS CANDIDATOS 3.1 Para fins de seleção dos candidatos a beneficiários, serão observados, obrigatoriamente, condições de enquadramento e critérios nacionais de priorização, e, ainda, até 3 (três) critérios adicionais adotados pelo ente público. [...] 3.1.3 Os critérios adicionais, caso sejam adotados, deverão ser selecionados dentre os a seguir listados: [...] d) famílias que se encontrem em situação de rua e que recebam acompanhamento socioassistencial do Distrito Federal, estado ou município, ou de instituições privadas sem fins lucrativos, com Certificação de Entidade

Beneficente de Assistência Social (CEBAS) e que trabalhem em parceria com o poder público, comprovado por declaração do ente público ou da instituição (Brasil, 2016).

Kohara explica que esses critérios adicionais foram frutos de uma atuação intensa por meio do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua (CIAMP-RUA), com o MCidades, para que a população em situação de rua fosse reconhecida como demanda de habitação, especialmente nos critérios locais:

Esse processo culminou com a alteração do item 4.2.2 da Portaria 140/2010, estabelecendo que o ente público local poderia definir critérios de territorialidade ou de vulnerabilidade social, priorizando candidatos: a) que habitam ou trabalham próximos à região do empreendimento, de forma a evitar deslocamentos intraurbanos extensos e desnecessários; **ou b) que se encontrem em situação de rua e recebam acompanhamento socioassistencial do DF, estados e municípios, bem como de instituições privadas sem fins lucrativos, que trabalhem em parceria com o poder público.** Em 2015, o Ministério das Cidades aprova através do Manual de Instruções para Seleção de Beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida (Portaria nº 412/15), elencando os seguintes critérios nacionais: a) famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas, comprovado por declaração do ente público; b) famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar, comprovadas por autodeclaração; c) famílias de que façam parte pessoas com deficiências comprovadas com a apresentação de laudo médico. No item 2.1.3, dessa portaria, nos critérios adicionais locais que podem ser utilizados pelo DF, municípios e estado: **famílias que se encontrem em situação de rua e que recebam acompanhamento socioassistencial do Distrito Federal, estados e municípios, ou de instituições privadas sem fins lucrativos, com Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS) e que trabalhem em parceria com o poder público comprovadas por declaração do ente público ou da instituição.** (Grifos originais) (Kohara, 2021, p. 22-25).

Segundo Kohara (2021), em 2010, as pessoas em situação de rua das cidades de Salvador e de Fortaleza tiveram acesso ao PMCMV e, em 2011, Curitiba:

Em várias cidades, foi fundamental a atuação da Defensoria Pública e do Ministério Público, somada às mobilizações da população para que os municípios reconhecessem esse segmento social como demanda habitacional. As aprovações nos conselhos municipais de habitação locais foram importantes nesse reconhecimento junto a outros setores, como os movimentos populares de moradia.

Neste levantamento, a cidade de Maceió apresenta maior número de beneficiários, com 109 atendimentos; Brasília, 86; Salvador, 77; Fortaleza, 51; e as cidades de Curitiba, Belo Horizonte, Londrina, Barbacena e São Paulo,

com 21 atendimentos, totalizando 344 beneficiários que acessaram a moradia pelo PMCMV, desde o lançamento até agosto de 2018<sup>83</sup>.

[...]

Os 344 beneficiários representaram 0,34% das 101.846 pessoas em situação de rua, no Brasil, número estimado pelo IPEA (BRASIL, 2016a). É notório que esse segmento social não está inserido como público prioritário do Programa.

Gonçalves explica que, apesar de todos os esforços e de o PMCMV ter se tornado referência na produção e na oferta de habitação para a população de baixa renda, atendendo à demanda das famílias sem as condições exigidas pelo mercado de crédito, em 2017, o déficit por moradia alcançou 7,8 milhões de famílias, o que representa alta de 6% na comparação com 2009, sugerindo que o Programa não estava conseguindo superar esse desafio. Vale observar que houve queda (-7,9%) até 2012 e, a partir de 2013, o déficit habitacional cresceu, anulando a melhora do período anterior. Desde o seu lançamento até junho de 2018, havia sido contratado 5,311 milhões de unidades habitacionais, envolvendo R\$430,974 bilhões. A maior parcela das contratações foi direcionada para a faixa 2, que abrangeu 51% das unidades e 62% dos recursos. A faixa 1,5, por ser mais recente, responde por uma parcela menor das contratações, 119 mil unidades, e R\$5 bilhões até 30 de julho de 2018. O autor ressalta que houve queda em três dos quatro componentes do déficit: habitação precária, coabitação familiar e adensamento excessivo - de 11%, 18% e 24%, nessa ordem - o que significou uma redução em 907 mil domicílios. Por outro lado, o ônus excessivo com aluguel, componente que representou 42% do déficit de 2017, teve forte elevação. Ou seja, o número das famílias que vive nos centros urbanos com renda de até três salários mínimos, despendendo mais de 30% da renda com aluguel aumentou 70%, passando de 1,9 milhão em 2009 para 3,3 milhões de domicílios. Essa evolução desfavorável revela, segundo o autor, a dificuldade da produção habitacional de interesse social e o atendimento das famílias mais carentes nos centros urbanos, dificuldade que aumentou com a expansão imobiliária e subsequente aumento do preço da terra observada nos anos 2013 e 2014 (Gonçalves, 2018).

Em relação ao investimento do PMCMV, Klintowitz aponta que, de maio de 2009 a dezembro de 2018, foram contratadas 5.576.032 unidades habitacionais, e entregues

---

<sup>83</sup> Como nem todos os municípios organizam os atendimentos por segmento social (no caso, população de rua), neste levantamento, as informações foram consolidadas com base em dados de alguns órgãos públicos, MNPR e PNPR.

4.087.628, tendo sido investidos 110 bilhões de reais do OGU. A autora compara com o BNH, que, em 22 anos, contratou 4,3 milhões. Para ela, o fato de o déficit habitacional continuar crescendo significou que essas novas unidades habitacionais produzidas não atenderam quem realmente estava precisando. Ainda assim, a autora entende que é importante destacar o subsídio para a classe de baixa renda (zero a três salários mínimos), na primeira fase, sendo que foram destinados 40% do orçamento para essa faixa da população; enquanto que o BNH destinou 5,9% do total financiado, o que corresponde a 250 mil unidades. Em sua segunda fase, já foram destinados 60%. Uma característica do programa é que priorizava mulheres chefes de família. Para a autora, com o arranjo feito a partir do PMCMV, fica estabelecido um “regime de política”, no qual se alcança um entendimento hegemônico acerca da política habitacional (Klintowitz, 2020).

É importante destacar que, em 2019, com o novo governo, o MCidades e o Ministério da Integração Nacional foram fundidos, resultando no Ministério do Desenvolvimento Regional, o que representou um retrocesso para a política habitacional, pois eles haviam sido criados para combater as desigualdades sociais, transformando as cidades em espaços mais humanizados, aproximando o governo federal da discussão sobre a política urbana e o destino das cidades, o que contemplava uma antiga reivindicação dos movimentos sociais de luta pela reforma urbana (Klintowitz, 2020).

Em 2019, nenhuma nova contratação foi feita (Klintowitz, 2020) e, em 2020, o Programa foi extinto, dando lugar ao Programa Casa Verde e Amarela, instituído pela Medida Provisória n. 996, visando promover o direito à moradia a famílias residentes em áreas urbanas, com renda mensal de até R\$ 7 mil, e a famílias residentes em áreas rurais, com renda anual de até R\$ 84 mil reais. A MP foi votada e convertida na Lei n. 14.118/2021. De acordo com o artigo 6º, o Programa é constituído por recursos de dotações orçamentárias da União; do FNHIS; do FAR; do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS); do FGTS; das operações de crédito da União com organismos multilaterais de crédito, além de outras contrapartidas financeiras, doações públicas e privadas e recursos oriundos de fontes nacionais e internacionais.

É um programa que considera a capacidade de pagamento como condição de acesso, o que exclui a população de baixa renda que, no PMCMV, integrava a faixa 1 e contava com a política de subsídios de 90% do imóvel.

#### 4. Considerações finais

Historicamente, como visto, o papel do governo federal na garantia do acesso à moradia diante das necessidades habitacionais que iam surgindo perpassou, em boa parte das vezes, pela política de financiamento ao consumidor e/ou estímulo ao mercado da construção civil. Ficou evidenciado também que, em geral, o acesso pela população de baixa renda é deficiente e a partir de três tipos básicos de moradia: os cortiços, as favelas e os loteamentos periféricos, com moradia própria e autoconstrução e, depois, as vilas operárias, sendo que a aquisição por meio da propriedade privada particular dependia, como ainda depende, da capacidade financeira do adquirente.

Perceba, então, que a questão da efetivação do direito à moradia é muito mais política e socioeconômica do que jurídica, considerando, inclusive, o arcabouço normativo pátrio. Isso porque, pensar em acesso à moradia digna e adequada não é apenas pensar em produção de novas unidades habitacionais; ter acesso a uma moradia é mais do que ter um teto para se proteger das intempéries, é ter um lugar com privacidade, segurança, que apresente boa salubridade, próximo ou de fácil acesso aos serviços públicos básicos, além de não onerar demasiadamente a ponto de comprometer a subsistência.

A moradia como um lugar de proteção, privacidade e intimidade, necessário para o desenvolvimento humano vem sendo desconsiderada. Ainda que essa função protetora da moradia seja uma invenção da burguesia europeia do sex. XIX, como resposta aos supostos riscos externos, o acesso à moradia vem se afirmando como um fator determinante para a efetivação dos direitos fundamentais. Nesse sentido, espera-se que a moradia – como direito – seja ofertada como um serviço público gratuito, e não como uma mercadoria, pelo menos, para aqueles que não dispõem de condições financeiras para acessar o mercado privado de habitação. No entanto, a lógica capitalista vem se apropriando dessas necessidades humanas e vinculando a elas um valor de troca maior que o valor de uso.

#### Referências

ALEXY, Robert. **Teoría de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

AMORE, Caio Santos. “Minha Casa Minha Vida” para iniciantes. In: AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (Org.). **Minha casa...e a cidade? avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. Disponível em: <<https://www.ufmg.br/online/arquivos/anexos/livro%20PDF.pdf>>. Acesso em: 07 jul. 2020.

ANDRADE, Gabriel Vieira Marx. **Política Habitacional Brasileira: críticas ao programa minha casa minha vida**. Rio de Janeiro: UFRJ / Escola Politécnica, 2012.

AZEVEDO, Sérgio. **O desempenho do poder público na área habitacional: um breve retrospecto**. In: Fundação João Pinheiro. Centro de Estudos Políticos e Sociais. **Déficit habitacional no Brasil**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1995. Disponível em: <[www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=47940&codUsuario=0](http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=47940&codUsuario=0)>. Acesso em: 10 jun. 2020.

BELLART, Carme Trilla; CAPARRÓS, Carlos Macías. El parque de vivienda social y el mandato de solidaridad urbana. In: OBSERVATORIO DESC (Org.). **La Ley del derecho a la vivienda de Catalunya: diez años de vigencia. balance y futuro**. Pamplona: Aranzadi Thomson Reuters, 2018.

BELLART, Carme Trilla; MEDA, Jordi Bosch. **El parque público y protegido de viviendas en España: un análisis desde el contexto europeo**. Madrid: Fundación Alternativas, 2018.

BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da habitação social no Brasil**. São Paulo: FAUUSP, 1994.

BONDUKI, Nabil Georges. **Os pioneiros da habitação social**. São Paulo: Editora Unesp / Edições Sesc, 2014. 1 v.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. 7. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2017.

BRASIL. **Constituição (1824)**. Constituição Política do Imperio do Brazil (de 25 de Março de 1824). Rio de Janeiro: Presidência da República, [2020a]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em: 24 jul. 2020.

BRASIL - CONGRESSO NACIONAL - CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – SF - CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA - CD. **Avaliação de Políticas Públicas: programa minha casa minha vida**. Brasília: Congresso Nacional, 2017a, 4 p. Disponível em: <[https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/533710/Informativo-Avaliacao-Politiclas-Publicas-PMCMV\\_WEB\\_.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/533710/Informativo-Avaliacao-Politiclas-Publicas-PMCMV_WEB_.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>. Acesso em: 05 out. 2020.

BRASIL. **Decreto n.º 5.796**, de 6 de junho de 2006. Regulamenta a Lei no 11.124, de 16 de junho de 2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Brasília: Presidência da República, 2006a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2004-](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2004-)

2006/2006/Decreto/D5796.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%205.796%2C%20DE%206,o%20Conselho%20Gestor%20do%20FNHIS>. Acesso em: 29 jun. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 2.291**, de 21 de novembro de 1986. Extingue o Banco Nacional da Habitação - BNH, e dá outras Providências. Brasília: Presidência da República, [2020i]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2291.htm#:~:text=DECRETO%2DLEI%20N%C2%BA%202.291%2C%20DE,BNH%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20Provid%C3%AAsncias](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2291.htm#:~:text=DECRETO%2DLEI%20N%C2%BA%202.291%2C%20DE,BNH%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20Provid%C3%AAsncias)>. Acesso em: 1 jul. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 4.598**, de 20 de agosto de 1942. Dispõe sobre aluguéis de residências e dá outras providências. Rio de Janeiro: Câmara dos Deputados, [2020j]. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4598-20-agosto-1942-414411-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20alugu%C3%A9is%20de%20resid%C3%AAsncias,que%20lhe%20confere%20o%20art>>. Acesso em: 1 jul. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 58**, de 10 de dezembro de 1937. Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações. Rio de Janeiro: Presidência da República, [2020l]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del058.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del058.htm)>. Acesso em: 1 jul. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 9.218**, de 1 de maio de 1946. Autoriza a instituição da "Fundação da Casa Popular". Rio de Janeiro: Câmara dos Deputados, [2020m]. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-9218-1-maio-1946-417087-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 1 jul. 2020.

BRASIL. **Lei n.º 11.977**, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas [...]. Brasília: Presidência da República, 2009b. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm)>. Acesso em: 23 jun. 2020.

BRASIL. **Lei n.º 12.424**, de 16 de junho de 2011. Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas [...]. Brasília: Presidência da República, 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12424.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12424.htm)>. Acesso em: 23 jun. 2020.

BRASIL. **Lei n.º 14.118**, de 12 de janeiro de 2021. Institui o Programa Casa Verde e Amarela; altera as Leis n os 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.100, de 5 de dezembro de 1990, 8.677, de 13 de julho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 11.977, de 7 de julho de 2009, 12.024, de 27 de agosto de 2009, 13.465, de 11 de julho de 2017, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e revoga a Lei nº 13.439, de 27 de abril de 2017. Brasília: Presidência da República, 2021. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/Lei/L14118.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14118.htm)>. Acesso em: 21 jun. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 4.380**, de 21 de agosto de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa

própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2020p]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4380.htm#:~:text=Institui%20a%20corre%C3%A7%C3%A3o%20mone](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4380.htm#:~:text=Institui%20a%20corre%C3%A7%C3%A3o%20mone)>. Acesso em: 1 jul. 2020.

BRASIL. **Lei n.º 601**, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Rio de Janeiro: Presidência da República, [2020s]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/10601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm). Acesso em: 7 mar. 2020. Esta lei foi tacitamente revogada pela Lei N. 4.504, de 30 de novembro de 1964. BRASIL. Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2020q]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14504.htm)>. Acesso em: 29 jun. 2020.

BRASIL. **Lei n.º 719**, de 28 de setembro de 1853. Fixando a Despesa e orçando a Receita para o exercício de 1854 - 1855. Rio de Janeiro: Senado Federal, [2020t]. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/542280/publicacao/15632556>>. Acesso em: 6 dez. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória n.º 996**, de 25 de agosto de 2020. Institui o Programa Casa Verde e Amarela. Brasília: Presidência da República, 2020u. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv996.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv996.htm)>. Acesso em: 5 dez. 2020.

BRASIL - MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Política Nacional de Habitação 2004**. [2004]. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/4PoliticaNacionalHabitacao.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2018.

BRASIL - MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Portaria n.º 163, de 6 de maio de 2016**. Institui o Sistema Nacional de Cadastro Habitacional (SNCH) e aprova o Manual de Instruções para Seleção de Beneficiários do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). Brasília: Ministério das Cidades, 2016. Disponível em: <<http://www.agehab.ms.gov.br/wp-content/uploads/2018/05/PORTARIA-n%C2%B0-163-de-2016-MINHA-CASA-MINHA-VIDA.pdf>>. Acesso em: 16 jul. 2020.

BRASIL - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Programa Minha Casa, Minha Vida**. [2020]. Disponível em: <<https://www.mdr.gov.br/habitacao/programa-minha-casa-minha-vida-pmcmv>>. Acesso em: 23 jun. 2020;

BRASIL - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL - SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO. **Plano Nacional de Habitação (PlanHab)**. [2020?af]. Disponível em: <<https://www.mdr.gov.br/contato/58-snh-secretaria-nacional/departamentos-snh/1376-plano-nacional-de-habitacao-planhab>>. Acesso em: 19 jun. 2020.

BRASIL - MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. **Sobre o PAC**. [2020]. Disponível em: <<http://pac.gov.br/sobre-o-pac>>. Acesso em: 02 out. 2020.

BRASIL. **Programa de Aceleração do Crescimento 2007–2010**. 2007. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/releases/2007/r220107-PAC.pdf>>. Acesso em: 14 dez. 2019.

BRASIL. **Projeto de Lei n.º 2.710**, de 19 de janeiro de 1992. Cria o Fundo Nacional de Moradia Popular - FNMP, e o Conselho Nacional de Moradia Popular - CNMP, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 1992. Transformado na Lei Ordinária n.º 11.124/2005. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=18521>>. Acesso em: 2 jul. 2020.

CAVALCANTE, José Luiz. A Lei de Terras de 1850: e a reafirmação do poder básico do estado sobre a terra. **Revista Histórica**, São Paulo, n. 2, p. 1-1, jun. 2005. Disponível em: <<http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao02/materia02/>>. Acesso em: 3 out. 2020.

D'OTTAVIANO, Camila. Política habitacional no Brasil e Programa de Locação Social paulistano. **Caderno CRH**, [S.L.], v. 27, n. 71, p. 255-266, ago. 2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/s0103-49792014000200003>.

FRANÇA. **Loi n.º 2007-290 du 5 mars 2007**. Instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures. Paris: Presidência da República, 2007. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000271094/>. Acesso em: 28 set. 2020.

GONÇALVES, Robson Ribeiro. **Análise das Necessidades Habitacionais e suas Tendências para os Próximos Dez Anos**. São Paulo: Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (ABRAINC); Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <<https://www.abrainc.org.br/wp-content/uploads/2018/10/ANEHAB-Estudo-completo.pdf>>. Acesso em: 13 jul. 2020.

IBMEC - INSTITUTO BRASILEIRO DE MERCADO DE CAPITAIS. **Sistema Financeiro de Habitação**. Rio de Janeiro: IBMEC, 1974.

KLINTOWITZ, Danielle Cavalcanti. **Entre a reforma urbana e a reforma imobiliária: a coordenação de interesses na política habitacional brasileira nos anos 2000**. 2015. Tese (Doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015.

KLINTOWITZ, Danielle. Trajetória da política habitacional brasileira. In: **Decifrando o direito à moradia** [Curso Online, Plataforma Zoom]. São Paulo: Instituto Polis, 2020. Disponível em: <<https://polis.org.br/escola-da-cidadania/decifrando-moradia/>>. Acesso em: 06 ago. 2020.

KOHARA, Luiz Tokuzi. **A moradia é a base estruturante para a vida e a inclusão social da população em situação de rua**. São Paulo: UFABC, 2018. Relatório Técnico Final do Projeto de Pesquisa Pós-Doutorado Senior. Supervisor: Francisco de Assis Comaru.

KOHARA, Luiz. A moradia é a base estruturante para inserção social da população em situação de rua. Deve ser o primeiro serviço público a ser acessado. In: GAIO, Daniel;

DINIZ, Ana Paula Santos (org.). **A população em situação de rua e a questão da moradia**. Belo Horizonte: Imprensa Universitária da UFMG, 2021.

KRAUSE, Cleandro; BALBIM, Renato; LIMA NETO, Vicente Correia. **Minha Casa Minha Vida, Nosso Crescimento**: onde fica a política habitacional? Rio de Janeiro: IPEA, 2013. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1853.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1853.pdf)>. Acesso em: 30 jun. 2020.

MARGUTI, Bárbara Oliveira. **Conjuntos Habitacionais**: estruturação socioespacial e acesso à cidade no município de Santo André. 2012. Dissertação (Mestrado) - Mestrado do Programa de Pós- Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Rio de Janeiro, 2012.

MARICATO, Erminia e ROYER, Luciana. A política urbana e de habitação. In: MARINGONI, Gilberto e MEDEIROS, Juliano (Org). **Cinco mil dias**. O Brasil na era do lulismo. Fundação Lauro Campos. Boitempo. 2017.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (org.). **A cidade do pensamento único**. Petrópolis: Vozes, 2009.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2014.

MELO, Marcus André B. C. de. Política de habitação e populismo: o caso da fundação da casa popular. **Rua: Revista de Arquitetura e Urbanismo**, Salvador, v. 3, n. 1, p. 39-61, jun. 1990. Disponível em: <<https://periodicos.ufba.br/index.php/rua/article/view/3105>>. Acesso em: 22 jun. 2020.

MOURA, Gerusa Gonçalves; FERREIRA, Leilaine de Fátima. Plano nacional de habitação: atual cenário do programa minha casa minha vida. **Cadernau**, [s. l.], v. 7, n. 1, p. 67, dez. 2014. Cadernos do Núcleo de Análises Urbanas.

ORREGO, Gilda Espínola. **El derecho a una vivienda digna y adecuada en el ordenamiento jurídico español**. 2010. Tese (Doutorado) - Facultad de Derecho, Departamento de Derecho Público, Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares, 2010. Disponível em: <<https://www.educacion.gob.es/teseo/imprimirFicheroTesis.do?idFichero=e8%2FgcXrOCqg%3D>>. Acesso em: 27 set. 2020.

OSÓRIO, Letícia. **Direito à moradia no Brasil**. Brasília: Federação Nacional de Arquitetos e Urbanistas (FNA), 2004. Disponível em: <<http://www.fna.org.br/2004/09/09/direito-a-moradia-no-brasil/>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. As armadilhas do pacote habitacional. Brasil: **Le Monde Diplomatique**, 2009. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/armadilhas-do-pacote-habitacional/>>. Acesso em: 03 jul. 2020.

RUFINO, Maria Beatriz Cruz et al. A produção do Programa PMCMV na Baixada Santista: habitação de interesse social ou negócio imobiliário?. In: AMORE, Caio Santo;

SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (Org.). **Minha casa...e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. Disponível em: <<https://www.ufmg.br/online/arquivos/anexos/livro%20PDF.pdf>>. Acesso em: 07 jul. 2020.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. **Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998**. Brasília: IPEA, 1999. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2814/1/td\\_0654.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2814/1/td_0654.pdf)>. Acesso em: 01 jul. 2020.

SAULE JÚNIOR, Nelson et al. **A Produção do Programa MCMV na Região Metropolitana da Baixada Santista: Impactos Urbanos e Ambientais dos Empreendimentos**. São Paulo: Instituto Pólis, 2014. Disponível em: <<https://polis.org.br/wp-content/uploads/2020/03/MCMV.pdf>>. Acesso em: 05 jul. 2020.

VEJA balanço dos 10 anos do programa Minha Casa Minha Vida. 2019. **Mixvale**. Disponível em: <<https://www.mixvale.com.br/2019/03/30/veja-balanco-dos-10-anos-do-programa-minha-casa-minha-vida/#:~:text=Veja%20balan%C3%A7o%20dos%2010%20anos%20do%20programa%20Minha%20Casa%20Minha%20Vida.&text=Em%202009%2C%20quando%20o%20Minha,4%2C5%25%20em%202017>>. Acesso em: 05 out. 2020.

## **OCUPAÇÕES DE ÁREAS QUE NÃO INGRESSARAM NO DOMÍNIO PÚBLICO DE ACORDO COM O ARTIGO 22 DA Lei 6766/79**

**Cleide Aparecida Nepomuceno<sup>84</sup>**

### **1. Introdução**

A ocupação do solo urbano não se deu e ainda não ocorre de forma ordenada, pois o processo de fracionamento de uma área em lotes com abertura de vias e implantação da infraestrutura como pavimentação, drenagem pluvial, iluminação e esgotamento sanitários tem um custo econômico que não pode ser suportado por todos que precisam de um local para construir uma moradia. No contexto de informalidade, áreas destinadas a uso e a equipamentos públicos também são alvos de ocupação para habitação gerando conflitos possessórios entre o poder público e as pessoas que reivindicam o direito de moradia nesses espaços.

As regras para a criação de um loteamento estão previstas na Lei 6766/79, entre elas, destaca-se a previsão de áreas destinadas ao sistema de circulação, equipamento urbano e comunitário, bem como espaços livres de uso público que serão proporcionas à densidade da ocupação que, por sua vez, é definida pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situe<sup>85</sup>.

As áreas destinadas à circulação e a equipamentos comunitários e uso público são doadas ao Município no ato do registro do loteamento. O loteamento deve ser aprovado no setor competente do Município e posteriormente registrado e implantado com a

---

<sup>84</sup> Defensora Pública em Minas Gerais, titular da Defensoria Especializada em Direitos Humanos, Coletivos e Socioambientais de Belo Horizonte, especialista em direito urbanístico pela PUC – Minas. Membro da Comissão do Direito Social à Moradia do Colégio Nacional de Defensores Públicos. Email: cleide.nepomuceno@defensoria.mg.gov.br.

<sup>85</sup> Conforme artigo 4 da Lei 6766/79.

abertura das vias públicas e instalação da infraestrutura urbana e então comercializado. O artigo 22 da Lei 6766/79<sup>86</sup> exige o registro do loteamento para que as áreas destinadas ao poder público ingressem no domínio Municipal, afinal, é o registro uma das formas de aquisição originária da propriedade<sup>87</sup>.

Muitas áreas foram loteadas sem a observância dessas regras e de outras vigentes na época da implantação do loteamento, de forma que existem lotes registrados que não foram implantados e existem lotes constituídos que não foram registrados e, nesses casos, áreas que seriam doadas ao Município, conforme a planta do loteamento, mas que foram ocupadas para fins de moradia, apesar de não serem previstas como lote.

O texto aborda as situações em que o poder público, em particular o Município de Belo Horizonte, considera como públicas, com fundamento em parcelamentos aprovados por meio de Cadastro de Planta Municipal, mas não registrados, áreas destinadas ao domínio municipal que não foram afetadas a uma finalidade pública, mas ocupadas para fins de moradia.

O comportamento do Município ignora a existência de moradias precárias e informais e de toda legislação que regulamenta o direito público subjetivo à regularização fundiária e se fundamenta em um pensamento formalista e conservador que tem seu ápice na Súmula 619 do Superior Tribunal de Justiça, segundo a qual, a ocupação indevida de bem público configura mera detenção, de natureza precária, insuscetível de retenção ou indenização por acessões e benfeitorias<sup>88</sup>, que a nosso ver deve ser revista (Nepomuceno, 2019).

À luz da ocupação do solo urbano como uma necessidade humana e o direito à cidade pensado por David Harvey pretende-se discutir como o posicionamento do Município deve ser refutado para dar lugar à construção de uma solução que associa o direito público subjetivo à regularização fundiária ao direito à cidade por quem, embora

---

<sup>86</sup>Art. 22. Desde a data de registro do loteamento, passam a integrar o domínio do Município as vias e praças, os espaços livres e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo.

Parágrafo único. Na hipótese de parcelamento do solo implantado e não registrado, o Município poderá requerer, por meio da apresentação de planta de parcelamento elaborada pelo loteador ou aprovada pelo Município e de declaração de que o parcelamento se encontra implantado, o registro das áreas destinadas a uso público, que passarão dessa forma a integrar o seu domínio (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011).

<sup>87</sup> Art. 1.245. Transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis.

<sup>88</sup> Súmula 619, Corte Especial, julgado em 24 out. 2018, DJe 30 out. 2018.

não tenha recursos para pagar por um lote, transformado em mercadoria, também precisa ser inserido no contexto urbano como titular de direito.

Ainda que a intenção do ente municipal seja apenas a de recuperar o patrimônio público que estava previsto na planta de parcelamento não levada a registro, a pretensão de expulsão dos moradores desses locais previstos para serem públicos, mas que não sofreram uma afetação e tampouco estão registrados em nome do Município, serve de motivo para refletir como a cidade e o seu constante processo de transformação por meio da urbanização pode se tornar hostil aos mais pobres. Se a pretensão do Município se consuma, os ocupantes são expulsos de seu lugar de moradia permitindo ao Município contratar empresas que irão abrir vias públicas ou qualquer outra obra no local, usando a cidade, como diz Harvey, para acumular o excedente de capital, em detrimento de qualquer previsão indenizatória para o morador, no caso objeto de análise.

Nas situações de ocupação de áreas que não foram registradas em nome do ente municipal, pode-se contestar a natureza pública em favor do direito de manutenção da posse de pessoas hipossuficientes como forma de consolidar o direito à moradia e regularização fundiária destes locais em favor de seus ocupantes evitando o entendimento de que em terrenos públicos há mera detenção e não posse e reivindicar a diretriz de regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, preconizada no artigo. 2º, inciso XIV do Estatuto das Cidades.

## **2. Da Lei de Parcelamento e Desmembramento do Solo Urbano**

O loteamento é a forma com que uma grande área é fracionada em pedaços menores, lotes, com frente para o logradouro público, sendo a situação jurídica de um lote regularizado essencial para obtenção de autorização de edificação perante o Município. A definição está no § 1º do artigo 2º da Lei 6766/79. Hely Lopes Meirelles pondera, em sua definição, sobre a voluntariedade e formalidade do loteamento:

(...) o loteamento é o meio de urbanização e só se efetiva por procedimento voluntário e formal do proprietário da gleba, que planeja a sua divisão e a submete à aprovação da Prefeitura, para subsequente inscrição no registro imobiliário, transferência gratuita das áreas das vias públicas e dos espaços livres ao Município e a alienação dos lotes aos interessados (...) (Meirelles, 2011, p. 135).

Referida lei fixa as regras para o parcelamento do solo, quando a divisão de uma área implicar na abertura de vias públicas e vias de circulação (artigo 2º, §1º), e do desmembramento, quando não houver essa necessidade (artigo 2º, §2º).

A aplicação dessa lei tem um custo econômico que vai desde a abertura de projetos junto ao órgão municipal competente para aprovação do parcelamento ou desmembramento, implantação da infraestrutura, como, por exemplo, abertura de vias, drenagem pluvial, iluminação pública até o registro do parcelamento ou desmembramento, após a aprovação da planta junto ao órgão municipal competente, no Cartório de Registro de Imóvel onde a área desmembrada ou parcelada estava registrada, com a abertura de tantos lotes quantos forem resultantes do processo, para então serem comercializados. Esse custo é incorporado ao valor dos lotes que vão ao mercado para serem adquiridos por quem pode pagar por eles.

A urbanização brasileira é recheada de casos de loteamentos clandestinos ou irregulares que não foram aprovados ou sequer registrados, mas vendidos de forma mais acessível às pessoas carentes. O resultado foi a ocupação de loteamentos sem implantação (oficial) de vias públicas, drenagem pluvial, sistema de abastecimento de água, esgoto e energia elétrica, exemplificativamente. As vias públicas previstas, em plantas não aprovadas, nestes loteamentos por vezes acabam também sendo ocupadas, mesmo quando não colocadas à venda.

Não se pretende aqui infirmar a importância de aprovação de loteamentos e tampouco a previsão de destinação de áreas públicas sejam verdes ou para equipamentos, mas denunciar que, tendo em vista que os salários pagos às classes mais pobres são insuficientes para aquisição de sua própria terra (lote), enquanto mercadoria, são necessárias políticas públicas de acesso à habitação como forma de concretizar os objetivos insculpidos na Constituição Federal de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (artigo 3, III) e promover o bem estar de todos.

A terra é uma mercadoria produzida artificialmente, pois, como lembra Harvey ela é uma forma fictícia de capital que deriva das expectativas de aluguéis futuros (70). Quem possui terra aguarda a sua valorização por meio do crescimento e desenvolvimento urbano, muitas vezes proporcionado pelo próprio Estado, de forma que ela não é acessível aos mais pobres que sequer possui direito a crédito para conseguir comprá-la.

Em razão da insuficiência de políticas públicas, a ocupação de áreas remanescentes de loteamentos informais ou clandestinos é uma realidade nas grandes cidades brasileiras e o Município Belo Horizonte não foge à regra. Essas áreas se consolidam com o tempo e seus moradores e suas edificações tornam-se parte da paisagem urbana, agregando-se à cidade, utilizando-se da infraestrutura do entorno e até mesmo dos serviços públicos disponíveis como serviços de água, esgoto, iluminação pública, coleta de lixo que são paulatinamente conquistados após a implantação de fato do loteamento.

A despeito de uma aparente segurança da posse proporcionada pelo decorrer do tempo, ocupantes de áreas loteadas que seriam destinadas a equipamentos públicos podem ser objeto da fiscalização do Município, em nome do exercício de seu poder polícia, e notificados para desocupar os imóveis em razão da suposta natureza pública dando origem a um conflito entre o interesse do Município em proteger o patrimônio público, com fundamento legal no direito público, e o interesse do morador em manter a sua posse com fundamento no direito público subjetivo à regularização fundiária.

Como salientado por David Harvey (2014), o direito à cidade pode ser um conteúdo vazio e em disputa por diversos agentes, no caso, pelo próprio Município em nome da regulação dos usos e ocupação do solo urbano de acordo com as diretrizes traçados nos projetos aprovados, embora não registrados, e, por outro, dos munícipes com fundamento em seu nobre direito à moradia.

Todavia, o direito à cidade em disputa, não pode ceder às pressões que transformam as cidades em constantes palcos de urbanização para absorção do excedente do capitalismo e sua máquina de gentrificação social em detrimento daqueles que a ocupam com fins de moradia e possuem direito de reivindicá-la buscando a sua permanência nos locais usados, informalmente, para fins de moradia. Os cidadãos pobres que ocuparam esses espaços fazem parte da história de urbanização da cidade, e devem buscar, ao menos, direitos indenizatórios, respeitando o conteúdo de aquisição de direito real com fundamento na regularização fundiária.

### **3. Da averiguação de registro das áreas alegadas de natureza pública pelo ente municipal**

O Município de Belo Horizonte tem considerado como públicas áreas apontadas em cadastro de planta de loteamento aprovado por parte do Poder Público que não foram levadas à registro público pelo loteador e tampouco pelo Município. Nessas circunstâncias, o Município tem a previsão de ruas ou áreas de equipamentos públicos em seus cadastros de plantas, mas que não foram implementados de fato e, logo, afetados a uma finalidade pública, mas somente previstos para serem instituídos em mapa e sem registro público. Quando esses locais são ocupados para fins de moradia, por vezes, os moradores são notificados pelo poder público para demolirem o imóvel ou são processados judicialmente.

A pretensão reivindicatória do Município nas circunstâncias acima está equivocada, pois de acordo com a interpretação literal do artigo 22 da Lei 6766/79 as áreas para passarem ao domínio público necessitam do devido registro, inclusive os parcelamentos aprovados por iniciativa do Município. O artigo 22 da Lei 6766/79 dispõe:

Art. 22. Desde a data de registro do loteamento, passam a integrar o domínio do Município as vias e praças, os espaços livres e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo.

Parágrafo único. Na hipótese de parcelamento do solo implantado e não registrado, o Município poderá requerer, por meio da apresentação de planta de parcelamento elaborada pelo loteador ou aprovada pelo Município e de declaração de que o parcelamento se encontra implantado, o registro das áreas destinadas a uso público, que passarão dessa forma a integrar o seu domínio (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011).

De acordo com o artigo 22 da Lei 6766/79 é exigido o registro do loteamento para que as áreas destinadas ao uso público passem a integrar o domínio do Município. De acordo com o sítio Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, citando João Baptista Galhardo, as áreas públicas podem ter uma matrícula original:

Nada impede que, registrado o loteamento, seja aberta em nome do Município a matrícula das áreas públicas, noticiando, é claro, como registro anterior o do loteamento lançado na matrícula original, consignando-se ainda a sua destinação. As Normas de Serviço da Corregedoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo deixam a critério do Registrador a abertura de matrícula para as vias e praças, espaços livres e outros equipamentos urbanos constantes do memorial descritivo e do projeto (Cap. XX, 175 [p. 562]).

Ainda segundo o sítio, o artigo 195-A da Lei 6015/73 possibilita a abertura de matrícula para imóveis públicos ainda que o loteamento não esteja inscrito ou registrado.

Importante esclarecer que não estamos aqui tratando de áreas afetadas a uma finalidade pública, ou seja, de vias públicas estabelecidas de fato ainda que fruto de loteamentos que não foram registrados, ou seja, clandestinos, mas de áreas previstas somente em cadastros de planta aprovados pelo Município, cujo loteamento não foi registrado pelo loteador ou pelo Município, de sorte que o Município não tem o registro das supostas vias ou áreas públicas da área ocupadas para fins de moradia por pessoas hipossuficientes.

A propriedade não se presume e não pode ter fundamento em planta não registrada. O loteamento ou o parcelamento implantado tem que ser levado a registro público e, quando não registrado pelo loteador, o Município deve requerer o seu registro como condição para que as áreas destinadas a uso público passem a integrar o seu domínio.

De acordo com o artigo 4º da Lei 6766/79, cabe ao loteador destinar parte da gleba para a implantação do sistema de circulação (vias públicas), de equipamento urbano e comunitário, bem como espaços livres de uso público. A localização das áreas destinadas aos equipamentos urbanos e comunitários e áreas livres de uso público podem ser indicadas pelo Município durante o processo de aprovação do projeto de loteamento (Lei 6.766/79, art. 6º). Essas áreas passam para o domínio do Município no momento do registro do loteamento junto ao Cartório de Registro de Imóveis (Lei 6.766/79, art. 22) ou também na hipótese de parcelamento do solo implantado e não registrado, o Município poderá requerer, mediante a apresentação da planta, e a declaração de que o loteamento se encontra implantado, o registro das áreas destinadas a uso público que passarão a integrar o domínio do ente municipal (parágrafo único do artigo 22)

Em sentido oposto, ou seja, em lide em que se exige que o Município desobstrua suposto espaço previsto em planta (não registrada) que estaria ocupado, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais entendeu que, se não há registro, o Município não tem responsabilidade e, por consequência, direito/dever de exigir a desocupação:

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - OBRIGAÇÃO DE FAZER - DESOBSTRUÇÃO DE VIA PÚBLICA - INVASÃO DE PROPRIEDADE PARTICULAR - LOTEAMENTO PARTICULAR - VIA PÚBLICA NÃO IMPLANTADA - INEXISTÊNCIA DE PROVA DO DIREITO INVOCADO. 1- A competência constitucional para promover o ordenamento territorial local é do Município (CF/88, art. 30, VIII); 2- Compete ao Município promover a delimitação da zona urbana, o traçado urbano, marcando o arruamento - atual e futuro, todavia, no caso de loteamento particular, o traçado deve ser efetivado

pelo loteador; 3- As áreas públicas em loteamento particular passam a integrar o domínio do Município após o registro do loteamento (art. 22, Lei 6.766/79); 4- É do autor o ônus da prova do seu direito; 5- Diante da informação do Município de que não foi implantada a via pública no local reclamado, não pode ser responsabilizado por eventual obrigação de fazer, consistente em promover a desocupação da área, ou de indenizar. (TJMG - Apelação Cível 1.0079.14.071752-5/001, Relator(a): Des.(a) Renato Dresch , 4ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 24/05/2018, publicação da súmula em 29/05/2018).

Nos casos em que não houve um loteamento registrado no Cartório e tampouco demonstração pelo Município de que houve aprovação do loteamento, o que é comum, mas o cadastro da planta aprovado posteriormente a um loteamento de fato, cabe ao Município requerer o registro das áreas públicas junto ao Cartório, nos termos do parágrafo único, do artigo 22, o que não seria possível em relação à parte da rua não construída, mas ocupada para fins de moradia.

Superada a tese do Município de que não pode exigir a remoção do morador de área que não é de domínio público, ainda que estivesse prevista em planta aprovada mas não implantada ou registrada, resta a opção de desapropriação se houver justificativa de uma finalidade pública que prepondera sobre o interesse do particular, desde que garantida a justa e prévia indenização em dinheiro, conforme artigo 182 da Constituição Federal.

#### **4. Do direito à cidade: urbanização como valorização da propriedade e regularização fundiária**

Em sua obra, *Cidades Rebeldes*, do direito à cidade à Revolução Urbana, Harvey explica como a urbanização desempenha papel ativo ao absorver mercadorias excedentes que os capitalistas não param de produzir em sua busca por mais-valia. A abertura de vias públicas ou obras são importantes para o setor da construção civil, para a indústria de cimento, a título de exemplos. As obras públicas de urbanização da cidade proporcionam a circulação de riquezas, mas não devem ser realizadas à custa de uma gentrificação social, pois a Constituição Federal garante a dignidade humana como diretriz de todo o ordenamento jurídico que deve ser perseguida pelos entes públicos.

Ainda que a pretensão do Município, em cumprimento ao seu poder de fiscalização, seja apenas o de averiguar a ocupação de terrenos ou áreas públicas, de acordo com os cadastros de plantas, e reivindicá-las de quem as ocupa, em muitos casos pessoas pobres, podemos refletir que esse movimento pode representar uma gentrificação

da população que ocupa esses lugares, se eles forem transformados como oportunidades de investimentos capitalistas, ainda que de acordo com o interesse público, em desrespeito aos direitos adquiridos por essa população cuja remoção se reivindica. De acordo com Harvey (2014, p. 50):

A absorção do excedente por meio da transformação urbana tem, contudo, um aspecto ainda mais sombrio, uma vez que implica uma grande recorrência de reestruturação urbana por meio de uma “destruição criativa”. Quase sempre, isso tem uma dimensão de classe, pois em geral são os pobres, os desprivilegiados e marginalizados do poder político os que sofrem mais que quaisquer outros com esse processo.

Sustenta-se que o equilíbrio entre o interesse público e o interesse privado, sobretudo quando há direitos públicos subjetivos, deve ser buscado. Como salientado, o Município não deve reivindicar áreas previstas como públicas em mapas, mas sem registro, sem o devido respeito aos direitos adquiridos dos moradores que fizeram ali seu espaço de moradia.

O ordenamento pátrio prevê que a ocupação de espaços públicos ou privados para o fim de moradia gera direito à regularização fundiária, que é um direito público subjetivo de moradores de assentamentos ou núcleos urbanos informais, como previsto na Lei 13465/2017 (artigo 9º), quando a posse do local, sem contestação, ou seja, mansa ou pacífica, se completa por um determinado período de tempo. A regularização fundiária importa tanto na titulação dos ocupantes, gerando direito real por meio de diversos instrumentos como a usucapião, legitimação fundiária ou concessão especial de uso para fins de moradia, como também implica no direito à urbanização para melhoria das condições de ocupação.

Dessa feita, a regularização fundiária também pode representar uma oportunidade de transformação da cidade e de circulação de capital, mas com respeito ao direito dos moradores que por meio da posse fizeram do local sua moradia ainda que destituídos de títulos de propriedade.

## 5. Conclusão

A pretensão municipal de reivindicar como públicas áreas previstas em cadastros de plantas aprovados, mas não levadas à registro deve ser refutada em face de uma interpretação literal do artigo 22 da Lei 6.766/79 que exige o prévio registro das áreas públicas oriundas de um loteamento.

Essa interpretação literal vai ao encontro de uma leitura inclusiva do direito à cidade proposto por Harvey onde, apesar da disputa por vários interesses, deve-se buscar uma apropriação das mais valias por quem trabalha e também contribui para a criação das cidades.

A remoção de várias famílias que ocupam áreas previstas como públicas em cadastros de plantas não registrados é gentrificação social que deve ser evitada ainda mais quando tais áreas não estão registradas, devendo, o Poder Público examinar a possibilidade de realizar a regularização fundiária ou a desapropriação, se houver interesse público em de fato tornar esses espaços ocupados afetados a uma finalidade pública, após a desapropriação, e proceder ao devido registro da área.

### Referências

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Concessão de uso especial para fins de moradia**, Estatuto da Cidade, São Paulo: Malheiros, 2009.

GODOY, Arion Escorsin. **Conflitos Habitacionais Urbanos. Atuação e Mediação Jurídico-Política da Defensoria Pública**, Curitiba: Juruá, 2015

HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. Tradução de Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

IRIB. **Parcelamento do solo urbano**. Loteamento. Áreas públicas – transmissão. Instituto de Registro Imobiliário do Brasil Disponível em <<https://www.ibr.org.br/noticias/detalhes/parcelamento-do-solo-urbano-loteamento-areas-publicas-transmissao>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de Construir**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MATTOS, Liana Portilho. Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia: um Caso Concreto. In: ALFONSIN, Betânia; FERANDES, Edésio (Org). **Direito à Moradia e Segurança da Posse no Estatuto da Cidade**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2006.

MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. **Estatuto da Cidade**, 2ª Ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

NEPOMUCENO, Cleide. As favelas e o direito à cidade. **Revista ADEP**. Belo Horizonte, Ano I, nº 2, p. 19-20, maio 2012.

PRESTES, Vanêsa Buzelato. A Concessão Especial para fins de Moradia na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade – da Constitucionalidade da Medida Provisória 2.220 de 04 de setembro de 2001. In: ALFONSIN, Betânia; FERANDES, Edésio (Org). **Direito à Moradia e Segurança da Posse no Estatuto da Cidade**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2006.

## PERFIL E CONCEITO NORMATIVO DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL

Sílvia Tibo Barbosa Lima<sup>89</sup>  
Daniel Gaio<sup>90</sup>

### 1. Histórico e perfil

A existência de pessoas vivendo nas ruas não constitui um fenômeno novo. Há registros de sua ocorrência desde as cidades pré-industriais<sup>91</sup>, no século 17, época em que as ruas já se apresentavam como locais de moradia e sobrevivência para grupos de pessoas necessitadas que, com o fim do regime servil, migraram para as cidades em busca de oportunidades de vida e sustento (Bursztyn, 2003, p. 19).

No Brasil, o fenômeno *situação de rua*, como questão social, começa a ser observado de maneira mais significativa ao longo do século 20, sobretudo a partir da década de 1980<sup>92</sup>, como resultado do processo de industrialização e urbanização que determinou a ida de um grande contingente de pessoas do campo para as cidades (Sicari; Zanella, 2018, p. 663). Segundo Lessa (2003, p. 11-12):

Houve inicialmente um fluxo tênue de homens livres e pobres, quer oriundos do ultramar, quer do interior, para as vilas. Sua reprodução acompanhou a vida urbana brasileira. Os motivos de migração para a cidade são de fácil entendimento. No tecido urbano, em contraste com o interior, existe — ainda que em embrião — a ideia do público. Além disso, a cidade é percebida como um espaço de possibilidades lotéricas, ainda que ínfimas, de prosperidade individual. Viver na cidade integra necessariamente o homem pobre e livre à

---

<sup>89</sup> Mestre em Direito pela UFMG. Graduada em Direito pela UFMG. Pesquisadora do Projeto de Pesquisa e Extensão RE-HABITARE (CNPq). Analista Judiciária do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região. Email: [entrepresaseversos@gmail.com](mailto:entrepresaseversos@gmail.com).

<sup>90</sup> Professor Associado de Direito Urbanístico e Ambiental da Universidade Federal de Minas Gerais. Membro do Corpo Permanente dos Programas de Pós-Graduação em Direito/UFMG e de Pós-Graduação em Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável/UFMG. Líder do Grupo de Pesquisa e Extensão RE-HABITARE (CNPq). E-mail: [danielgaio72@yahoo.com.br](mailto:danielgaio72@yahoo.com.br).

<sup>91</sup> Bursztyn (2003, p. 19) faz referência à migração de grupos de despossuídos para cidades pré-industriais inglesas e francesas já no início do século 17, destacando que, na época, “[...] não havia trabalho para todos, nem habitação, nem comida, de maneira que muitos trabalhavam e viviam no meio da rua”.

<sup>92</sup> Na mesma época, fenômeno semelhante foi observado nas grandes cidades norte-americanas, como noticiam Snow e Anderson (1998, p. 21-22).

circulação mercantil: está obrigado a obter rendimento monetário para adquirir o necessário à subsistência.

Esse movimento de ida para as cidades em busca de melhores condições de vida acirrou os níveis de pobreza urbana e exclusão socioespacial<sup>93</sup> em um momento em que as políticas de proteção social passavam por um processo de declínio em todo o mundo, como reflexo do enfraquecimento do *Welfare State* e do fortalecimento do neoliberalismo (Bursztyn, 2003, p. 29).

O Brasil não chegou a ter um sistema de bem-estar social como aquele que se implementou nos Estados Unidos e nos países da Europa ocidental após a Segunda Guerra Mundial, de modo que o país ingressou no neoliberalismo sem ter sequer consolidado um conjunto de garantias sociais. Ao contrário, estabeleceu-se aqui, entre os anos de 1964 e 1985, um modelo desenvolvimentista, autoritário e excludente, que produziu uma sociedade extremamente desigual. Desse modo, os efeitos gerados pelas políticas neoliberais, no Brasil, foram ainda mais graves se comparados aos produzidos nos países que tiveram um Estado de bem-estar social propriamente dito.

Os últimos anos do século 20 revelaram o surgimento de uma categoria de “novos pobres” e a transformação dos “velhos pobres” em “miseráveis”, contrapondo-se aos anos de 1950 e 1960, quando despontou uma categoria de “novos ricos”, representada por aqueles que haviam ingressado no mundo do consumo. A categoria dos “novos pobres” compreendia aqueles cuja condição de vida foi fragilizada ao longo da década de 1980, com o enfraquecimento das políticas de proteção social e o fortalecimento das políticas neoliberais, ao passo que os “novos miseráveis” correspondiam àqueles que, nesse mesmo contexto, migraram do patamar da pobreza para o da miséria (Burstzyn, 2003, p. 23-36).

Nesse contexto, observa-se o surgimento de uma “nova população de rua” no Brasil, ao longo da década de 1980, como reflexo do aumento dos níveis de desigualdade e da ausência de políticas públicas de proteção social. Nos anos de 1990, esse fenômeno se intensifica, sobretudo a partir da promulgação do 1º Plano Econômico do Governo Collor, que conduziu ao desemprego muitos trabalhadores do ramo da construção civil.

---

<sup>93</sup> Segundo Santos (2013, p. 09 e 31-32), nos países subdesenvolvidos, como o Brasil, a urbanização foi acompanhada, em igual ritmo, pela expansão da pobreza, razão pela qual o autor entende que urbanização e pobreza são fenômenos interconectados.

À época, paralelamente à crise econômica, o Brasil passou por um processo de redução da produção de moradia popular. Elevou-se, assim, o custo da habitação – seja para locação, seja para aquisição –, o que gerou o aumento da demanda por vagas em cortiços e a utilização da rua como espaço de moradia (Simões Júnior, 1992, p. 13-15). Essa “nova população de rua”, cujo surgimento esteve associado essencialmente a fatores econômicos, somou-se a um outro grupo de pessoas, que já se encontrava nas ruas por outras razões:

A maior parte desses operários, migrantes vivendo só e sem família em São Paulo e morando nos alojamentos do canteiro de obras, passaram com a situação de desemprego, a engrossar o contingente dos sem-teto da cidade. Sem renda e com dificuldades de conseguir um novo posto de trabalho, ainda que no mercado informal, acabaram sem ter acesso nem mesmo ao aluguel de um cômodo de cortiço ou de pensão: foi o primeiro contingente de desempregados que terminaram por ir dividir o espaço de rua juntamente com os seus tradicionais moradores: mendigos, alcoólatras, deficientes, marginais, etc (Simões Júnior, 1992, p. 13).

Forma-se, assim, um grupo populacional complexo, singular e bastante heterogêneo, composto por pessoas com características e trajetórias de vida diversas, a que se atribuíram as denominações de “povo da rua”, “população de rua”, “população moradora de rua” ou, ainda, “moradores de rua”<sup>94</sup>, e que correspondia a:

[...] segmentos de população de baixíssima renda e em idade adulta que, por uma contingência temporária ou de forma permanente estão habitando nos logradouros públicos da cidade (praças, calçadas, marquises, jardins, baixios de viadutos), em áreas degradadas (galpões e residências abandonadas, edificações em ruínas, terrenos baldios, mocós, tumbas de cemitérios, carcaças de veículos etc.) ou ainda, eventualmente, pernoitando em albergues públicos ou em “camas quentes” alugadas.

Esse grupo populacional possui a característica de não só estar transformando esses espaços em locais de moradia como também o de utilizar os logradouros públicos como habitat de convívio permanente, de onde extraem uma renda mínima para a sobrevivência (Simões Júnior, 1992, p. 17).

A despeito da diversidade desse novo grupo populacional, um levantamento nacional realizado entre os anos de 2007 e 2008<sup>95</sup> traçou o seu perfil predominante.

---

<sup>94</sup> Essas denominações devem ser evitadas, pois possuem viés altamente estigmatizante, na medida em que atribuem à situação de rua o *status* de condição imutável, impossível de ser superada.

<sup>95</sup> Trata-se da Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua, realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome entre agosto de 2007 e março de 2008, em 71 cidades brasileiras, aí compreendidas as 23 Capitais, independentemente de seu porte populacional, e 48 municípios com mais de 300 mil habitantes. Não fizeram parte da pesquisa as cidades de São Paulo, Belo Horizonte, Recife e Porto Alegre, porque já haviam realizado levantamentos semelhantes em anos recentes. Foram consideradas em situação de rua tanto as pessoas que viviam em espaços como calçadas, praças, viadutos,

Constatou-se à época que 82% das pessoas em situação de rua no Brasil eram homens; 53% possuíam entre 25 e 44 anos; 67% eram pretas ou pardas; 52% possuíam algum parente que morava na mesma cidade em que estavam vivendo; 36% haviam ido para as ruas em razão de problemas ligados a álcool/drogas, 30% por problemas econômicos/desemprego e 29% em decorrência de desavenças familiares; 76% sempre viveram no município em que moravam ou em municípios próximos; 71% tinham alguma atividade remunerada, entre as quais se destacavam as atividades de catador de materiais recicláveis (28%), flanelinha (14%), tarefas ligadas à construção civil (6%) e limpeza (4%); 2% afirmaram trabalhar com Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) assinada; 16% pediam dinheiro como principal meio de sobrevivência; 25% não possuíam documento de identificação; 80% disseram conseguir fazer ao menos uma refeição por dia; 89% afirmaram não receber nenhum benefício social; 74% sabiam ler e escrever, 17% não sabiam escrever e 8% apenas assinavam o próprio nome; 64% não concluíram o Ensino Fundamental e 95% não estudavam (Brasil, 2009d, p. 86-87).

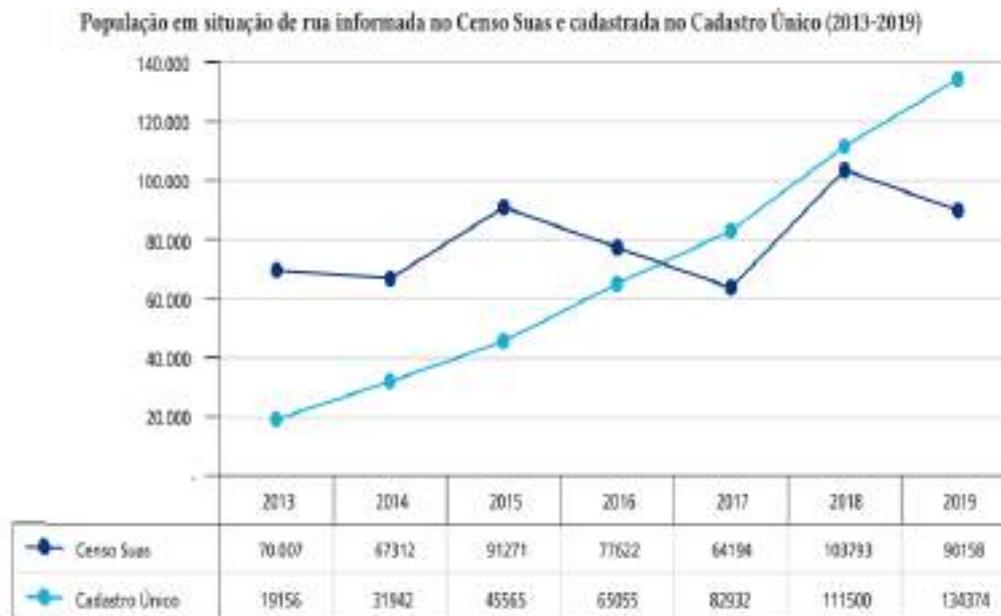
No mês de junho de 2020, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) publicou a Nota Técnica nº 73, contendo a evolução do crescimento da população em situação de rua no Brasil entre os anos de 2013 e 2019. O gráfico abaixo, extraído da referida Nota Técnica, indica que houve um aumento bastante expressivo desse grupo populacional no período mencionado<sup>96</sup>:

---

edifícios e terrenos abandonados como aquelas que pernoitavam em unidades de acolhimento institucional, como abrigos, albergues e casas de passagem (Brasil, 2009, p. 85).

<sup>96</sup> Segundo o IPEA (2020, p. 08), as causas desse aumento “[...] ainda não foram devidamente avaliadas em um plano nacional, mas é provável que se relacionem fortemente à crise econômica e ao desemprego”.

**Gráfico 1 – População em situação de rua informada no Censo Suas e cadastrada no Cadastro Único (2013-2019)**



Fonte: IPEA (2020, p. 08).

Registra-se que a referida Nota Técnica foi elaborada a partir de informações extraídas do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único)<sup>97</sup> e do Censo do Sistema Único de Assistência Social (Censo Suas)<sup>98</sup>. Assim, os números ali indicados não refletem a totalidade do fenômeno *situação de rua*, já que consideram apenas as pessoas em situação de rua cadastradas nos respectivos bancos de dados.

Ademais, com a crise socioeconômica decorrente da pandemia da Covid-19, é visível o aumento da população em situação de rua nas grandes e médias cidades brasileiras nos últimos dois anos. A título de exemplo, na cidade de São Paulo, o número

<sup>97</sup> O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) é “[...] a ferramenta de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda. É um importante instrumento de planejamento de políticas públicas, pois proporciona, em uma só base, um retrato abrangente das condições de vida dos cidadãos brasileiros mais vulneráveis, agregando informações de renda, características do domicílio, escolaridade, deficiência, entre outras” (Brasil, s.d., p. 01).

<sup>98</sup> O Censo do Sistema Único de Assistência Social (Censo Suas) “[...] é o método utilizado pelo Sistema Único de Assistência Social (Suas), para monitorar todos os serviços, programas e projetos ofertados, conforme diretrizes da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Essa ferramenta foi instituída pelo Decreto nº 7.334 de 19 de outubro de 2010” (Medeiros, 2021, n.p., destaques no original).

de pessoas em situação de rua passou de 24.344 no final de 2019 para 31.884 no final de 2021 (São Paulo, 2021, p. 38-39). Registrou-se, portanto, em dois anos, um aumento de 7.540 pessoas (31%), número superior à população de 69,6% dos municípios do Estado de São Paulo. Foram encontrados 12.438 pontos de concentração de pessoas em situação de rua no referido município em 2021, ao passo que, em 2019, haviam sido encontrados 6.816 pontos, o que representa um aumento de 82,5%. Ademais, em 2019, foram constatadas moradias improvisadas, como barracos e barracas de *camping*, em 2.051 desses pontos (30,1%), ao passo que, em 2021, essas moradias foram encontradas em 6.778 pontos (54,5%).

No ano de 2021, já em meio à pandemia da Covid-19, o Programa Polos de Cidadania/UFGM publicou o Relatório Técnico-Científico<sup>99</sup> contendo a estimativa do número de pessoas em situação de rua no Brasil e detalhando o seu perfil, a partir de dados disponibilizados pelo Cadastro Único, tendo por base o mês de março daquele ano. De acordo com esse levantamento, o número de pessoas em situação de rua registrado no Cadastro Único em março de 2021 era de 160.097 (cento e sessenta mil e noventa e sete) (Dias, 2021a, p. 14).

Desse total, 86,03% declararam-se do sexo masculino e 13,97% do sexo feminino; 86,82% tinham entre 18 e 59 anos; e 91,01% encontravam-se na faixa de extrema pobreza<sup>100</sup>. Quanto à cor/raça, declararam-se negras<sup>101</sup> (pretas ou pardas) 67,36% das pessoas do sexo masculino e 70,79% das pessoas do sexo feminino, o que revela a predominância de pessoas (homens e mulheres) de cor/raça negra nesse grupo populacional (Dias, 2021a, n. p.), como retrato do racismo estrutural que marcou o processo histórico de formação da sociedade brasileira e que se mantém como elemento

---

<sup>99</sup> O Relatório foi produzido no âmbito do projeto de extensão e pesquisa denominado *Incontáveis*, que surgiu em março de 2020, vinculado à Plataforma Aberta de Atenção em Direitos Humanos (PADHu), para analisar e divulgar, de maneira sistemática, dados sobre a população em situação de rua em todas as regiões do Brasil, “[...] tendo em vista a histórica escassez de dados disponíveis para a elaboração, implantação, monitoramento e avaliação das políticas públicas voltadas à garantia de direitos das pessoas em situação de rua no nosso país” (Dias, 2021a, p. 06).

<sup>100</sup> A definição da linha de extrema pobreza utilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) é baseada no critério estabelecido pelo Banco Mundial, o qual considera em tal condição as pessoas que sobrevivem com renda mensal *per capita* inferior a R\$ 145,00 (cento e quarenta e cinco reais) ou U\$S 1,90 (um dólar e noventa centavos) por dia (Extrema, 2019, n.p.).

<sup>101</sup> A identificação dos grupos raciais no Brasil é feita segundo o sistema classificatório de “cor ou raça” utilizado pelo IBGE, que traz as seguintes categorias: branca, preta, parda, amarela e indígena. (IBGE, 2013, p. 24). De acordo com essa classificação, portanto, pretos e pardos constituem categorias raciais diferentes, as quais, juntas, compõem a população negra.

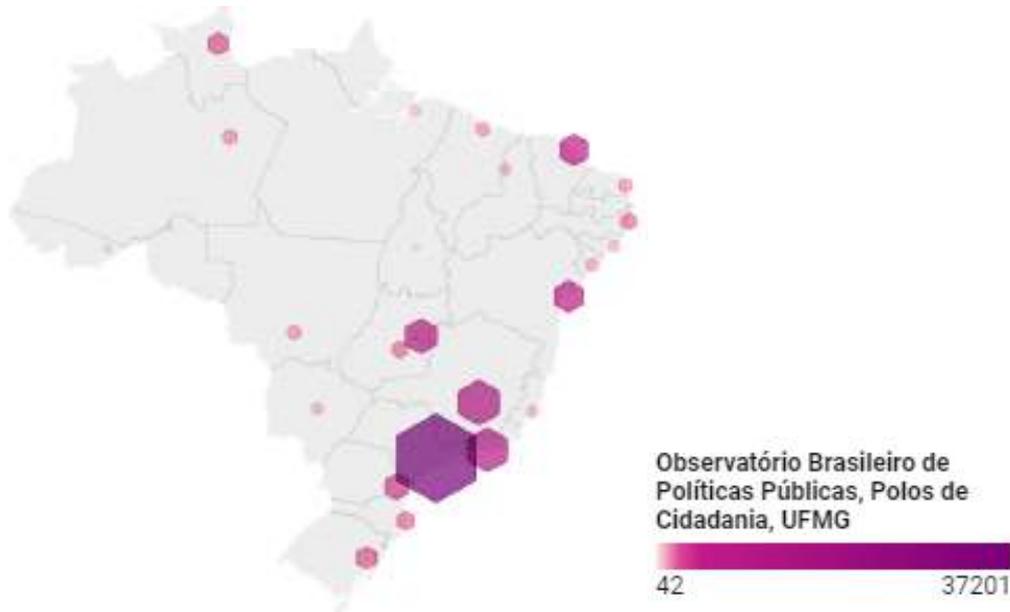
determinante da exclusão social dos negros no país, assim como dos episódios de violência a que são constantemente submetidos<sup>102</sup>.

Depreende-se do referido Relatório, ainda, que 3,38% das pessoas em situação de rua estavam localizadas na Região Norte do Brasil; 12,70% na Região Nordeste; 7% na Região Centro-Oeste; 62,62% na Região Sudeste; e 14,30% na Região Sul (DIAS, 2021a, p. 15, 23, 33, 38 e 43). Verificou-se, portanto, uma maior concentração de pessoas em situação de rua na Região Sudeste, nos Estados de Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro e Espírito Santo, como se infere do mapa abaixo, produzido pelo Programa Polos de Cidadania em dezembro de 2021:

---

<sup>102</sup> O Estudo sobre Desigualdades Sociais por Cor ou Raça, publicado pelo IBGE no final do ano de 2019, revelou que 68,6% dos cargos gerenciais, no Brasil, são ocupados por brancos, ao passo que apenas 29,9% deles são ocupados por pretos e pardos. Ainda em relação ao mercado de trabalho, apurou-se uma taxa de subutilização de 18,8% entre brancos, contra 29% entre pretos e pardos, sendo válido registrar que a subutilização refere-se ao índice de preterimento do trabalhador no acesso aos postos de trabalho, que ocorre mesmo quando são cumpridos os requisitos de capacitação e qualificação exigidos para os cargos. Quanto à distribuição de renda e às condições de moradia, constatou-se que, entre as pessoas que vivem abaixo da linha da pobreza, 15,4% são brancos e 32,9% são pretos ou pardos. Em relação ao acesso à educação, chegou-se a uma taxa de analfabetismo de 3,9% entre brancos e de 9,1% entre pretos e pardos. Quanto à distribuição do acesso às universidades, apurou-se que, na rede pública, 49,7% dos estudantes são brancos e 50,3% são pretos ou pardos. Na rede privada, 53,4% dos estudantes são brancos e 46,6% são pretos ou pardos. No âmbito da representação política, 24,4% dos deputados federais eleitos em 2018 consideram-se pretos ou pardos, ao passo que 75,6% consideram-se brancos. Por fim, no que se refere aos índices de violência, a taxa de homicídio foi de 34 em cada cem mil entre pessoas brancas e de 98 em cada cem mil entre pretos e pardos (IBGE, 2019, p. 01).

### Mapa 1 – Concentração de pessoas em situação de rua no Brasil



Fonte: Dias (2021b, n.p.).

Dados mais recentes revelam um novo crescimento da população em situação de rua no Brasil, entre 2021 e 2022, indicando que ela passou de 160.097 (Dias, 2021a, p. 14) para 281.472 (IPEA, 2022, p. 16), sendo notória, ainda, a mudança no perfil da população em situação de rua desde o início da pandemia da Covid-19, com um aumento significativo do número de famílias (pais, mães e filhos) nessa condição (Monteiro; Chagas, 2021, n.p.).

## 2. Fatores determinantes da ida para as ruas e invisibilidade social

A Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua (BRASIL, 2009d, p. 87) revelou serem diversos os fatores que têm levado pessoas a viverem nas ruas, dentre os quais se destacam o uso de álcool e outras drogas (35,5%), o desemprego (29,8%) e os conflitos/desavenças familiares (29,1%). Desses três motivos, ao menos um foi citado por pelo menos 71,3% das pessoas entrevistadas na ocasião, em muitos casos de maneira correlacionada. A escolha pessoal da rua como local de moradia, associada à busca por liberdade e independência, também foi considerada entre os fatores responsáveis pela situação de rua, ainda que não tenha sido mencionada de maneira expressa nos relatos das pessoas entrevistadas.

A *situação de rua*, portanto, é um fenômeno com causas múltiplas, cuja ocorrência está associada tanto a “[...] fatores circunstanciais, próprios da trajetória de vida de cada indivíduo, quanto a fatores estruturais, inerentes ao sistema capitalista de produção” (Brasil, 2009d, p. 223). Ademais, em muitos casos, o motivo determinante da ida para as ruas apresenta-se como o resultado da combinação de diversos elementos.

Snow e Anderson (1998, p. 372-373 e 404-423) mencionam a existência de causas “estruturais” (supraindividuais) e “biográficas” (individuais) do desabrigo, destacando que, se por um lado esses fatores estão interligados, ao mesmo tempo são fundamentalmente diferentes. Segundo os autores, as causas “estruturais” abrangem o “deslocamento residencial” e o “deslocamento econômico”, ao passo que as causas “biográficas” envolvem o “voluntarismo” (quando a situação de rua se dá por escolha ou estilo de vida)<sup>103</sup>, as “deficiências e patologias pessoais”<sup>104</sup> (como doenças mentais e dependência de álcool/outras drogas), a “ausência de apoio familiar” (ligada a contextos familiares conturbados, instáveis ou conflituosos) e, ainda, o “azar” (relacionado à ocorrência de situações inesperadas, como acidentes, que provocam uma reviravolta na história de vida da pessoa).

Essa diversidade de fatores que levam pessoas a viverem nas ruas determina, em grande medida, a heterogeneidade da população em situação de rua, que, por sua vez, reflete-se na singularidade de seus modos de vida, trabalho, convivência e sobrevivência.

Tendo como critério de análise o tempo de permanência nas ruas, Vieira, Bezerra e Rosa (1994, p. 94-95) identificam a existência de três categorias de pessoas em situação de rua. A primeira delas constitui-se de “pessoas que ficam nas ruas”, as quais chegaram a tal situação por circunstâncias alheias à sua vontade, como o desemprego e a insuficiência de renda, e que, por não estarem ainda habituadas à vida nas ruas, costumam pernoitar em unidades de acolhimento como albergues/abrigo ou em locais públicos de maior movimento, por temerem atos de violência. A segunda categoria, das “pessoas que

---

<sup>103</sup> Segundo os autores, o fundamento voluntarista costuma ser defendido na esfera política “[...] em parte porque exime os que tomam decisões políticas e as estruturas e tendências com as quais estão associados da responsabilidade por alguns dos problemas que os confrontam” (Snow; Anderson, 1998, p. 404).

<sup>104</sup> Quanto às “deficiências e patologias pessoais”, os autores ressaltam que “[...] é difícil, senão impossível, determinar se [...] são causa, em vez de consequência, do desabrigo”, pois o desabrigo, por si só, é “uma condição altamente incapacitadora”, de modo que as deficiências e patologias, em muitos casos, “[...] podem ser melhor (sic) compreendidos como adaptações comportamentais e psicológicas às situações difíceis e penosas da vida de rua” (Snow; Anderson, 1998, p. 410-411).

estão nas ruas”, compreende aquelas que se encontram nessa condição por um lapso temporal mais longo, razão pela qual já estabeleceram relações com outras pessoas na mesma situação, não apresentam mais tanto temor em relação à vida nas ruas e desenvolveram modos específicos de sobrevivência, exercendo atividades remuneradas, ainda que informalmente, como guarda de carros e coleta de materiais recicláveis. Por fim, na terceira categoria, das “pessoas que são da rua”, estão as que se encontram há tanto tempo em situação de rua que já apresentam um processo de degradação física e mental em razão da alimentação precária, do uso abusivo de álcool/outras drogas e da exposição a doenças e à violência.

De forma similar, Snow e Anderson (1998, p. 78-79 e 87-101) apresentam uma tipologia de pessoas em situação de rua<sup>105</sup> com base em três “critérios de diferenciação”, os quais refletem bem a heterogeneidade desse grupo populacional. O primeiro refere-se ao “estilo de vida”, compreendendo, por exemplo, as formas de trabalho/subsistência e as estratégias para dormir utilizadas nas ruas. O segundo, de natureza “cognitiva”, envolve aspectos ligados à própria aceitação da situação de vulnerabilidade e à existência de planos ou projetos para a saída das ruas. O terceiro, de caráter “temporal”, diz respeito ao tempo de permanência nas ruas.

A partir dessas variáveis, os referidos autores identificam três tipos genéricos de pessoas em situação de rua: os “recém-deslocados”, que se encontram nas ruas pela primeira vez ou há pouco tempo, utilizam equipamentos institucionais de acolhimento e costumam ter planos de saída das ruas, razão pela qual buscam vagas de emprego mais convencionais; os “vacilantes”, que não alcançaram êxito em suas tentativas de saída das ruas e, assim, encontram-se em um “estado transitório de liminaridade”, estando mais familiarizados e adaptados à vida nas ruas em relação aos recém-deslocados, inclusive no que se refere aos mecanismos utilizados para conseguirem alimento e abrigo; e os “outsiders”, cuja dimensão cognitiva já está mais orientada para a busca de meios de sobrevivência nas ruas do que para o estabelecimento de planos de saída delas, haja vista o longo tempo de permanência nessa condição<sup>106</sup>.

---

<sup>105</sup> A terminologia utilizada pelos autores foi traduzida como “morador de rua” ou “pessoa moradora de rua”, que será considerada, aqui, como correspondente a “pessoa em situação de rua”, em consonância com o conceito trazido pelo Decreto n.º 7.053/2009.

<sup>106</sup> Os autores distinguem três tipos de “outsiders”: os “andarilhos”, os “mendigos” e os “doentes mentais” (Snow; Anderson, 1998, p. 95).

Apesar da diversidade de elementos que levam pessoas a viverem nas ruas – que, como se viu, acaba por determinar a existência de diferentes categorias ou tipologias de pessoas em situação de rua – não há como negar que, no Brasil, o fenômeno *situação de rua* está associado em grande medida a causas socioeconômicas, isto é, à impossibilidade de fazer face ao custo de aquisição ou locação da moradia, pois, na verdade, como lembra Simões Júnior (1992, p. 37), só se sujeita ao desabrigo o indivíduo que “[...] vê esgotadas todas as possibilidades de conseguir uma opção de moradia (desde a casa de parentes até o aluguel de um cômodo em cortiço)”.

Sob esse aspecto, a situação de rua apresenta-se como consequência de um sistema político, econômico e social excludente, que coloca à margem de suas fronteiras aqueles que não conseguem se enquadrar no seu modelo de produção e distribuição de riquezas, tornando-os “redundantes”, “extranumerários” ou “desnecessários”, verdadeiras mercadorias desprovidas de utilidade (Bauman, 2017, p. 20). Trata-se, pois, de um fenômeno social que expressa a face mais cruel do sistema socioeconômico vigente (Kohara, 2018, p. 10).

Com efeito, na sociedade capitalista, as vulnerabilidades estão distribuídas de maneiras diversas, sendo que determinados grupos sociais encontram-se mais ou menos suscetíveis à violência em relação a outros (Butler, 2019, p. 10). Em se tratando de pessoas em situação de rua, o grau de vulnerabilidade a que estão sujeitas no sistema é tão extremo que as tornam quase “seres não vivos” (Macerata; Magalhães; Resende, 2019, p. 113), pois além de lhes faltar a infraestrutura mínima para o suprimento de suas necessidades básicas, elas estão permanentemente expostas à violência urbana, sendo alvos de condutas preconceituosas e estigmatizantes e também de atos de agressão física<sup>107</sup>. Como destaca Kohara (2018, p. 21):

[...] é parte do cotidiano da população em situação de rua a violência contra a sua dignidade humana, pela privação das necessidades básicas de alimentação, saúde, proteção de uma moradia. Essa população é ainda vítima de inúmeras operações de caráter higienista, uma vez que agentes públicos os tratam como se fossem objetos degradados que ocupam espaços urbanos.

A situação de rua configura violação extrema ao direito à moradia adequada, assim como aos direitos à não discriminação, à vida, à segurança, à saúde, à proteção do

---

<sup>107</sup> Entre os anos de 2015 e 2017, foram registrados cerca de 17.386 casos de manifestação de ódio aos “moradores de rua”, tendo sido os jovens negros os maiores alvos dessas condutas (Figueiredo, 2019, n.p.).

lar e à família e ao direito de não ser submetido a tratamentos cruéis ou inumanos, podendo ser definida tridimensionalmente, nos seguintes termos:

- a) A primeira dimensão se refere à ausência de moradia – a ausência tanto do aspecto material de uma habitação minimamente adequada quanto do aspecto social de um lugar seguro, para estabelecer uma família ou relações sociais e participar da vida em comunidade.
- b) A segunda dimensão considera a situação de rua como uma forma de discriminação sistêmica e de exclusão social, e reconhece que a privação de um lar dá lugar a uma identidade social através da qual as pessoas em situação de rua formam um grupo social sujeito à discriminação e estigmatização.
- c) A terceira dimensão reconhece as pessoas em situação de rua como titulares de direitos que são resilientes na luta pela sobrevivência e dignidade. Com uma compreensão única dos sistemas que negam seus direitos, deve-se reconhecer as pessoas em situação de rua como agentes centrais da transformação social necessária para a realização do direito a uma moradia adequada (Farha, 2015, p. 03-05).

A despeito da gravidade da violência praticada contra as pessoas em situação de rua, há uma certa naturalização desses atos, tanto por parte da sociedade quanto do próprio Poder Público, que tendem a enxergá-las como corpos inválidos e descartáveis, por não apresentarem utilidade para o sistema em termos mercadológicos. Como afirmam Valencio *et al.* (2008, p. 559), “[...] as pessoas em situação de rua são como estranhos que não participam do espetáculo social. Estes fazem o papel da ‘não-pessoa’, o que implica uma relação de desrespeito e discrepância frente aos indivíduos atuantes”.

Por outro lado, existe, no imaginário social, uma representação da população em situação de rua como ameaça à ordem pública e à segurança da sociedade, o que fundamenta, muitas vezes, um discurso de ódio e repúdio em relação a ela, conduzindo à prática de atos de violência e ações de extermínio<sup>108</sup>. Nesse contexto, a “decadência material” e a “fragilidade Psicossocial” São Tidas Como Desvios De Caráter, A Exigirem O Seu Aniquilamento (VALENCIO *et al.*, 2008, p. 594).

Assim, ao mesmo tempo em que as pessoas em situação de rua são alvos de perseguição ou “atenção negativa”, por serem tidas como representação de perigo para as demais pessoas que circulam pelas ruas, é comum também que sua presença seja simplesmente ignorada por elas, numa espécie de “privação de atenção” (Snow; Anderson, 1998, p. 323), sendo ambas as posturas altamente estigmatizantes e excludentes.

---

<sup>108</sup> No período entre 2015 e 2017, foram notificados 777.904 casos de violência dirigida a pessoas em situação de rua (Brasil, 2019, p. 03).

Esse padrão de conduta da sociedade em relação às pessoas em situação de rua, que oscila entre o medo e o descaso, faz parte de um fenômeno social mais amplo, que Cortina (2020, p. 20-21) denomina “aporafobia” e define como “[...] o desprezo pelo pobre, o rechaço a quem não pode entregar nada em troca ou, ao menos, parece não poder”. Trata-se de uma perspectiva que não só criminaliza a pobreza, como também culpabiliza os pobres pela situação de precariedade em que se encontram, como se a sua inclusão no sistema socioeconômico dependesse apenas do mérito ou esforço individual. A esse respeito, são pertinentes as considerações tecidas por Farha (2015, p. 06):

[...] As leis, as políticas, as práticas comerciais e as histórias dos meios de comunicação passam uma imagem das pessoas em situação de rua e as tratam como pessoas moralmente inferiores, que não merecem assistência e autoras de sua própria desgraça, e as culpam pelos problemas sociais que representam. Uma vez estigmatizadas, suas necessidades continuam sem cuidados e a desigualdade e discriminação seguem se arraigando.

Registram-se, por outro lado, atitudes de compaixão e solidariedade em relação a essas pessoas, concretizadas em doações de alimentos, roupas, cobertores ou dinheiro. Trata-se de gestos não organizados e esporádicos, que evidentemente não levam à superação da condição de vulnerabilidade, mas que contribuem, sem dúvida, para a sobrevivência de muitas pessoas em situação de rua. Há, ainda, o auxílio prestado em maior escala, de maneira mais organizada e perene, por instituições como a Igreja, que costumam distribuir refeições e oferecer cuidados como banho e cortes de cabelo em locais, dias e horários pré-determinados.

Embora a atual condição da população em situação de rua configure verdadeira crise humanitária, há, no geral, um descaso dos Estados no que tange à promoção de políticas públicas para a reversão desse cenário, o que pode ser exemplificado pelo fato da temática ter sido simplesmente ignorada por ocasião da elaboração da Nova Agenda Urbana Habitat – III da Organização das Nações Unidas (ONU), de 2016, na qual constam os objetivos a serem cumpridos pelos governos para o desenvolvimento das cidades até o ano de 2030 (Gorsdorf *et al.*, 2016, p. 02).

No Brasil, a maior demonstração da invisibilidade das pessoas em situação de rua perante o Poder Público<sup>109</sup> é o fato de elas ainda não serem contabilizadas pelo Censo

---

<sup>109</sup>A invisibilidade das pessoas em situação de rua perante o Estado ocorre em relação à implementação de políticas públicas, mas não no que tange à atuação de seu aparelho repressivo, que age de maneira frequente no recolhimento de seus pertences e na sua remoção dos espaços públicos, como é notório.

Demográfico realizado periodicamente pelo IBGE, órgão responsável pela estatística e pelo recenseamento decenal no país. Os poucos dados que se têm a respeito desse grupo populacional são aqueles obtidos em pesquisas feitas em âmbito municipal ou por universidades, as quais refletem apenas realidades regionais ou locais.

Até hoje, não houve outro levantamento nacional a respeito da população em situação de rua além daquele já mencionado, realizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e de Combate à Fome entre os anos de 2007 e 2008. Em termos nacionais, portanto, o que se tem atualmente são apenas as informações condensadas no Cadastro Único e no Censo Suas, as quais não retratam o fenômeno em sua totalidade, como já se destacou, porque abrangem apenas as pessoas registradas nos respectivos bancos de dados.

A não inclusão da população em situação de rua no Censo Demográfico viola o disposto no Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento. Com efeito, o Decreto nº 7.053/2009 estabelece expressamente, dentre os objetivos da referida Política, o de “[...] instituir a contagem oficial da população em situação de rua” (BRASIL, 2009a, n.p.), determinando que o IBGE e o IPEA “[...] prestarão o apoio necessário ao Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua, no âmbito de suas respectivas competências” (Brasil, 2009a, n.p.).

Note-se que a importância da disponibilização de dados sobre a população em situação de rua também foi expressamente reconhecida pelo Decreto nº 7.053/2009, que, em seu art. 15, IV, elenca, como atribuição do Centro de Defesa dos Direitos Humanos para a População em Situação de Rua (CNDDH), a divulgação de indicadores sociais, econômicos e culturais sobre a população em situação de rua para subsidiar as políticas públicas.

De fato, o Censo Demográfico é ferramenta essencial para a produção de dados sobre as características e as condições de vida dos brasileiros, dados esses que são imprescindíveis para o planejamento governamental em todos os níveis. Assim, a contagem oficial das pessoas em situação de rua<sup>110</sup>, nos moldes previstos pelo Decreto nº

---

<sup>110</sup> Em 17 de janeiro de 2019, a Juíza Federal Maria Alice Paim Lyard, da 21ª Vara Federal do Rio de Janeiro, deu provimento ao pedido formulado pela Defensoria Pública da União (DPU) em Ação Civil

7.053/2009, é fundamental para a elaboração de políticas públicas dirigidas a esse grupo social. A ausência de dados precisos e seguros acerca do quantitativo e do perfil das pessoas em situação de rua nas cidades brasileiras constitui obstáculo nesse sentido, pois, não sendo contabilizadas, as pessoas em situação de rua acabam não sendo incluídas no planejamento e no orçamento governamentais.

### 3. Conceito normativo e a necessidade do atendimento multissetorial e inclusivo

Com o advento do Decreto nº 7.053/2009, estabeleceu-se um conceito normativo para a população em situação de rua, que foi definida como:

[...] o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória (Brasil, 2009a, n.p.).

Recentemente, esse conceito foi reproduzido em dois outros atos normativos nacionais, a Resolução nº 40 do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), de 13 de outubro de 2020, que dispõe sobre as diretrizes para promoção, proteção e defesa dos direitos humanos das pessoas em situação de rua, e a Resolução nº 425 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), de 8 de outubro de 2021, que institui, no âmbito do Poder Judiciário, a Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua e suas interseccionalidades. Em seu art. 1.º, §§ 1.º e 2.º, a Resolução nº 40/2020/CNDH estabelece que:

Art. 1º [...]

§1º Considera-se população em situação de rua o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória.

---

Pública (ACP) ajuizada em face do IBGE e da União Federal para determinar que fossem tomadas as medidas necessárias para a inclusão de toda a população em situação de rua do Brasil no Censo de 2020, salientando que “[...] o levantamento de dados, conforme destacado pelo MPF, é essencial para o planejamento estatal e implantação de políticas públicas de saúde, educação, moradia, lazer e inserção social dessa população, com intuito de evitar a perpetuação da condição, ou mesmo para constatar a efetividade de políticas públicas já existentes” (Dpu, 2018, n.p.). Em razão da pandemia da Covid-19, o Censo de 2020 foi adiado para 2021, mas, em virtude de corte orçamentário, o referido levantamento também não foi realizado no ano de 2021 (Censo, 2021, n.p.).

§2º Consideram-se crianças e adolescentes em situação de rua os sujeitos em desenvolvimento com direitos violados, que utilizam logradouros públicos e/ou áreas degradadas como espaço de moradia ou sobrevivência, de forma permanente e/ou intermitente, em situação de vulnerabilidade e/ou risco pessoal e social pelo rompimento ou fragilidade do cuidado e dos vínculos familiares e comunitários, prioritariamente em situação de pobreza e/ou pobreza extrema, com dificuldade de acesso e/ou permanência nas políticas públicas, sendo caracterizados por sua heterogeneidade, como gênero, orientação sexual, identidade de gênero, diversidade étnico-racial, religiosa, geracional, territorial, de nacionalidade, de posição política, deficiência, entre outros (Brasil, 2020, n.p.).

No mesmo sentido, prevê o art. 2.º da Resolução nº 425/2021/CNJ que:

Art. 2º Para os efeitos desta Política, considera-se população em situação de rua o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, eventuais vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia, sociabilidade e sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória (Brasil, 2021, n.p.).

A despeito do teor dessas normas, cujo conteúdo restringe a população em situação de rua às pessoas que utilizam espaços públicos ou privados abandonados como locais de moradia e àquelas que se encontram acolhidas em equipamentos institucionais, defende-se, no presente trabalho, um conceito mais amplo para esse grupo populacional, enquadrando-se nele também as pessoas que vivem em ocupações urbanas ou que estejam cadastradas em programas habitacionais que lhes forneçam auxílio pecuniário provisório e/ou insuficiente para a aquisição/locação de moradia em condições dignas, porque nesses casos não se pode afirmar que haja acesso à moradia adequada em caráter permanente e regular.

Essa conceituação mais ampla de população em situação de rua está em consonância com o enfoque proposto pela *European Federation of National Organisations Working with the Homeless* (FEANTSA), que desenvolveu a *Typology on Homelessness and Housing Exclusion* (ETHOS), em 2005, na tentativa de contemplar todas as situações de vida que configuram a ausência de abrigo na Europa. Assim, foram estabelecidas quatro categorias para a indicação da ausência de moradia. A primeira delas, *rooflessness*, compreende as pessoas sem abrigo de qualquer tipo, que estejam dormindo nas ruas. A segunda, *houselessness*, refere-se às pessoas que estejam abrigadas de maneira temporária em instituições. A terceira, *insecure housing*, diz respeito às pessoas

que estejam vivendo em moradias inseguras, sob ameaça de despejo ou remoção. Por fim, a quarta, *inadequate housing*, compreende as pessoas que estejam vivendo em moradias inadequadas, o que inclui habitações não legalizadas e superlotadas (FEANTSA, 2005, n.p.).

Note-se que o conceito normativo trazido pelo Decreto nº 7.053/2009 e reproduzido nas Resoluções acima mencionadas faz referência expressa à diversidade da população em situação de rua, definindo-a como um “grupo populacional heterogêneo”, o que equivale a dizer que se trata de um grupo social constituído por “[...] diversos segmentos com características bem heterogêneas em função principalmente do tempo de permanência na rua e do convívio que cada um possui com essa realidade de vida” (Simões Júnior, 1992, p. 17).

Essa heterogeneidade foi reforçada, ainda, pelo art. 1.º, inciso II, da Resolução n.º 425/2021/CNJ, que prevê, entre os objetivos da Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua:

Art. 1º [...]

II – considerar a heterogeneidade da população em situação de rua, notadamente quanto ao nível de escolaridade, naturalidade, nacionalidade, identidade de gênero, características culturais, étnicas, raciais, geracionais e religiosas, e com atenção aos aspectos interseccionais no atendimento a essa população, pensando em mulheres, população LGBTQIA+, crianças e adolescentes, pessoas idosas, pessoas convalescentes, população negra, pessoas egressas do sistema prisional, migrantes, povos indígenas e outras populações tradicionais, pessoas com deficiência, com especial atenção às pessoas em sofrimento mental, incluindo aquelas que fazem uso abusivo de álcool e outras drogas, exigindo tratamento equitativo e políticas afirmativas, para assegurar o gozo ou exercício dos direitos, nos termos do art. 5.º da Convenção Interamericana contra Toda Forma de Discriminação e Intolerância (Brasil, 2021, n.p.).

Como já se mencionou, a heterogeneidade da população em situação de rua está diretamente associada à diversidade de trajetórias de vida, causas de ida para as ruas, estratégias de sobrevivência e formas de relacionamento interpessoal dos indivíduos que compõem esse grupo social, elementos que determinam, também, uma diversidade de formas de configuração da situação de rua.

Sendo a diversidade uma característica desse grupo social, é essencial que o atendimento a ele destinado tenha caráter multissetorial, isto é, que ofereça políticas de

suporte social igualmente diversificadas, contemplando assistência social<sup>111</sup>, saúde pública, qualificação profissional, geração de emprego, renda e acesso à moradia, a depender da necessidade e da trajetória de cada usuário. Veja-se que o Decreto nº 7.053/2009 prevê, de maneira expressa, entre os seus princípios, o “[...] respeito às condições sociais e diferenças de origem, raça, idade, nacionalidade, gênero, orientação sexual e religiosa, com atenção especial às pessoas com deficiência” e, entre os seus objetivos, “[...] assegurar o acesso amplo, simplificado e seguro aos serviços e programas que integram as políticas públicas de saúde, educação, previdência, assistência social, moradia, segurança, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda”, bem como “[...] proporcionar o acesso das pessoas em situação de rua aos benefícios previdenciários e assistenciais e aos programas de transferência de renda, na forma da legislação específica” (BRASIL, 2009a, n.p.).

Com efeito, são várias as razões que dão ensejo à situação de rua, as quais não se relacionam apenas à impossibilidade econômica de acesso à moradia, como já se viu. Por conseguinte, a despeito da relevância da oferta de moradia, ela não constitui solução única e invariável para toda a problemática aqui apresentada, já que as razões que levam à situação de rua não estão ligadas apenas à falta de moradia.

No que tange às modalidades de atendimento à população em situação de rua, Snow e Anderson (1998, p. 133-167) identificam a existência de quatro padrões de “resposta organizacional”<sup>112</sup>. A primeira delas, definida como “resposta institucional acomodadora”, objetiva apenas suprir necessidades básicas de sobrevivência, como alimentação, banho e abrigo. A segunda, denominada “resposta institucional restauradora”, está voltada para uma perspectiva de tratamento médico, ofertada por hospitais e unidades de desintoxicação/tratamento de drogas, ou para uma perspectiva “salvacionista”/“conversionista”, ofertada por igrejas e programas de acolhimento a usuários de álcool e outras drogas, tratando-se, em ambos os casos, de uma resposta de

---

<sup>111</sup> No âmbito da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), a população em situação de rua está incluída entre os grupos sociais destinatários da modalidade de atendimento denominada “proteção social especial”, a qual compreende “[...] serviços que requerem acompanhamento individual e maior flexibilidade nas soluções protetivas” e “[...] comportam encaminhamentos monitorados, apoios e processos que assegurem qualidade na atenção protetiva e efetividade na reinserção almejada” (Brasil, 2005, p. 37).

<sup>112</sup> Essas modalidades de atendimento foram identificadas no contexto da cidade norte-americana de Austin. Entretanto, em maior ou menor grau, é possível aplicá-las à realidade das grandes e médias cidades brasileiras.

natureza mais “reabilitadora”, com foco na recuperação da saúde física, mental e/ou espiritual. A terceira, identificada como “resposta institucional exploradora”, visa promover a inserção das pessoas em situação de rua no mercado de trabalho, ainda que de maneira temporária e informal. Por fim, a “resposta institucional de exclusão, expulsão ou contenção” é aquela proveniente da polícia e das associações de bairro, cujo objetivo é exercer vigilância sobre as pessoas em situação de rua no sentido de afastá-las das áreas de maior visibilidade pública.

Além de multissetoriais, as políticas públicas de suporte social dirigidas às pessoas em situação de rua devem oferecer possibilidades reais de reestruturação de suas vidas. Não é, contudo, o que ocorre no Brasil, em que a população em situação de rua tem sido objeto apenas (quando muito) de políticas de proteção social, de caráter assistencialista, e não de inserção social, que possibilitem a efetiva superação da condição de vulnerabilidade (Burstzyn, 2003, p. 36). Ademais, é frequente a prática de ações de natureza higienista<sup>113</sup>, como o recolhimento de pertences e a remoção dessas pessoas das ruas, sem que a essa medida se siga a sua inclusão em qualquer política de acolhimento ou acesso à moradia.

Essas ações estatais higienistas são determinadas por uma lógica de invisibilização e descarte social. Na prática, há verdadeira ingerência estatal sobre os modos de vida das pessoas em situação de rua por meio de políticas que agravam o quadro

---

<sup>113</sup> No município de Belo Horizonte, podem ser citados três exemplos de políticas de controle social e gestão urbana de natureza higienista e segregacionista: (1) a remoção compulsória de pessoas dos espaços públicos, realizada com fundamento no Código de Posturas do Município (Belo Horizonte, 2003), que, em seu artigo 6º-A, estabelece ser “[...] vedada a colocação de qualquer elemento que obstrua, total ou parcialmente, o logradouro público, exceto o mobiliário urbano que atenda às disposições desta Lei” e, em seu artigo 11-D, prevê que a “[...] utilização do passeio deverá priorizar a circulação de pedestres, com segurança, conforto e acessibilidade, em especial nas áreas com grande fluxo de pedestres”; (2) o recolhimento de pertences, realizado com base na Instrução Normativa Conjunta – INC nº 01/2013 (Belo Horizonte, 2013), segundo a qual a essencialidade ou não dos pertences das pessoas em situação de rua deve ser aferida a partir do critério da “portabilidade”, considerando-se essenciais “[...] apenas os objetos passíveis de serem transportados pela própria pessoa em situação de rua, em um só deslocamento e sem auxílio de veículos transportadores” (§1º do artigo 5º); e (3) o acolhimento institucional compulsório de bebês recém-nascidos de genitores e/ou genitoras em trajetória de rua, realizado com fundamento nas Recomendações nº 5 e 6/2014 da 23ª Promotoria de Justiça da Infância e Juventude Cível de Belo Horizonte (Minas Gerais, 2014), as quais recomendam às maternidades públicas e às Unidades Básicas de Saúde que sejam “[...] comunicados à Vara da Infância e Juventude de Belo Horizonte os casos de gestantes e mães usuárias de substâncias entorpecentes e de gestantes que se recusem a fazer o pré-natal”, e, ainda, com base na Portaria nº 03/2016 da Vara Cível da Infância e Juventude de Belo Horizonte — VCIJBH (Minas Gerais, 2016), que estabelece, para os profissionais da área de saúde e as instituições hospitalares, a obrigatoriedade de comunicar à VCIJBH, em 48 horas, contadas do nascimento, os casos de grave suspeita de situação de risco dos genitores e/ou dos bebês recém-nascidos, sendo que, entre as situações tidas como de grave risco, mencionadas pela referida Portaria, está a trajetória de rua dos genitores (artigo 1º).

de vulnerabilidade em que elas se encontram, na medida em que acirram os processos de desterritorialização<sup>114</sup> e desfiliação social<sup>115</sup> aos quais elas estão submetidas (Valencio *et al.*, 2008, p. 565 e 568).

A justificativa estatal para a prática de intervenções de tal natureza costuma estar relacionada a argumentos que remetem à proteção das pessoas a quem as ações são dirigidas, em razão da situação de vulnerabilidade social e econômica extrema em que elas se encontram, como se o Poder Público estivesse a protegê-las de si mesmas (Schulman, 2018).

Todavia, tais medidas constituem políticas de controle social e gestão urbana altamente violadoras de direitos humanos, pois restringem (ou impossibilitam) o exercício do direito à cidade<sup>116</sup> e ao usufruto dos espaços públicos, bem como dos direitos à igualdade, à liberdade, à propriedade e, ainda, à intervenção mínima do Estado na família<sup>117</sup>. Ao implementar tais medidas, o Estado realiza a gestão da pobreza, da exclusão e da diversidade urbana, deixando de viabilizar o progresso daquelas vidas tidas como inúteis ao sistema e passíveis de descarte, ao passo em que promove a melhoria de outras.

Registra-se, por fim, que as (necro)políticas<sup>118</sup> de controle social podem ser identificadas não só em medidas diretas, como as ações higienistas mencionadas, mas também na própria omissão estatal em relação à implementação de políticas públicas que promovam o acesso das pessoas em situação de rua a direitos fundamentais como a

---

<sup>114</sup> O termo “desterritorialização” diz respeito à dificuldade enfrentada pelas pessoas em situação de rua para a inserção no território urbano, ao fato de viverem em uma condição de “territorialidade precária” ou de “vulnerabilidade locacional” (Valencio *et al.*, 2008, p. 557).

<sup>115</sup> O termo “desfiliação social” diz respeito ao fato de que “[...] as pessoas em situação de rua são como estranhos que não participam do espetáculo social. Estes fazem o papel da ‘não-pessoa’, o que implica uma relação de desrespeito e discrepância frente aos indivíduos atuantes” (VALENCIO *et al.*, 2008, p. 559).

<sup>116</sup> Menciona-se o direito à cidade, aqui, na acepção que lhe é conferida pelo senso comum, isto é, como o direito àquilo que a cidade oferece, em termos de liberdades individuais, infraestruturas e serviços urbanos. Há que se considerar, contudo, a existência de perspectivas que vão bem além dessa acepção, relacionando o direito à cidade ao exercício de uma cidadania ativa, como a concepção lefebvriana, segundo a qual o direito à cidade pressupõe um maior controle sobre a forma como os espaços urbanos são produzidos (Lefebvre, 2008, p. 101-102 e 109).

<sup>117</sup> No caso específico do acolhimento institucional compulsório de bebês.

<sup>118</sup> Mbembe (2019, p. 50) define a soberania, na pós-modernidade, como a “[...] capacidade de definir quem importa e quem não importa, quem é ‘descartável’ e quem não é”. Dessa forma, o exercício da soberania, contemporaneamente, corresponderia à adoção de uma política de controle de corpos, a que o autor atribui a denominação de necropolítica, por meio da qual o Estado se atribui o poder de ditar quem pode viver e quem deve morrer. A necropolítica, portanto, consiste na forma pela qual o Estado se organiza na atualidade para gerir as populações, estabelecendo as vidas que podem ser descartadas e as vidas que devem ser promovidas.

moradia adequada. Em Belo Horizonte, o número expressivo de pessoas em situação de rua e o crescimento do fenômeno das ocupações urbanas são reflexos diretos dessa postura estatal omissiva.

## Referências

BAUMAN, Zygmunt. **Vidas desperdiçadas**. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

BELO HORIZONTE. **Instrução Normativa Conjunta nº 01/2013**. Disciplina a atuação dos agentes públicos junto à População em Situação de Rua, no Município de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Poder Executivo. Secretaria Municipal de Governo, 2013. Disponível em: <<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=1112251>>. Acesso em: 23 jul. 2020.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 8.616, de 14 de julho de 2003**. Contém o Código de Posturas do Município de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Poder Executivo. Secretaria Municipal de Governo. 2003b. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=172474>>. Acesso em: 1 ago. 2020.

BRASIL - CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS. **Resolução nº 40, de 13 de outubro de 2020**. Dispõe sobre as diretrizes para promoção, proteção e defesa dos direitos humanos das pessoas em situação de rua, de acordo com a Política Nacional para População em Situação de Rua. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-40-de-13-de-outubro-de-2020-286409284>>. Acesso em 14 jun. 2022.

BRASIL - CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 425, de 08 de outubro de 2021**. Institui, no âmbito do Poder Judiciário, a Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua e suas interseccionalidades. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4169>>. Acesso em: 04 mar. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. 2009a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm)>. Acesso em: 14 jun. 2022.

BRASIL - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua**. Brasília: 2009. <[https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Livros/Rua\\_aprendendo\\_a\\_contar.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/Rua_aprendendo_a_contar.pdf)>. Acesso em: 14 jun. 2022.

BRASIL - MINISTÉRIO DA SAÚDE. Secretaria de Vigilância em Saúde. **Boletim Epidemiológico nº 14**, v. 50, jun. 2019b. Disponível em: <<http://biblioteca.cofen.gov.br/wp-content/uploads/2019/06/Populac%CC%A7a%CC%83o-em-situac%CC%A7a%CC%83o-de-rua-e-viole%CC%82ncia-uma-ana%CC%81lise-das>>

notificac%CC%A7o%CC%83es-no-Brasil-de-2015-a-2017.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2022.

BRASIL - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Perguntas Frequentes sobre Dados do Cadastro Único para Programas Sociais**. [s.d.]. Disponível em: <[https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/noticias/arquivos/files/perguntas\\_frequentes\\_dados\\_cadastro\\_unico\\_programas\\_sociais.pdf](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/noticias/arquivos/files/perguntas_frequentes_dados_cadastro_unico_programas_sociais.pdf)>. Acesso em 21 mar. 2023.

BRASIL - MINISTÉRIO DA CIDADANIA. **CECAD – Sistema de Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico**, jan. 2022a. Disponível em: <[https://cecad.cidadania.gov.br/tab\\_cad.php](https://cecad.cidadania.gov.br/tab_cad.php)>. Acesso em 21 mar. 2023.

BRASIL - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Política Nacional de Assistência Social - PNAS**. Norma Operacional Básica - NOB/SUAS. Brasília: 2005. Disponível em: <[https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/PNAS2004.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf)>. Acesso em: 14 jun. 2022.

BURSZTYN, Marcel. **No meio da rua: nômades, excluídos, viradores**. BURSZTYN, Marcel (Org.). **No meio da rua**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

BUTLER, Judith. **Vida precária: os poderes do luto e da violência**. Tradução de Andreas Lieber. Belo Horizonte: Autêntica, 2019.

CENSO Demográfico não será realizado em 2021. **Radioagência Nacional**, 2021. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/economia/audio/2021-04/censo-demografico-nao-sera-realizado-em-2021>>. Acesso em: 24 jan. 2022.

CORTINA, Adela. **Aporofobia, a aversão ao pobre: um desafio para a democracia**. São Paulo: Contracorrente, 2020.

DIAS, André Luiz Freitas (Org). **Dados referentes ao fenômeno da população em situação de rua no Brasil**. Relatório técnico-científico. Plataforma de Atenção em Direitos Humanos, Programa Polos de Cidadania, Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte: Marginália Comunicação, 2021a. Disponível em: <<https://polos.direito.ufmg.br/wp-content/uploads/2021/07/Relatorio-Incontaveis-2021.pdf>>. Acesso em: 23 jan. 2022.

DIAS, André Luiz Freitas (Org). **Observatório Brasileiro de Políticas Públicas**. Programa Polos de Cidadania, Faculdade de Direito da Universidade Federal de Belo Horizonte. Belo Horizonte, 2021b.

EXTREMA pobreza atinge 13,5 milhões de pessoas e chega ao maior nível em 7 anos. **Agência IBGE Notícias**, 2019. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/25882-extrema-pobreza-atinge-13-5-milhoes-de-pessoas-e-chega-ao-maior-nivel-em-7-anos>>. Acesso em: 24 jan. 2022.

FARHA, Leilani. **Relatório sobre moradia adequada como componente do direito a um padrão de vida adequado e sobre o direito a não discriminação neste contexto**. Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, 2015. Disponível em:

<[https://terradedireitos.org.br/wp-content/uploads/2016/11/Relat%C3%B3rio\\_Popula%C3%A7%C3%A3o-em-situa%C3%A7%C3%A3o-de-rua.pdf](https://terradedireitos.org.br/wp-content/uploads/2016/11/Relat%C3%B3rio_Popula%C3%A7%C3%A3o-em-situa%C3%A7%C3%A3o-de-rua.pdf)>. Acesso em: 18 nov. 2021.

FEANTSA. European Federation of National Organisations Working with the Homeless. **ETHOS: Typology on Homelessness and Housing Exclusion**, 01 abr. 2005. Disponível em: <<https://www.feantsa.org/en/toolkit/2005/04/01/ethos-typology-on-homelessness-and-housing-exclusion>>. Acesso em: 01 mai. 2022.

FIGUEIREDO, Patrícia. Brasil registra mais de 17 mil casos de violência contra moradores de rua em 3 anos. **G1 São Paulo**, 17 jun. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2019/06/17/brasil-registra-mais-de-17-mil-casos-de-violencia-contra-moradores-de-rua-em-3-anos.ghtml>>. Acesso em: 22 jul. 2021.

GORSDORF, Leandro Franklin *et al.* Os silêncios da Nova Agenda Urbana da ONU. In: **Gazeta do Povo**, 06 jul. 2016. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/futuro-das-cidades/os-silencios-da-nova-agenda-urbana-da-onu-76kbvbnkybnqcov9ut0mw8jon/>>. Acesso em: 12.out. 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estudo sobre desigualdades sociais por cor ou raça**. Estudos e pesquisas. Informação demográfica e socioeconômica n. 41. IBGE, 2019. Disponível em: <[https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681_informativo.pdf)>. Acesso em: 26 fev. 2022.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Características étnico-raciais da população. Classificações e Identidades. PETRUCCELLI, José Luis; SABOIA, Ana Lúcia (Orgs.). **Estudos & Análises: Informação Demográfica e Socioeconômica 2**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv63405.pdf>>. Acesso em: 24 mar. 2022.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Nota Técnica nº 73, de junho de 2020**. Estimativa da população em situação de rua no Brasil (setembro de 2012 a março de 2020). Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=35812](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=35812)>. Acesso em: 15 nov. 2021.

IPEA. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Publicação Preliminar**. Estimativa da população em situação de rua no Brasil (2012 - 2022). Brasília, 2022. Disponível em: <[https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11604/1/NT\\_Estimativa\\_da\\_Populacao\\_Publicacao\\_Preliminar.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11604/1/NT_Estimativa_da_Populacao_Publicacao_Preliminar.pdf)>. Acesso em: 10 dez. 2022.

KOHARA, Luiz Tokuzi. **A moradia é a base estruturante para a vida e a inclusão social da população em situação de rua. Pesquisa sobre os desafios para a efetivação do direito à moradia digna da população em situação de rua**: estudo de experiências de atendimento público nas cidades de São Paulo, Belo Horizonte, Salvador e Fortaleza. Relatório técnico final do projeto de pesquisa pós-doutorado sênior (Processo nº 114656/2016-9). Fundação Universidade Federal do ABC (UFABC). São Paulo, 2018.

LEFÈBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2008.

LESSA, Carlos. **Os ovos da serpente**. No meio da rua. In: Bursztyn, Marcel (Org.). Rio de Janeiro: Garamond, 2003, p. 11-18.

MACERATA, Iacã Machado; MAGALHÃES, Juliana Neuenschwander; RESENDE, Noelle Coelho. Direitos humanos e população em situação de rua: as singularidades no encontro com a rua. In: GRINOVER, Ada Pellegrini et al. (Org.). **Direitos fundamentais das pessoas em situação de rua**. 2. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019, p. 131-152.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica**. São Paulo: N-1 edições, 2019.

MEDEIROS, Juliana. **O Censo Suas para a Política de Assistência Social**. 24 fev. 2021. Disponível em: <<https://www.gesuas.com.br/blog/censo-suas/>>. Acesso em: 23 jan. 2022.

MINAS GERAIS - MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. **Recomendação nº 5/PJIJCBH/MPMG, de 16 de junho de 2014**. Recomendação aos médicos, profissionais de saúde, diretores, gerentes e responsáveis por maternidades e estabelecimentos de saúde. Belo Horizonte: Ministério Público Estadual, 16 jun. 2014. Disponível em: <[https://dequemeestebebe.files.wordpress.com/2017/04/recomendacca7acc83o-5\\_2014mp.pdf](https://dequemeestebebe.files.wordpress.com/2017/04/recomendacca7acc83o-5_2014mp.pdf)>. Acesso em: 13 mar. 2020.

MINAS GERAIS - MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. **Recomendação nº 6/PJIJCBH/MPMG, de 06 de agosto de 2014**. Recomendação aos médicos, profissionais de saúde, Agentes Comunitários de Saúde, gerentes e responsáveis por Unidades Básicas de Saúde. Belo Horizonte: Ministério Público Estadual, 06 ago. 2014. Disponível em: <[https://dequemeestebebe.files.wordpress.com/2017/04/recomendacca7acc83o-6\\_2014mp-1.pdf](https://dequemeestebebe.files.wordpress.com/2017/04/recomendacca7acc83o-6_2014mp-1.pdf)>. Acesso em: 13 mar. 2020.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Portaria nº 03 da Vara Cível da Infância e Juventude de Belo Horizonte**, de 22 de julho de 2016. Dispõe sobre o procedimento para encaminhamento de crianças recém-nascidas e dos genitores ao Juízo da Infância e da Juventude, assim como oitiva destes, nos casos de grave suspeita de situação de risco, e sobre o procedimento para aplicação de medidas de proteção. Belo Horizonte: Tribunal de Justiça de Minas Gerais, 22 jul. 2016. Disponível em: <<https://apublica.org/wp-content/uploads/2017/07/Portaria-6-2016.pdf>>. Acesso em: 01 ago. 2020.

MONTEIRO, Danielle; CHAGAS, João Victor. **Pandemia de Covid-19 muda perfil de população em situação de rua**. Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), 20 ago. 2021. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/noticia/pandemia-de-covid-19-muda-perfil-de-populacao-em-situacao-de-rua>. Acesso em: 28 fev. 2022.

SANTOS, Milton. **Pobreza Urbana**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013.

SÃO PAULO. SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL — SMADS. **Pesquisa censitária da população em situação de rua, caracterização socioeconômica da população adulta em situação de rua e relatório temático de identificação das necessidades desta população na cidade de São Paulo - 2021**. São Paulo: 2021.

SCHULMAN, Gabriel. Esterilização Forçada, Incapacidade Civil e o Caso Janaína: “não é segurando nas asas que se ajuda um pássaro a voar”. **Redes: Revista Eletrônica de Direitos Sociais**, Canoas, v. 6, n. 2, pp. 107-123, set. 2018. Disponível em: <<https://revistas.unilasalle.edu.br/index.php/redes/article/view/4952>>. Acesso em: 15 maio 2020.

SICARI, Aline Amaral; ZANELLA, Andrea Vieira. Pessoas em Situação de Rua no Brasil: Revisão Sistemática. **Psicologia: Ciência e Profissão**, v. 38, n. 4, pp. 662-679, out.-dez. 2018.

SIMÕES JÚNIOR, José Geraldo. **Moradores de Rua**. São Paulo: Pólis, 1992.

SNOW, David A.; ANDERSON, Leon. **Desafortunados**: um estudo sobre o povo da rua. Tradução de Sandra Vasconcelos. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

VALENCIO, Norma Felicidade Lopes da Silva; PAVAN, Beatriz Janine Cardoso; SIENA, Mariana; MARCHEZINI, Victor. Pessoas em situação de rua no Brasil: Estigmatização, desfiliação e desterritorialização. In: **RBSE – Revista Brasileira de Sociologia da Emoção**, v. 7, n. 21, p. 556-605, dez. 2008.

VIEIRA, Maria Antonieta da Costa; BEZERRA, Eneida Maria Ramos; ROSA, Cleisa Moreno Maffei (Org.). **População de rua: quem é? Como vive? Como é vista?** São Paulo: Hucitec, 1994.

## **POLÍTICAS DE ACESSO À MORADIA PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA**

**Ana Paula Santos Diniz<sup>119</sup>**

### **1. Políticas de acesso à moradia para a população em situação de rua**

Este estudo compõe um conjunto de análises feito pela autora, em sede de pesquisa doutoral, que versa sobre as violações aos direitos das pessoas em situação de rua, consideradas mecanismos de negação de existência do sujeito enquanto titular de direitos. Neste texto, a autora apresenta parte dessas análises, propondo um debate acerca das políticas de acesso à moradia para a população em situação de rua.

Em Belo Horizonte, a população em situação de rua começou a ser inserida nos programas de moradia a partir de 1999, com as intervenções nos viadutos para reordenamento da cidade, momento em que houve mobilização dos moradores que seriam removidos e de organizações sociais, reivindicando moradia. A Secretaria Municipal de Assistência criou o programa de auxílio aluguel, denominado “Programa Se Essa Casa Fosse Minha”, que atendeu, provisoriamente, os removidos dos viadutos. A mobilização e as reivindicações seguiram até que a prefeitura se comprometeu com o atendimento das famílias nos Programas de Reassentamento (PROAS) e em conjuntos habitacionais construídos pelo município com recursos do Programa de Locação Residencial (PAR). Por meio desses programas, entre 1999 e 2004, 106 famílias que foram retiradas de baixo dos viadutos acessaram moradias (Kohara, 2021).

Atualmente, há o Programa Bolsa Moradia, instituído pelo Decreto n. 11.375/03, que foi pensado com a finalidade de assegurar às pessoas o imediato assentamento em

---

<sup>119</sup> Doutora em Cidadania e Direitos Humanos pela Universitat de Barcelona. Membro da Rede Nacional de Pesquisadores em População em Situação de Rua. Pesquisadora do Projeto de Pesquisa e Extensão RE-HABITARE (CNPq). Email: anapaulasantosdiniz@gmail.com.

imóvel dotado de condições de habitabilidade. Esse programa estabelece como público prioritário os ocupantes de imóveis situados em áreas de risco que não dispõem de meios materiais para adquirir ou alugar uma casa, de acordo com a Política Municipal de Habitação e, também, pessoas com trajetórias de rua, segundo critérios da Política Municipal de Assistência Social (Kohara, 2021).

A indicação para o Programa é feita por diferentes órgãos ou entes responsáveis do Município de Belo Horizonte. No caso de família em situação de rua, o encaminhamento é feito pela Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. Nos demais casos, a avaliação fica sob a responsabilidade da Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (URBEL). Cabe ao beneficiário indicar a moradia e assinar o contrato com o locatário, para tanto, é indispensável a realização de uma vistoria prévia do imóvel por um engenheiro da própria URBEL, cuja finalidade é assegurar que a moradia não esteja em área de risco geológico nem em faixa de servidão de rodovias, ferrovias e linhas de transmissão de energia elétrica, e também que não tenha defeitos construtivos e condições insalubres. São de responsabilidade do locatário as despesas com água e luz, condomínio e IPTU, ou eventuais reparos necessários para a manutenção do imóvel nas condições em que foi recebido (Belo Horizonte, 2018). Segundo Kohara (2018), em 2018, 296 famílias em situação de rua recebiam esse benefício no valor de R\$ 500,00. O acompanhamento social ocorre nos primeiros meses da locação da moradia.

Em Belo Horizonte, também há o Programa Locação Social, que foi eleito pela Resolução LII/2018, que dispõe sobre a Política Municipal de Habitação, como um dos Programas da Provisão Habitacional do município (art. 12, Resolução LII/2018/CMH-BH), estabelecendo diretrizes gerais que se mostram indispensáveis para o atendimento da população em situação de rua:

Art. 2º - Constituem-se diretrizes gerais da Política Municipal de Habitação - PMH:

I - Promover universalmente o acesso à habitação digna para os habitantes da cidade, com prioridade para a população de baixa renda; [...]

IV - Assegurar a abordagem integrada nos níveis interdisciplinar e interinstitucional, especialmente no que se refere à articulação da PMH com as demais políticas urbanas e as políticas sociais; [...]

IX - Promover articulação com as políticas sociais, para atendimento de grupos em situação de vulnerabilidade e/ou risco social;

X - Qualificar o trabalho social, de modo a promover a efetivação dos direitos sociais e a participação dos beneficiários nos processos de decisão, implantação, manutenção e acompanhamento dos bens, equipamentos e serviços oferecidos, a fim de adequá-los às necessidades e à realidade local e

estimular a plena apropriação pelas famílias beneficiárias e a sustentabilidade das intervenções;

XI - Priorizar formas de atuação que propiciem a geração de trabalho e renda; [...]

XIV - Promover uma política de financiamento e concessão de subsídios com recursos do FMHP que considere o nível de renda e a capacidade de pagamento das famílias, bem como o público elegível dos programas.

Em relação a esse programa, Diniz *et al.* (2021) questionam o seu acesso pelas pessoas em situação de rua:

A primeira indagação que se pode fazer consiste no fato de que o Programa de Locação Social apenas se refere a famílias, e não pessoas individualmente consideradas, o que poderia ser um impeditivo ao acesso à população em situação de rua ao benefício. Conforme informações do CadÚnico (BRASIL, 2021), há, em Belo Horizonte, um total de 8.659 pessoas em situação de rua individualmente consideradas, mas, por outro lado, há 8.618 famílias em situação de rua. Esta proximidade dos números indica que várias destas “famílias” são compostas por apenas uma pessoa.

[...]

Outra indagação que pode surgir, a partir da leitura do Decreto nº 17.150/2019/BH, se refere ao fato de que não há menção expressa à pessoa em situação de rua como público elegível, mas apenas às famílias em situação de vulnerabilidade ou risco social, como visto no art. 4º daquele dispositivo.

Esse questionamento procede, uma vez que não se considera que as pessoas em situação de rua encontram-se em situação de vulnerabilidade ou risco social. Provavelmente, a vulnerabilidade ou risco social a que essa lei se refere diz respeito a edificações em alvenaria em áreas de risco, construídas sem segurança ou observância de normas técnicas e que podem vir a desmoronar. Ainda assim, a crítica persiste, pois, não se vislumbra condição diferente das habitações precárias utilizadas pelas pessoas em situação de rua.

Também no contexto de requalificação de baixos de viadutos, em São Paulo, a inserção da população em situação de rua como demanda da Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB), ocorreu em 2001. Inicialmente, as pessoas removidas foram atendidas, transitoriamente, em hotéis ou em moradias locadas pela Prefeitura, depois foram atendidas no Programa de Locação Social. Em 2002, 57 famílias provenientes dos baixos de viadutos, inicialmente, com apoio da Secretaria de Habitação foram morar em imóveis locados ou hotéis; em 2004, entraram no Programa de Locação Social. Foi uma mudança de cultura do município, porque, até então, eram oferecidos apenas albergues às pessoas nessas condições. O acesso à moradia por meio da locação em empreendimentos

públicos garante o direito à moradia, independentemente, da propriedade particular individual (Kohara, 2021).

Em 2008, em substituição ao Programa Bolsa Aluguel, previsto na Resolução n. 04/2004, que estabelecia auxílio ao aluguel até o acesso à moradia definitiva, criou-se o Programa Parceria Social, por meio da Resolução n. 33/2008, que também prevê o auxílio aluguel para acesso à moradia no mercado habitacional, mas com prazo determinado pela Prefeitura. Entre 2009 e 2013, 803 famílias em situação de rua acessaram a Parceria Social, por um período de 30 meses, no valor de R\$ 300,00. Em 2016, houve atendimento de ajuda ao aluguel para 59 famílias em situação de rua, por um período de um ano, no valor de R\$ 400,00. Não há informações sobre a situação dos beneficiários após o encerramento do período de atendimento (Kohara, 2018).

Também em Fortaleza, desde 2010, a prefeitura possui o Programa de Locação Social, redefinido pela Lei n. 10.328/15, que consiste na concessão de auxílio às famílias para pagamento de locação residencial, sendo a população em situação de rua um dos públicos prioritários. A execução do programa é de forma integrada entre as áreas da saúde, assistência social, proteção e defesa civil e cidadania e direitos humanos. Em 2018, 32 famílias em situação de rua recebiam o benefício de R\$ 420,00 (Kohara, 2018).

Em 2018, a Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal (CODHAB) entregou, na Ceilândia (DF), um edifício com 12 quitinetes para pessoas em situação de rua, que já participavam do programa de auxílio aluguel e da Revista Traços. O atendimento teve base no Decreto Distrital n. 35.191/2014, que trata da concessão de casas populares para pessoas vulneráveis. Ainda no Distrito Federal, a Associação Cultural Namastê vem atuando no Programa Cuidando de Vidas da Secretaria do Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos (SEDESTMIDH), que, por meio de recursos da Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (SENAD), vem realizando experiência de acesso à moradia de pessoas em situação de rua com a locação de moradia, por um período inicial de 18 meses (Kohara, 2021).

Os serviços que não se referem a uma política habitacional, mas que a população em situação de rua também pode contar, estão inseridos na política de Assistência Social, como o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS); Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS); Centro de Referência Especializado para

População em Situação de Rua (Centro Pop); Centro-Dia de Referência para Pessoa com Deficiência, Pessoa Idosa e suas Famílias; Unidades de Acolhimento – Casa Lar, Abrigo Institucional, República, Residência Inclusiva, Casa de Passagem e Família Acolhedora.

Ainda na tentativa de demonstrar a insuficiência desses programas, deve-se observar que, segundo dados do Censo Suas 2019, o país contava com apenas 228 Centros Pop, presentes em 200 municípios e concentrados na região Sudeste (46,5% das unidades). Em 2017, análise feita pelo Ministério da Cidadania mostrou que, dos municípios com mais de 100 mil habitantes e de regiões metropolitanas com 50 mil ou mais, 31,3% deles não contavam com algum tipo de serviço voltado para a população em situação de rua. Os CREAS, que também atuam no atendimento da população em situação de rua e cuja existência é condição para que os municípios sejam elegíveis ao cofinanciamento federal para os Centros POP, apresentam um déficit de 242 unidades em todo o país, principalmente no Sudeste, onde ainda faltariam 131 unidades para garantir a oferta adequada, segundo as orientações técnicas emitidas pelo então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Brasil, 2011) (Silva; Natalino; Pinheiro, 2020; Barbosa, 2018).

Ressalte-se que essas formas de acesso compõem o que se entende por metodologia etapista ou “em escada”, na qual o sujeito começa acessando alguns serviços, centros de alojamento, passando por programas residenciais de grupo para, então, após ser considerado apto, poder acessar uma moradia independente:

A intervenção “em escada”, modelo ainda vigente no Brasil, pressupõe a existência de um *continuum* de estruturas e serviços, começando nos centros de alojamento, passando por programas residenciais de grupo com apoio intensivo e atividades muito estruturadas, por apartamentos de grupo supervisionados e culminando no acesso à habitação independente. A perspectiva de intervenção subjacente é que as pessoas necessitam desenvolver competências e aderirem a planos de tratamento até estarem aptas para viver de forma autônoma. À medida que vão desenvolvendo essas competências, as pessoas vão transitando para contextos habitacionais com menos suporte e supervisão. Contudo, a avaliação destes programas concluiu que, na maioria das vezes, as pessoas ficam retidas num ponto desse *continuum*. Muitas não chegam sequer a aceder a esses programas que requerem, como condição prévia, a adesão a planos de tratamento e a sobriedade (Brasil, 2019d, p. 19).

Metodologia inversa tem sido apresentada no âmbito do Programa Housing First<sup>120</sup>, que é uma proposta de acesso à moradia que vem apresentando resultados positivos em vários países do mundo (Portugal, Espanha, Irlanda, Finlândia, Japão). A fim de pensar em importar esse modelo para o Brasil, o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos publicou um relatório<sup>121</sup> apontando seus resultados, características e princípios. São cinco grandes princípios que norteiam esse programa: acesso imediato a uma casa: a tônica é a não exigência de uma participação prévia em algum programa de tratamento e reabilitação, mas considerar a casa como o ponto de partida para um percurso de recuperação, autonomia e inclusão social; habitação permanente e individualizada: promovem o acesso a uma habitação permanente e estável e reconhecem o direito de as pessoas viverem de forma independente e não serem forçadas a viver com outras; habitação dispersa e integrada: os apartamentos estão disseminados na comunidade, em zonas residenciais comuns da cidade sem qualquer diferenciação; escolha sobre a habitação e os serviços: reconhece-se o direito de as pessoas tomarem decisões sobre as suas vidas e escolherem onde e com quem querem viver, bem como escolherem os serviços que recebem, de acordo com as suas necessidades e preferências; apoios individualizados e orientados para a promoção da recuperação e da inclusão social: os serviços promovem oportunidades para que as pessoas tenham acesso a recursos e participem na comunidade em igualdade de condições com os outros cidadãos, estabeleçam novas relações sociais e fortaleçam o seu sentimento de pertença à comunidade.

Em relação aos resultados, podem assim ser sintetizados:

[...] os programas de Housing First têm custos menores do que as respostas de emergência e as respostas de alojamento institucionais (Gaetz, 2012; Patterson, Somers, McIntosh, Sheill, & Frankish, 2008; Pleace & Bretherton, 2013). Um estudo europeu (Pleace & Bretherton, 2013) constatou que os serviços de Housing First geraram anualmente, por pessoa, uma economia de 1.400 € em comparação com os centros de alojamento e de 11.250 € em comparação com os programas residenciais de grupo e com apoio intensivo. Por outro lado, os custos associados às pessoas em situação de rua abrangem também os custos indiretos relativos à utilização de serviços de urgência na área da saúde, às

---

<sup>120</sup> Desenvolvido inicialmente em Nova Iorque, na década de 1990, tendo como um de seus idealizadores Tsemberis (1999).

<sup>121</sup> É um documento que compõe o projeto Habitação para a População em Situação de Rua –Um direito humano, do Apoio aos Diálogos Setoriais União Europeia – Brasil, e deu continuidade aos trabalhos desenvolvidos em 2013 pela mesma iniciativa, com o intuito de fortalecer os avanços necessários da Política Nacional para a População em Situação de Rua do Brasil (Brasil, 2019d).

internações hospitalares ou à intervenção do sistema de justiça e de segurança policial (Ibid, p. 25).

Ornelas<sup>122</sup> destaca que:

Os estudos e avaliações realizados sobre o ‘Housing First’, têm mostrado que se trata de uma solução mais rápida, de custo mais baixo e com resultados extraordinários, já investigados por várias universidades, que traz maior integração comunitária, maior redução dos sintomas na área da saúde mental, maior bem-estar, satisfação, contatos com a vizinhança e relações sociais. Logo, não é apenas uma casa, é uma casa que transforma e permite a recuperação total da pessoa que antes vivia em situação de rua (Ibid, p. 17).

Para Ignacio Ybáñez, Embaixador da União Europeia no Brasil, é preciso considerar que:

O fenômeno de Pop Rua vai além do efeito visível de pessoas sem moradia nas ruas das nossas cidades. É mais profundo e com consequências graves sobre o indivíduo e na sociedade, como a expectativa de vida reduzida, os problemas de saúde, a discriminação, o isolamento e as barreiras ao acesso a serviços e benefícios públicos básicos e ao mercado de trabalho. As causas são diversas, complexas e às vezes interligadas: desemprego, mercado de trabalho fragilizado, pobreza, migração, envelhecimento da população, problemas de saúde, rupturas no relacionamento social e familiar, falta de moradias populares para aluguel e venda, apoio inadequado às pessoas que deixam instalações de atendimento, hospitais, prisões ou outras instituições públicas (Ibid, p. 11).

No que diz respeito às experiências de Housing First no Brasil, duas cidades são citadas no Relatório: Curitiba e Porto Alegre.

No município de Curitiba-PR, em dezembro de 2018, o Instituto Nacional de Direitos Humanos da População de Rua – INRua, em parceria com a Mitra da Arquidiocese de Curitiba, deu início ao projeto que recebeu o nome de “Moradia Primeiro”. É um projeto que não recebe verba pública e não está regulamentado normativamente; cada unidade habitacional atendida recebe mensalmente R\$ 800,00 (oitocentos reais), sendo que todo o valor arrecadado é utilizado exclusivamente para o custeio dos gastos de manutenção da vida domiciliada. O gasto adicional com deslocamento para mudança e mobiliário inicial é realizado também em parceria com membros da Igreja Católica, que buscam doações que permitam iniciar o processo de estruturação do novo domicílio. O valor gasto é repassado pela Cúria Diocesana da Igreja

---

<sup>122</sup> Professor representante do Instituto Universitário (ISPA), da Associação para o Estudo e Integração Psicossocial (AEIPS) de Portugal e Coordenador do Home EU, consórcio composto por doze parceiros de nove países da União Europeia para o desenvolvimento de pesquisas e avaliação sobre Housing First.

Católica. O processo de aluguel tem sido de acordo com as capacidades administrativas da equipe, instalando uma pessoa por vez. Até 2019 tinham chegado na terceira unidade. O custo *per capita* anual do modelo instalado em Curitiba é de R\$9.600,00, apenas com as moradias, sem contar os custos com mobília e equipe de apoio (Ibid, p. 122).

Os principais resultados alcançados a partir dessa iniciativa têm sido garantir moradia permanente e melhoria da qualidade de vida, fatores que são medidos por meio do processo de acompanhamento das visitas, que são registradas, produzindo relatório sobre as dificuldades e avanços das pessoas domiciliadas, permitindo avaliar os desafios e avanços individuais de cada atendido (Ibid, p. 128).

A experiência em Porto Alegre começou com o lançamento do Plano Municipal de Superação da Situação de Rua (PMSSR), em maio de 2018, tendo sido implantado e gerido pelo poder público municipal dentro da Política da População em Situação de Rua (PopRua). A demanda para a implantação do Housing First foi centrada na necessidade de moradia, saúde mental e tratamento de uso de álcool e outras drogas. A experiência de acesso encontra-se em construção no que diz respeito a responder a todos os princípios do modelo Housing First. A iniciativa traz a questão do acesso à moradia como direito humano e promotora de outros direitos para o centro da ação das políticas públicas voltadas a esse público de forma a construir estratégias que garantam a saída efetiva da situação de rua (Ibid, p. 129).

Os imóveis, em geral, são pousadas, casas e apartamentos, com quartos individuais (salvo quando casal), cozinha e banheiro individuais ou compartilhados, luz elétrica, água encanada e ventilação. Os imóveis são locados do mercado privado. Os contratos são assinados entre o locador e o locatário (beneficiário da bolsa auxílio moradia), e esse assina uma autorização de depósito na conta do locador, de modo que o município faz o depósito direto para esse último (Ibid, p. 132).

Os principais resultados alcançados são: ações integradas de saúde e assistência à população em situação de rua: a metodologia desenvolvida no projeto para atuação das equipes Juntos na Rua no cuidado e acompanhamento dos usuários que inclui abordagens conjuntas, construção de um Plano Comum de Acompanhamento e Cuidados (PCAC) com os usuários e suas referências técnicas da saúde e da assistência social e, no caso de concessão de bolsa-moradia, acompanhamento domiciliar quinzenal por essas mesmas referências técnicas proporcionou: À equipe de saúde: maior visibilidade e aproximação

desse público à Atenção Primária e Atenção Especializada; capacitação na prática sobre abordagens sociais, fluxos e processos; e construção de ações sinérgicas entre cuidado em saúde e acompanhamento social. À equipe de assistência: maior conhecimento da rede de saúde e de seu funcionamento, com apropriação de fluxos e processos o que agilizou no acompanhamento e na construção de intervenções em saúde (Ibid, p. 134-135).

O principal impacto no atendimento à população em situação de rua são os dias fora da rua, que têm como consequência uma redução no número de internações, mais acompanhamento das situações de saúde (clínica e mental) e vinculação com serviços de atendimento da rede do local onde residem. Indiretamente, tivemos um ganho com a integração das equipes de Saúde e Assistência, que passaram a fazer o acompanhamento conjunto dos beneficiários (Ibid, p. 136).

## **2. Considerações finais**

A título tão-somente de considerações finais e não encerramento do debate, a crítica que se pode fazer a esses modelos, de um modo geral, é que, nos auxílios para pagamento de aluguel existe a vantagem de que os imóveis locados são aqueles disponíveis no mercado, de forma que a pessoa pode livremente escolher, ainda que de forma muito restrita, devido ao valor. Esse tipo de acesso a uma moradia individual garante privacidade e autonomia; a possibilidade de escolha gera um sentimento de liberdade e independência e o fato de poder ser qualquer imóvel na cidade, evita-se que formem guetos sujeitos a discriminação. Por outro lado, é um valor insuficiente para uma moradia considerada adequada, principalmente no que diz respeito ao tamanho, uma das condições de habitabilidade. Quanto aos equipamentos coletivos para pernoite ou estadia temporária, sem adentrar as questões referentes à dificuldade de convivência entre usuários e entre usuários e funcionários, atendo-se apenas à proposta do programa, não se observa a garantia de privacidade, liberdade, subjetividade, autonomia e estabilidade.

No caso do Bolsa Moradia, em Belo Horizonte, por exemplo, é um programa que mesmo após quase 20 anos de criação, ainda apresenta alcance extremamente reduzido, não podendo ser considerado um instrumento de concretização do direito à moradia adequada, haja vista a desproporção do valor pago em relação ao mercado de locação, assim como a provisoriedade/temporariedade do seu fornecimento.

Em relação ao modelo “housing first”, deve-se ressaltar que o maior desafio que essa metodologia vem apresentando é assegurar a sua sustentabilidade financeira após a fase piloto, principalmente se há mudança de governo e conseqüente mudança nas prioridades da pauta política.

## Referências

BARBOSA, José Carlos Gomes. **Implementação das políticas públicas voltadas para a população em situação de rua: desafios e aprendizados**. 2018. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2018. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/sites/images/mestrado/turma2/jose\\_carlos\\_gomes\\_barbosa.pdf](https://www.ipea.gov.br/sites/images/mestrado/turma2/jose_carlos_gomes_barbosa.pdf)>. Acesso em: 06 dez. 2020.

BELO HORIZONTE. **Decreto n.º 11.375**, de 2 de julho de 2003. Dispõe sobre o funcionamento do Programa Bolsa-Moradia no município de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Prefeitura de Belo Horizonte, 2003. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/decreto/2003/1138/11375/decreto-n-11375-2003-dispoe-sobre-o-funcionamento-do-programa-bolsa-moradia-no-municipio-de-belo-horizonte>>. Acesso em: 06 dez. 2020.

BELO HORIZONTE - PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. **Bolsa Moradia**, 2018. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/urbel/bolsa-moradia>>. Acesso em: 06 dez. 2020.

DINIZ, Ana Paula Santos; SILVA, Pedro Henrique Machado da; GAIO, Daniel. A população em situação de rua de Belo Horizonte e o acesso à moradia a partir do programa de locação social. In: GAIO, Daniel; DINIZ, Ana Paula Santos (Org.). **A população em situação de rua e a questão da moradia**. Belo Horizonte: Imprensa Universitária da UFMG, 2021, p. 98-116.

DOMINGUES, Theodora de Freitas; LIMA, Sílvia Tibo Barbosa; GAIO, Daniel. O Programa Bolsa Moradia e a população em situação de rua em Belo Horizonte. In: GAIO, Daniel; DINIZ, Ana Paula Santos (org.). **A população em situação de rua e a questão da moradia**. Belo Horizonte: Imprensa Universitária da UFMG, 2021, p. 80-97. Disponível em: <<https://www.bu.ufmg.br/imagem/000026/000026ff.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2022.

FORTALEZA. **Lei n.º 10.328**, de 12 de março de 2015. Redefine o Programa Locação Social no âmbito do município de Fortaleza, e dá outras providências. Fortaleza: Câmara Municipal, 2015 Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/ce/f/fortaleza/lei-ordinaria/2015/1033/10328/lei-ordinaria-n-10328-2>>. Acesso em: 06 dez. 2020.

SÃO PAULO. **Resolução CMH n.º 04**, de 04 de janeiro de 2004. Aprova o Programa de Bolsa Aluguel. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/RESOLUCAOCMH04\\_1252612196.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/RESOLUCAOCMH04_1252612196.pdf). Acesso em: 06 dez. 2020.

SÃO PAULO - SECRETARIA EXECUTIVA DO CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO (SECMH). **Resolução CMH n.º 33**, de 17 de Junho de 2008. Disponível em:

<[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/resolucao\\_no33\\_de17\\_06\\_2008\\_\\_1252614384.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/resolucao_no33_de17_06_2008__1252614384.pdf)>. Acesso em: 06 dez. 2020.

TSEMBERIS, Sam. From streets to homes: an innovative approach to supported housing for homeless adults with psychiatric disabilities. **Journal Of Community Psychology**, [S.L.], v. 27, n. 2, p. 225-241, mar. 1999. DOI: [Hhttps://doi.org/10.1002/\(SICI\)1520-6629\(199903\)27:2%3C225::AID-JCOP9%3E3.0.CO;2-Y](https://doi.org/10.1002/(SICI)1520-6629(199903)27:2%3C225::AID-JCOP9%3E3.0.CO;2-Y).

TSEMBERIS, Sam; GULCUR, Leyla; NAKAE, Maria. Housing First, Consumer Choice, and Harm Reduction for Homeless Individuals With a Dual Diagnosis. **American Journal of Public Health**, [S.L.], v. 94, n. 4, p. 651-656, apr. 2004. DOI: <http://dx.doi.org/10.2105/ajph.94.4.651>.

TSEMBERIS, Sam; KENT, Douglas; RESPRESS, Christy. Housing Stability and Recovery Among Chronically Homeless Persons With Co-Occuring Disorders in Washington, DC. **American Journal of Public Health**, [S.L.], v. 102, n. 1, p. 13-16, jan. 2012. DOI: <http://dx.doi.org/10.2105/ajph.2011.300320>.

## **A REABILITAÇÃO URBANA NO BRASIL E EM PORTUGAL E SUA INTERFACE COM O DIREITO À MORADIA**

**João Kleber Vaz<sup>123</sup>  
Daniel Gaio<sup>124</sup>**

### **1. Introdução**

A reabilitação urbana é uma ferramenta do Poder Público de enfrentamento a diversas mazelas urbanísticas, como a degradação de centros urbanos, a deterioração do parque residencial, a falta de acessibilidade em dadas regiões e a existência de configurações espaciais que proporcionam risco ambiental. Destaca-se, ainda, como instrumento de promoção do direito à moradia, seja por meio de medidas de fomento ou pela incentivos ou pela obrigatoriedade da destinação de parcela das áreas reabilitadas à instituição de moradias de caráter social.

Ocorre que no Brasil, ao contrário, a experiência com reabilitações urbanas se mostrado ineficaz na promoção do direito à moradia. Na verdade, os programas brasileiros têm falhado até mesmo em instituir soluções habitacionais de permanência para as populações vulneráveis situadas no escopo da intervenção. Com efeito, é comum que essas intervenções deem causa ao enobrecimento das regiões reabilitadas, o que culmina na remoção das populações vulneráveis para áreas periféricas da cidade.

O presente estudo tem o propósito de analisar em que medida a regulação brasileira e portuguesa estabelecem mecanismos que garantam a permanência e ou a inclusão das moradias sociais nos territórios em que incide a reabilitação urbana.

---

<sup>123</sup> Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Bolsista e Membro do Grupo de Pesquisa e Extensão REHABITARE (CNPq). E-mail: joaoklebervaz@gmail.com.

<sup>124</sup> Professor Associado na Universidade Federal de Minas Gerais. Membro Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito/UFMG. Líder do Grupo de Pesquisa e Extensão RE-HABITARE (CNPq). E-mail: danielgaio72@yahoo.com.br.

Pretende-se ao final identificar quais instrumentos utilizados pela legislação portuguesa poderiam ser adaptados à realidade brasileira.

A análise divide-se em dois momentos: inicia-se pelo estudo dos aspectos gerais da reabilitação urbana no Brasil, a partir da norma geral (Estatuto da Cidade) e de dois programas brasileiros representativos da estratégia de reabilitação urbana nacional: o Programa Reviver Centro (Rio de Janeiro) e o Programa Requalifica Centro (São Paulo). Posteriormente, segue-se a análise dos aspectos gerais da reabilitação urbana em Portugal, principalmente a partir do Decreto-Lei nº 307/2019 (que estabelece o Regime Jurídico da Reabilitação Urbana), mas incluindo-se também outras normativas pertinentes, que instituem definições e estratégias integradas à reabilitação.

## **2. A reabilitação urbana no Brasil**

### **2.1 A reabilitação urbana e a legislação federal no Brasil**

No Brasil, a diretriz básica de política urbana é o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), diploma legal que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal (arts. 182 e 183). Com efeito, o Estatuto da Cidade assume as características de uma lei geral de direito urbanístico (Silva, 2018, p. 67) pois tem a função de definir o conteúdo e conferir exequibilidade ou aplicabilidade prática ao capítulo da política urbana da Constituição Federal, seja regulando os requisitos e os seus contornos jurídicos, seja detalhando os pormenores de execução que contribuem para a sua plena operatividade (Gaio, 2021, p. 152). Portanto, além de disciplinar diversos instrumentos de política urbana, não se deve ignorar a força normativa dos princípios estabelecidos no artigo 2º do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01), os quais têm caráter impositivo e vinculante em relação ao conteúdo das legislações que versem sobre o ordenamento territorial urbano (Medauar, 2004, p. 20-21; Gaio, 2020, p. 143).

Embora o Estatuto da Cidade não tenha utilizado o termo “reabilitação urbana”, o seu artigo 2º prescreve conteúdos que conformam a implementação das políticas, especialmente em dois aspectos: a) a ordenação do uso do solo deve evitar a deteriorização das áreas urbanizadas (inc. VI, “f”); b) a garantia do direito à moradia: incluída a infraestrutura urbana, transporte e serviços públicos (inciso I) e a regularização fundiária das áreas ocupadas por população de baixa renda (inciso XIV).

No que diz respeito ao primeiro aspecto, a regulação do uso do solo deve estabelecer mecanismos que evitem a deteriorização, notadamente por meio da imposição de conservação dos imóveis, política esta que deve ser complementada pelo parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC – art. 5º, Lei 10.257/01) — além de outros instrumentos urbanísticos como o direito de preempção (art. 25, Lei 10.257/01) ou o consórcio imobiliário (art. 46, Lei 10.257/01).

Por sua vez, a garantia do direito à moradia “adequada” — que pressupõe a disponibilização de provisões públicas adequadas —, possui duas dimensões que devem ser observadas em qualquer política (normativa ou não) de reabilitação urbana: a) o direito à permanência no território, o que significa estabelecer medidas preventivas que protejam os moradores pobres dos processos de gentrificação/valorização imobiliária; b) o direito de acesso à moradia, que no caso ora analisado significa garantir que as pessoas pobres sejam inseridas nas áreas que são objeto de reabilitação urbana. Especificamente em relação ao direito à permanência no território há aqui um conjunto de instrumentos de política urbana que são aptos para garantir a segurança da posse dos moradores pobres situados em áreas de urbanização: i) o processo de regularização fundiária tendo como base os direitos fundiários adquiridos (Neves, Gaio, 2020); ii) o direito de preempção; iii) a desapropriação.

Portanto, embora a reabilitação urbana não tenha um marco regulatório nacional específico, tampouco haja a obrigatoriedade<sup>125</sup> em realizar as atividades de reabilitação urbana, os conteúdos jurídicos previstos pelo artigo 2º do Estatuto da Cidade vinculam o Poder Público quando da elaboração de políticas públicas (normativas ou não) que envolvam as atividades de reabilitação de imóveis ou áreas deterioradas.

## 2.2 Os programas municipais de reabilitação urbana no Brasil

Tendo em vista a ausência de normas federais específicas, os parâmetros da reabilitação urbana instituídos pelos municípios são especificados pelo mesmo diploma legal que institui a operação, de forma a regular a área atingida, o programa de ocupação e de atendimento à população afetada, as finalidades da operação, o estudo prévio da

---

<sup>125</sup> Ressalta-se que pode haver exceções, como é o caso das normativas de proteção do patrimônio cultural, as quais estabelecem o dever de conservação e realização de reparos. Cf. o art. 19, Decreto-Lei 25/1937.

vizinhança, a contrapartida a ser exigida dos proprietários em função dos benefícios, a forma de controle da operação, dentre outros aspectos.

Para esse estudo foram selecionados dois casos de reabilitação urbana de duas grandes cidades brasileiras, cuja metodologia explicita bem o descumprimento dos conteúdos do Estatuto da Cidade, sobretudo no que diz respeito ao direito à moradia adequada, quais sejam: o Programa Reviver Centro, da capital do Rio de Janeiro, e o Programa Requalifica Centro, da capital de São Paulo<sup>126</sup>.

O Programa Reviver Centro, instituído pela Lei Complementar 229/2021-RJ, estabelece as diretrizes gerais e incentivos à reabilitação (referida como “requalificação”) nas unidades residenciais na área da II Região Administrativa - II R.A., nos bairros do Centro e Lapa, e autoriza a realização de operações interligada. A lei prevê, ainda, que benefícios fiscais para obras e edificações na área de influência do programa serão instituídos por lei específica (art. 53).

O programa criou incentivos à promoção de moradias de interesse social no âmbito da área objeto de requalificação, como o acréscimo de vinte por cento da Área Total Edificável (ATE) às novas edificações residenciais que destinarem pelo menos o mesmo percentual de unidades para o Programa de Locação por ao menos 30 anos (arts. 12 e 61, III, alínea “b” e § 6º, Lei Complementar 229/2021-RJ). No entanto, não foram incluídas disposições vinculativas sobre a destinação de áreas à constituição de moradias sociais.

Tem-se, ainda, a previsão de destinação dos imóveis devolutos arrecadados pelo Município a habitações de interesse social (art. 17, I, Lei Complementar 229/2021-RJ) – no entanto, a lei não prevê que esses imóveis serão reabilitados para atender a essa finalidade, de modo que o dispositivo carece de eficácia prática.

Em São Paulo, o Programa Requalifica Centro, instituído pela Lei nº 17.577/2021-SP estabelece regramentos, objetivos e incentivos à reabilitação de imóveis no centro. A princípio, o mecanismo de incentivo é similar ao do Programa Reviver Centro. O programa paulistano prevê que serão consideradas “não computáveis” para efeito de cálculo do coeficiente de aproveitamento e da taxa de ocupação, dentre outros: a) a implantação de rampas ou dispositivos de acesso ao imóvel (art. 5º, I); b) as áreas

---

<sup>126</sup> A presente análise não engloba normativas posteriores de reabilitação urbana em São Paulo, como é o caso da Lei nº 17.844/2022, que aprova o Projeto de Intervenção Urbana Setor Central – PIU-SCE.

destinadas à instalação de usos não residenciais nos pavimentos térreo e cobertura do edifício reabilitado (art. 6º, I); c) as áreas construídas internamente ao edifício reabilitado, quando destinadas à categoria de uso residencial ou à instalação de equipamentos de cultura, educação e saúde (art. 7º, §3º).

O programa instituiu, ainda, incentivos fiscais à reabilitação, como a remissão dos créditos do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), a isenção do referido imposto nos três primeiros anos após a conclusão e, após esse período, aplicação de alíquota progressiva do IPTU pelo prazo de 5 anos, de forma que a alíquota integral do imposto somente seria aplicada a partir do sexto ano. Determinou, ainda, a redução da alíquota do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) incidente sobre a reabilitação dos imóveis situados na Área Central para 2%; a isenção do Imposto sobre Transmissão “intervivos”; e a isenção de taxas municipais para instalação e funcionamento, pelo prazo de 5 anos contados da entrada em vigor da Lei (art. 16, I a VI, Lei nº 17.577/2021-SP).

Para promoção de moradias de interesse social, a lei determina que os recursos auferidos por sua aplicação serão destinados ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB), para reabilitação e provisão de moradias de interesse social no centro (art. 18, Lei nº 17.577/2021-SP). Assim, tal como o Programa Reviver Centro (RJ), o Programa Requalifica Centro (SP) não possui disposições vinculativas destinadas à constituição de moradias sociais. No entanto, no programa paulistano, sequer se estipula incentivos específicos a esse fim: basta a destinação ao uso residencial para que o particular usufrua dos incentivos à reabilitação (art. 7º, §3º. Lei nº 17.577/2021-SP).

Em ambos os programas, verifica-se que a reabilitação urbana é de iniciativa exclusiva do Poder Público. Os incentivos ofertados à reabilitação de imóveis e de destinação para fins de residência, a rigor, consistem no proporcional aumento da área edificável e na concessão de benefícios fiscais relativos a impostos e taxas municipais. Além disso, ambos os programas se restringem às áreas delimitadas pelo Poder Público – em geral, áreas centrais. Por fim, como já visto, em São Paulo, o incentivo à constituição de moradias sociais através do aumento da ATE não se condiciona à destinação a moradias sociais – basta a destinação ao uso residencial.

Verifica-se ainda que, em ambos os casos, não há integração entre programas de moradia social e os programas de reabilitação urbana. É verdade que o Programa Reviver Centro, conforme analisado anteriormente, cria incentivos à destinação de unidades

residenciais para locação social – no entanto, inexistem previsões de alojamento temporário e outras soluções habitacionais para pessoas afetadas pelo processo de reabilitação, nem medidas que visem garantir a permanência das populações vulneráveis nas áreas centrais após a conclusão das obras.

Por último, tanto o Programa Reviver Centro quanto o Programa Requalifica Centro instituem políticas de incentivo à reabilitação, sem caráter impositivo. Ambas as políticas de reabilitação urbana criam incentivos à reabilitação, através da concessão de benefícios fiscais com relação ao IPTU e às taxas municipais e de maior potencial construtivo aos imóveis – mas não impõem aos particulares um dever de reabilitar.

Em suma, a reabilitação urbana brasileira se dá exclusivamente por iniciativa estatal e em áreas delimitadas (via de regra, centros). A regulação do procedimento de reabilitação urbana é bastante limitada, de forma que se relega à discricionariedade do ente público local a realização (ou não) da reabilitação urbana, bem como a especificação de seus parâmetros. O ente municipal cria incentivos (fiscais e/ou relacionados ao aumento do potencial construtivo do imóvel), de forma a atrair o interesse dos particulares na realização das obras, que dependem da tração do capital privado. Por fim, não há um dever de reabilitação pelos particulares através de incentivos negativos (sanções).

### **3. Aspectos gerais da reabilitação urbana em Portugal**

Uma primeira particularidade da legislação portuguesa é o fato de possuir uma lei geral de moradia (Lei nº 83/2019). Esse diploma legal prevê o direito à moradia adequada a todos os cidadãos e o dever do Estado de garanti-la, através da programação e execução de uma política de habitação integrada (arts. 2º, nº 1; 7º, nº 1; e 3º, nº 1). Isso significa dizer que a política nacional de moradia deve ser elaborada e concretizada por diversos instrumentos de atuação, inclusive por meio da reabilitação urbana (art. 16º, nº 2). Exemplo disso é o fato de que, no decurso de reabilitação urbana, os imóveis públicos devolutos poderão ser mobilizados temporariamente para alojamento provisório (art. 36º, nº 5).

Esta atuação integrada igualmente se observa na normativa que trata da normativa “1º Direito – Programa de Apoio ao Acesso à Habitação (Decreto-Lei nº 37/2018), onde estabelece que os moradores de imóveis em processo de reabilitação têm direito ao realojamento ou a reocupá-lo após a conclusão das obras (art. 12, nº 6). Além

disso, para os casos de reabilitação que sejam destinados para moradia (núcleos precários, núcleos degradados e outros) o financiamento abrange a totalidade das despesas (art. 18).

Por sua vez, o Programa “Porta de Entrada” (Decreto-Lei nº 29/2018) estabelece apoio financeiro para as atividades de reconstrução ou reabilitação que garantam o acesso à moradia aos locatários elegíveis no referido Programa (art. 15º, nº 1). Ressalta-se que os contratos de arrendamento que envolvam reabilitação com arrendatários devem ter duração mínima de 15 anos (art. 15º-A, nº 3), sendo também vedada a alienação pelo mesmo período (art. 23º, nº 1). Ademais, a referida normativa estabelece critérios preferenciais de hierarquização e seleção de candidaturas para o Programa Porta de Entrada, destacando-se a concretização de soluções habitacionais urgentes, temporárias e com rendimentos mais baixos (art. 19º, nº 3).

Uma outra característica da legislação portuguesa é o fato de possuir um marco regulatório específico para a reabilitação urbana (Decreto-Lei nº 307/2009). A referida normativa dispõe minuciosamente sobre a definição de diversos conceitos relativos à reabilitação urbana, os objetivos da intervenção, seus princípios gerais, seu regime jurídico, suas modalidades e o regime jurídico específico de cada modalidade, os instrumentos de política urbanística que podem ser empregados pela entidade gestora nas operações de reabilitação urbana, as formas de financiamento da operação, os sujeitos envolvidos (seus direitos e deveres), dentre outras determinações.

Inicialmente o art. 2º, “j” do Decreto-Lei nº 307/2009 conceitua a reabilitação urbana como:

(...) a forma de intervenção integrada sobre o tecido urbano existente, em que o património urbanístico e imobiliário é mantido, no todo ou em parte substancial, e modernizado através da realização de obras de remodelação ou beneficiação dos sistemas de infra-estruturas urbanas, dos equipamentos e dos espaços urbanos ou verdes de utilização colectiva e de obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração, conservação ou demolição dos edifícios.

Outro aspecto relevante diz respeito ao dever atribuído ao Poder Público em promover as medidas necessárias à reabilitação de áreas urbanas (art. 5º, Decreto-Lei nº 307/2009), bem como aos proprietários de “(...) assegurar a sua reabilitação, nomeadamente realizando todas as obras necessárias à manutenção ou reposição da sua segurança, salubridade e arranjo estético” (art. 6º). Indo além, o Decreto-Lei nº 307/2009

impõe o dever de reabilitação aos proprietários de edifícios ou frações<sup>127</sup>, estabelecendo ainda uma proibição a que, dolosa ou negligentemente, estes deem causa à deterioração do patrimônio construído<sup>128</sup>.

A reabilitação urbana portuguesa pode ser simples, restringindo-se à reabilitação do edificado, ou sistemática, de forma a abranger também as infraestruturas, equipamentos urbanos, espaços verdes e urbanos de utilização coletiva. No primeiro caso, a reabilitação deve ser promovida preferencialmente pelos particulares; no segundo, a intervenção deve ser ativamente promovida pelas respectivas entidades gestoras (arts. 29º e 31º, Decreto-Lei nº 307/2009).

Ressalta-se que a reabilitação a ser executada pelos particulares pode ter apoio da entidade gestora ou mesmo realizada de modo conjunto (arts. 11º e 40º, Decreto-Lei nº 307/2009). Ademais, à entidade gestora<sup>129</sup> cabe, nos casos de reabilitação urbana sistemática, as obras de qualificação da infraestrutura urbana, dos espaços verdes e espaços coletivos (p. 06, Decreto-Lei nº 307/2009).

A participação do Estado igualmente ocorre por meio de apoios financeiros e outros incentivos aos proprietários e a terceiros que promovam ações de reabilitação de edifícios (art. 74º, nº 1, Decreto-Lei nº 307/2009). Além do financiamento, tem-se incentivos positivos de natureza fiscal (arts. 74º e ss.), como a taxa reduzida (5%) do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) (Art. 18º, nº 1, “a”, c/c a Lista I 2.23, Decreto-Lei nº 102/2008). Também há redução de até 30% da taxa do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) relativos a imóveis situados em área objeto de reabilitação (Art. 112º, nº 6, Decreto-Lei nº 287/2003) ou preenchidos os demais requisitos, há isenção do IMI por três anos, prorrogáveis por mais cinco (Decreto-Lei nº 215/89).

---

<sup>127</sup> A violação do dever de reabilitar pode ensejar, dentre outras medidas, a expropriação (art. 61º) ou a venda forçada (art. 62º, Decreto-Lei nº 307/2009).

<sup>128</sup> Nesse sentido, ainda, o art. 4º do mesmo diploma legal prevê a imputação dos custos aos proprietários e o caráter subsidiário da ação pública – que deve se restringir aos casos em que “os particulares, quer isoladamente, quer em cooperação com aquelas, não as assegurem ou não possam assegurá-las” (alínea b). Verifica-se, assim, que a legislação habitacional portuguesa entende a situação de não cumprimento da função social da propriedade como uma violação do interesse público, que deve ser sancionada e enfrentada pelo Estado.

<sup>129</sup> A entidade gestora (art. 2º, “e”, Decreto-Lei nº 307/2009) pode ser o município ou uma empresa local, sendo que nesse último caso, gozará apenas dos poderes e instrumentos delegados pelo ente municipal – podendo ainda requerê-los quando necessário.

Assinala-se que a legislação portuguesa (Decreto-Lei nº 307/2009) disponibiliza um rol de instrumentos urbanísticos que corroboram para o êxito das atividades de reabilitação urbana: a) imposição da obrigação de reabilitar e obras coercivas; b) empreitada única: consiste em uma reabilitação de um conjunto de edifícios, geralmente contratada e gerida pela entidade gestora em representação aos proprietários, salvo oposição destes (art. 56º); c) demolição de edifícios: quando for inviável a técnica de reabilitação ausência de condições mínimas de segurança e salubridade (art. 57º); d) direito de preferência (art. 58º); e) arrendamento forçado: ocorre quando o proprietário não realiza o ressarcimento de despesas à entidade gestora (art. 59º); f) servidões (art. 60º); g) expropriação (art. 61º); h) venda forçada: se dá nos casos em que o proprietário não cumpre a obrigação de reabilitar, ou declara não poder fazê-lo (art. 62º); i) reestruturação da propriedade: ocorre nos casos em que se intencione o alargamento, abertura ou regularização de lugares públicos; nos casos em que houver inércia do proprietário por 12 meses, em relação ao dever de edificar, conferir uso ou readequar o imóvel aos padrões de alinhamento, salubridade, segurança e estética (art. 64º).

A entidade gestora pode também: determinar o nível de conservação do prédio urbano – caso em que, constatada conservação nível 1 ou 2, a taxa do imposto municipal sobre imóveis deve ser agravada nos termos previstos para edifícios degradados; identificar prédios devolutos<sup>130</sup>, aplicando-lhe o regime fiscal correspondente; estabelecer regime especial de taxas municipais, para incentivo à realização das operações urbanísticas; ou, ainda, constituir fundos de compensação, com o objetivo de receber e pagar as compensações devidas, quando houver adoção de mecanismos de perequação compensatória no âmbito das relações urbanas (arts. 65º a 67º, Decreto-Lei nº 307/2009).

Assim, de forma a sancionar comportamentos que atentam contra o interesse público e a função social da propriedade, criou-se a possibilidade de o município majorar substancialmente a elevação da taxa do IMI sobre imóveis devolutos (Decreto-Lei nº 67/2019), incluídos os que se encontrem em “ruínas” - cujo estado de conservação não tenha sido motivado por desastre natural ou calamidade (art. 112, 3, “a”, Decreto-Lei nº 287/2003). A legislação também prevê majoração da alíquota de imposto de imóveis

---

<sup>130</sup> São considerados devolutos os prédios urbanos ou frações autônomas em situação de desocupação do imóvel, atestada por vistoria, somada à “existência cumulativa de consumos baixos de água e eletricidade, considerando-se como tal os consumos cuja faturação relativa não exceda, em cada ano, consumos superiores a 7 m<sup>3</sup>, para a água, e de 35 kWh, para a eletricidade (Decreto-Lei nº 159/2006).

devolutos quando localizados em zonas de pressão urbanística<sup>131</sup> (art. 112-B, Decreto-Lei nº 287/2003).

Veja-se que a legislação portuguesa, além de atribuir o caráter vinculativo à reabilitação urbana, estabeleceu inúmeros mecanismos sancionatórios decorrentes do descumprimento do princípio da função social da propriedade. Ademais, previu inúmeras medidas de fomento tendentes a induzir comportamentos dos proprietários – notadamente quando a atividade de reabilitação propiciar a concretização do acesso à moradia.

## 5. Considerações finais

No presente estudo, foram analisados os principais aspectos das estratégias de reabilitação brasileira e portuguesa. No caso português, a reabilitação urbana revelou as seguintes características: a) alta regulamentação da reabilitação urbana e existência de um dever de reabilitar imputado aos particulares, sendo o Poder Público incumbido de assegurar as medidas necessárias à reabilitação (dupla vinculatividade); b) integração da reabilitação urbana com programas de acesso a moradia; c) existência de um sistema de incentivos à reabilitação.

Em relação ao caso brasileiro, ainda que não exista normativa que estabeleça o dever de reabilitação urbana, as normativas e demais políticas públicas devem obedecer aos conteúdos do artigo 2º do Estatuto da Cidade, especialmente em relação ao direito à moradia adequada.

Não é o que ocorreu nos dois programas brasileiros de reabilitação analisados: a) não são previstos mecanismos de alojamento temporário das populações pobres afetadas; b) não há garantia de retorno ao imóvel reabilitado, tampouco previsto o direito ao reassentamento; c) não há integração com instrumentos de política urbana – a exemplo do PEUC – e que poderiam pressionar o proprietário a realizar a reabilitação; d) não existem medidas de fomento especiais para os proprietários que destinem o imóvel reabilitado para moradia social.

---

<sup>131</sup> Considera-se 'zona de pressão urbanística' aquela em que se verifique dificuldade significativa de acesso à habitação, por haver escassez ou desadequação da oferta habitacional face às necessidades existentes ou por essa oferta ser a valores superiores aos suportáveis pela generalidade dos agregados familiares sem que estes entrem em sobrecarga de gastos habitacionais face aos seus rendimentos (art. 2º-A, nº 1, Decreto-Lei nº 159/2006).

Sem essas medidas, a população hipossuficiente diretamente afetada é compelida a buscar alojamento provisório em regiões periféricas antes do início da realização das obras. Concluídas as obras, há aumento substancial do preço – consequência das próprias obras, mas também potencializado pelo enobrecimento da região –, que inviabiliza a permanência da população carente.

Também inexistem disposições vinculativas sobre a instituição de moradias sociais, mas apenas um incentivo à destinação de moradias para o programa de locação no programa carioca, tendo como contrapartida o aumento da área edificável (ATE). Assim, consoante a análise feita no parágrafo anterior, a reabilitação brasileira não promove o ingresso nem a permanência de populações carentes nas regiões afetadas - via de regra, regiões centrais.

Assim, os benefícios são concedidos aos particulares sem que se resguarde o interesse público de promoção ao direito à moradia. Esse problema tem como causa determinante a inexistência de um dever de reabilitação pelos particulares, que faz com que a reabilitação se dê apenas quando em atendimento aos interesses privados – em geral, voltados ao máximo proveito econômico dos imóveis, e por isso, ao enobrecimento da região onde eles se situam e à especulação imobiliária.

Isso posto, além de ser necessário um marco regulatório que institua o dever de reabilitação urbana aos proprietários (públicos e particulares), as políticas de reabilitação não devem ser estruturadas apenas a melhoria das condições urbanísticas e ambientais, mas também concretizar os demais conteúdos normativos previstos pelo artigo 2º do Estatuto da Cidade, como o direito à moradia adequada (permanência ou inclusão) e a funcionalização da propriedade.

## Referências

BRASIL. **Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade)**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, 10 de julho de 2001. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm)>. Acesso em: 15 jun. 2023.

GAIO, Daniel. Cidade compacta e sustentabilidade. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira; DINIZ, Pedro Ivo Ribeiro (Org.). **Agenda 2030 e o desenvolvimento sustentável no contexto latino-americano**. Belo Horizonte: CEDIN, 2020, p. 135-148.

GAIO, Daniel. **O Estatuto Da Cidade e a obrigatoriedade do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios.** Revista da Faculdade de Direito da FMP, Porto Alegre, v. 16, n. 2, p. 147-158, 2021.

MEDAUAR, Odete. Diretrizes gerais. In: MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (Org.). **Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001, comentários.** 2ª ed. São Paulo: RT, 2004, p. 15-40.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. **Lei nº 17.577/2021.** Dispõe sobre o Programa Requalifica Centro, estabelecendo incentivos e o regime específico para a requalificação de edificações situadas na Área Central, e dá outras providências. São Paulo, 20 de julho de 2021. Disponível em: <<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei17577de20dejulhode2021/detalhe#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Programa%20Requalifica,Central%2C%20e%20%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias>>. Acesso em: 15 jun. 2023.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. **Lei nº 17.844/2022.** Aprova o Projeto de Intervenção Urbana Setor Central – PIU-SCE. Disponível em: <<https://www.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/leis/L17844.pdf>>. Acesso em: 05 set. 2024.

MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. **Lei Complementar nº 229/2021.** Institui o Programa Reviver Centro, que estabelece diretrizes para a requalificação urbana e ambiental, incentivos à conservação e reconversão das edificações existentes e à produção de unidades residenciais na área da II Região Administrativa - II R.A., bairros do Centro e Lapa, autoriza a realização de operação interligada e dá outras providências. Rio de Janeiro, 15 de julho de 2021. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=417313>>. Acesso em: 15 jun. 2023.

NEVES, Thayan Rodrigues Coutinho; GAIO, Daniel. A posse e as repercussões indenizatórias nas remoções forçadas efetuadas pela Administração Pública. In: GAIO, Daniel (Org.). **Remoções forçadas e a administração pública.** Belo Horizonte: Imprensa Universitária da UFMG, 2020, p. 61-80. Disponível em: <<https://www.bu.ufmg.br/imagem/000023/000023e8.pdf>>. Acesso em: 22 jul. 2020.

PORTUGAL. **Decreto-Lei nº 102/2008.** Código do IVA - Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado. Lisboa, 20 de junho de 2008. Disponível em: <<https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/2008-34500675>>. Acesso em: 13 nov. 2023.

PORTUGAL. **Decreto-Lei nº 159/2006.** Aprova a definição do conceito fiscal de prédio devoluto. Lisboa, 08 de agosto de 2006. Disponível em: <<https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/2006-122349239>>. Acesso em: 15 jun. 2023.

PORTUGAL. **Decreto-Lei nº 215/89.** Estatuto dos Benefícios Fiscais – EBF. Lisboa, 01 de julho de 1989. Disponível em: <<https://diariodarepublica.pt/dr/legislacaoconsolidada/decretolei/198934554075>>. Acesso em: 15 jun. 2023.

PORTUGAL. **Decreto-Lei nº 287/2003.** Códigos do Imposto Municipal sobre Imóveis - CIMI - e do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis – CIMT.

Lisboa, 12 de novembro de 2003. Disponível em: <<https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/2003-34499575>>. Acesso em: 05 jan. 2024.

PORTUGAL. **Decreto-Lei nº 29-2018**. Lisboa, 04 de maio de 2018. Disponível em: <<https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/29-2018-115221283>>. Acesso em: 05 jan. 2024.

PORTUGAL. **Decreto-Lei nº 307/2019**. No uso da autorização concedida pela Lei nº 95-A/2009, de 2 de setembro, aprova o regime jurídico da reabilitação urbana. Lisboa, 23 de outubro de 2009. Disponível em: <<https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/307-2009-483155>>. Acesso em: 05 jan. 2024.

PORTUGAL. **Decreto-Lei nº 37/2018**. Cria o 1.º Direito - Programa de Apoio ao Acesso à Habitação. Lisboa, 04 de junho de 2018. Disponível em: <<https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/2018-115868810>>. Acesso em: 05 jan. 2024.

PORTUGAL. **Decreto-Lei nº 67/2019**. Proceda ao agravamento do imposto municipal sobre imóveis relativamente a prédios devolutos em zonas de pressão urbanística. Lisboa, 21 de maio de 2019. Disponível em: <<https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/67-2019-122349221>>. Acesso em: 05 jan. 2024.

PORTUGAL. **Decreto-Lei nº 67/2019**. Proceda ao agravamento do imposto municipal sobre imóveis relativamente a prédios devolutos em zonas de pressão urbanística. Lisboa, 21 de maio de 2019. Disponível em: <<https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/67-2019-122349221>>. Acesso em: 05 jan. 2024.

PORTUGAL. **Lei nº 168/1999**. Aprova o Código das Expropriações. Lisboa, 18 de setembro de 1999. Disponível em: <<https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/1999-34538575-44406975>>. Acesso em: 05 jan. 2024.

PORTUGAL. **Lei nº 83/2019**. Lei de bases de habitação. Lisboa, 03 de setembro de 2019. Disponível em: <<https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/83-2019-124392055>>. Acesso em: 05 jan. 2024.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

# HABITAÇÃO SOCIAL: BREVE ANÁLISE DA ATUAL POLÍTICA HABITACIONAL VOLTADA À HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (HIS) EM BRASÍLIA

**Fabiana Lemos Gonçalves<sup>132</sup>**  
**Paulo Afonso Cavichioli Carmona<sup>133</sup>**

## 1. Introdução

Em âmbito nacional pode-se dizer que as primeiras ações destinadas ao provimento da moradia de baixa renda datam do início da conhecida Era Vargas (1930 a 1945), momento em que o Estado, antes alheio às necessidades e condições da habitação de interesse social (HIS), se torna defensor e provedor de vários complexos habitacionais, criando inclusive programas federais de auxílio à autoconstrução para as camadas de menor renda da população. Entretanto foi durante a década de 1960 que a questão habitacional assumiu grande importância no país, uma vez que, segundo Santos (1999, p.10), o crescimento explosivo da demanda por habitação urbana [...] acabou por gerar um déficit habitacional estimado em oito milhões de residências em todo país.

Durante a ditadura militar, em agosto de 1964, foi promulgada a Lei Federal 4.380/64 que deu origem ao Banco Nacional da Habitação (BNH). O BNH foi o primeiro órgão público responsável por desenvolver a Política Nacional de habitação no país e se

---

<sup>132</sup> Mestre em Arquitetura e Urbanismo pelo CEUB em 2022, Assessora da Companhia de Desenvolvimento Habitacional de Brasília (CODHAB/DF), arquiteta e urbanista. Email: fabiana.goncalves@sempreceub.com.

<sup>133</sup> Pós-doutor em Direito Constitucional Urbanístico pela Universidade del Salento, Itália; mestre e doutor em Direito Urbanístico pela PUCSP, Juiz de Direito (TJDFT), Presidente do Instituto de Direito Urbanístico de Brasília (IDUB), professor do PPG em Direito e em Arquitetura e Urbanismo CEUB. Email: paulo.carmona@ceub.edu.br.

tornou provedor do financiamento, construção e venda de várias unidades habitacionais durante seu período de vigência.

Entretanto, conforme destaca Arretche (1990 *apud* Medeiros, 2010, p. 05), com o objetivo imperativo de dinamizar a economia através da construção civil, os investimentos quase que exclusivos em novos empreendimentos imobiliários demonstraram que o BNH agia visando apenas ao objetivo econômico em detrimento do social. Em razão disso, ainda nos afirma Bonduki e Rosseto (*apud* Medeiros, 2010, p. 07) que a política habitacional promovida pelo BNH não logrou êxito nas camadas de baixa renda.

Segundo Rubin (2014, p. 208), durante sua existência o BNH financiou 4,8 milhões de habitações, em torno de 25% das moradias construídas no país entre 1964 e 1986. As habitações financiadas se destinaram a todas as faixas de renda, pela promoção privada das Companhias de Habitação Popular e pela incorporação imobiliária [...]. Porém, nos afirma Bonduki (2004 *apud* Rubin, 2014, p. 208), que a característica predominante da produção habitacional era a busca da eficácia voltada para a produção em série e em grande escala, tentando solucionar o déficit habitacional mesmo sem atender as necessidades dos usuários.

Nos afirma Santos (1999, p. 17) que o BNH foi incapaz de atender às populações de baixa renda. Segundo o autor, apenas 33,5% das unidades habitacionais financiadas pelo SFH foram destinadas à habitação de interesse social. O BNH reconheceu sua incapacidade de solucionar significativamente as necessidades da faixa de renda de até 3 salários mínimos e fez com que surgissem programas exclusivamente destinados à esta faixa de renda. Temos como exemplo os programas PROFILURB, PRÓ-MORAR e João de Barro, que visavam basicamente auxiliar a autoconstrução e/ou atuar na reurbanização de áreas degradadas e combater a inadequação habitacional. Com a anuência do governo, a autoconstrução passa a ser utilizada como alternativa para suprir a demanda crescente por moradia no país.

Em suma, o projeto social ficou em segundo plano e os imperativos econômicos se sobrepuseram, na política habitacional adotada pelo BNH. O tecido urbano que se formou resultou desarticulado da realidade dos moradores. A infraestrutura foi direcionada para obras distantes das populações de baixa renda. Economicamente, os benefícios e subsídios favoreceram as classes de renda média e alta, tendo eles ficando distante do alcance das classes de menor poder aquisitivo. Tendo a comprovação de renda

(já que o imóvel, a casa nova, deveria ser financiado) colocado à margem a população mais necessitada, restaram-lhe as áreas menos dotadas de infraestruturas, longínquas e pouco valorizadas (Medeiros, 2010, p. 11).

No final do ano de 1986, no período de queda do regime militar, a inflação batia recordes, as prestações dos financiamentos bancados pelo BNH subiam descompassadamente e juntamente com os índices de inadimplência. Nesse momento, esperava-se que o Sistema Financeiro Habitacional (SFH), incluindo o BNH, passassem por uma profunda reestruturação na expectativa de reformulação da política habitacional para o país, mas infelizmente o Banco foi extinto rapidamente na redemocratização (Medeiros, 2010, p. 48).

O direito à moradia, garantido constitucionalmente em 1988 com a promulgação do artigo 6º da Constituição Federal foi, sem dúvida alguma, uma grande conquista conferida à população brasileira, especialmente às comunidades de menor poder aquisitivo.

Quando analisamos a evolução dos instrumentos jurídicos voltados à prática da política habitacional brasileira podemos destacar a primeira década dos anos 2000 como um período fértil e extremamente importante. O Estatuto da Cidade (Lei nº10.257/01) e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social –SNHIS (Lei nº11.124/05) são exemplos disso. Além de outras providências, ambos criam oportunidades de acesso a moradia para a população de baixa renda. O Estatuto da Cidade regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e garante a implantação de assistência técnica e jurídica gratuita para comunidades e grupos sociais de baixa renda. Já o SNHIS é destinado ao financiamento de políticas habitacionais com investimentos e subsídios advindos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), com o objetivo de viabilizar o acesso à moradia digna e sustentável às populações de menor renda.

Quando voltamos o olhar para a capital federal, nos aponta Gouvêa (1996 *apud* Carvalho; Medeiros, 2014, p. 07) que a questão da moradia em Brasília foi historicamente tratada de forma cíclica pelos governos locais, alternando-se momentos de grandes ofertas de moradias em núcleos distantes do Plano Piloto e períodos de ausência de ofertas.

## 2. PMCMV - Breve abordagem da recente política habitacional brasileira voltada às camadas de baixa renda

Nos afirma Moreira (2019, p. 56) que a legislação criadora do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV em 2009 (Lei nº 11.977/2009) representou a primeira tentativa, pós extinção do Banco Nacional da Habitação (BNH), de formulação de uma política pública habitacional voltada para o atendimento das classes baixas, pelo menos formalmente. A meta inicial consistia na construção de um milhão de moradias em todo país, priorizando famílias com renda de até três salários mínimos, mas também abrangendo famílias com renda de até 10 salários mínimos.

Notadamente o PMCMV utilizou as mesmas técnicas modernistas adotadas pelo Banco Nacional da Habitação (BNH) em seus empreendimentos imobiliários e segundo Biderman *et al* (2019, p. 119), desempenhou um papel importante no combate ao *déficit* brasileiro de moradia social.

Segundo Biderman *et al* (2019, p.70), o programa passou por duas fases distintas. A primeira, entre 2009 e 2010, com o objetivo de construir 1 milhão de moradias contando com recursos públicos da ordem de 34 bilhões de reais (Orçamento Geral da União). A segunda, implementada entre 2011 e 2015, com objetivo de construir 2 milhões de moradias com aportes públicos da ordem de 72,6 bilhões de reais (também do Orçamento Geral da União).

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) possuiu abrangência nacional e inicialmente estipulou três faixas de renda para atendimento. A Faixa 1 abrangia famílias com renda mensal de até R\$ 1.600,00; a Faixa 2 famílias com renda mensal até R\$ 3.275,00 e a Faixa 3 famílias com renda mensal até R\$ 5.000,00, tendo posteriormente recebido alterações nos limites de faixa de renda, conforme destaca Tabela 1 a seguir.

**Tabela 1 – Faixas de atendimento do PMCMV por renda familiar bruta mensal**

Faixa	Fase 1	Fase 2
1	até R\$1.395	até R\$ 1.600
2	até 2.790	até R\$ 3.100
3	até 4.650	até 5.000

Fonte: Biderman *et al.* (2019, p. 70)

O programa atuava em dois segmentos: na habitação de interesse social (HIS) e na habitação de mercado popular (HMP). No segmento de HIS, o programa beneficiou famílias de baixa renda; e no seguimento de HMP, beneficiou famílias de classe média baixa. Essa distinção foi feita por meio de cortes por faixa de renda, que distinguem as regras de operação do programa, bem como a forma de tomada de benefício e o valor do subsídio. A Faixa 1 é considerada de HIS e as faixas 2 e 3, de HMP (Biderman, 2019, p. 70).

Extinto em janeiro de 2021 o PMCMV foi substituído pelo Programa Casa Verde e Amarela (PCVA). De responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), o programa promete facilitar o acesso da população a uma moradia digna. Segundo dados disponibilizados no site (<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/casa-verde-e-amarela/o-programa>) o programa prevê atender 1,6 milhão de famílias de baixa renda até 2024. Entretanto as informações disponíveis até o momento não permitem avaliar a eficácia do novo programa, nem seu impacto no combate ao déficit habitacional brasileiro.

### **3. A ocupação territorial do DF**

Segundo Oliveira (2008, p. 60) Brasília, a cidade de princípios urbanísticos modernistas, foi produzida para ser a capital de um país, num momento histórico onde o pensamento hegemônico da economia política brasileira se baseava nas teorias do nacional-desenvolvimentismo capitalista com forte presença do Estado. Ainda nos afirma o autor (2008, p. 19) que no entendimento de JK, Brasília seria um marco simbólico, demarcaria uma nova periodização da história nacional. Era a metassíntese do pensamento desenvolvimentista de seu governo que pretendia representar o divisor entre o Brasil arcaico e subdesenvolvido e o Brasil moderno e desenvolvido.

Para Carvalho e Medeiros (2014, p. 04-05), o processo de ocupação de Brasília traz na sua origem elementos da atual dinâmica socioeconômica do Distrito Federal e das cidades do seu entorno, sobretudo pelas características de formação do território. Em virtude da inauguração da cidade para sediar a nova capital brasileira, o adensamento populacional ocorreu não somente no Distrito Federal (DF), mas também nas cidades adjacentes, intensificando-se a partir da década de 1970, com a consolidação da transferência das instituições para Brasília.

Entretanto, ao analisarmos o processo de ocupação do território brasileiro, bem como as características de sua formação, nos afirma Paviani (1996 *apud* Carvalho; Medeiros, 2014, p. 04) que [...] o poder público se valeu do discurso estruturador do movimento moderno. A expansão urbana se deu sob a forma de assentamentos dispersos, distantes entre si e do centro, conformando uma metrópole polinucleada. Stumpf e Santos (1996 *apud* Carvalho; Medeiros, 2014, p. 07-08) completa que a cessão de moradias tradicionalmente se baseou em políticas clientelistas sucessivas de distribuição de lotes, o que gerou como consequência o estímulo à migração populacional e à “desordem urbana”. Este cenário ocorreu à medida que a política habitacional se voltou para a oferta do lote em si, não considerando o sentido amplo da moradia. Foram desconsideradas as demandas respectivas por transporte, serviços urbanos, equipamentos públicos, empregos, atividades, integração com a malha viária, etc.

Ainda nos afirma Carvalho e Medeiros (2014, p. 04) que se por um lado Brasília apresenta uma série de peculiaridades em relação a sua forma de expansão urbana, por outro, enquanto contexto metropolitano, apresenta características e problemas semelhantes às demais metrópoles brasileiras, destacando-se as altas taxas de urbanização, diminuição das taxas de crescimento demográfico nas áreas centrais e ampliação do grau de integração funcional e espacial entre os municípios goianos mais próximos ao Distrito Federal.

#### **4. A política de habitação de interesse social (HIS) no DF**

Segundo afirma o site da Secretaria de Estado de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano – SEDHAB/DF, ações voltadas para a habitação de interesse social no DF remontam desde a época da fundação da capital federal, em meados de 1962, com a criação da Sociedade de Habitações Econômicas de Brasília (SHEB). Posteriormente foi criada a Sociedade de Habitação de Interesse Social (SHIS – 1964), o Instituto de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal (IDHAB – 1994) e atualmente a Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal (CODHAB/DF – 2007). Esta política-administrativa no âmbito da política habitacional descentraliza a política-administrativa da matéria, bem como incentiva a participação da sociedade fazendo com que o planejamento habitacional passe a ser mecanismo estratégico para equacionar o problema do déficit habitacional.

O **Quadro 01** a seguir aponta as leis distritais mais relevantes que versam sobre política habitacional no DF a partir da década de 2000, desenvolvidas concomitantemente às legislações federais.

**Quadro 01. Panorama da Política Pública Habitacional a nível nacional e distrital.**

<i>NACIONAL</i>		<i>DISTRITO FEDERAL</i>	
2001	<b>Lei Federal nº10.257/2001:</b> Cria o <b>Estatuto da Cidade</b> , que tem como objetivo estabelecer diretrizes gerais da política urbana no Brasil.	2006	<b>Lei Distrital nº3.877/2006:</b> Dispõe sobre a Política Habitacional do Distrito Federal.
2005	<b>Lei Federal nº11.124/2005:</b> Cria o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS.	2007	<b>Lei Distrital nº4.020/2007:</b> Autoriza a criação da CODHAB/DF.
2008	<b>Lei Federal nº11.888/2008:</b> Assegura o direito à Assistência Técnica pública e gratuita.	2009	<b>Decreto Distrital nº29.972/2009:</b> Institui o atendimento prioritário. <b>Lei Complementar Distrital nº803/2009:</b> Plano Diretor de Ordenamento Territorial.
2009	Elaboração do Plano Nacional de Habitação – PlanHab. <b>Lei Federal nº11.977/2009:</b> Lança o Programa Minha Casa Minha Vida	2012	<b>Elaboração do Plano Distrital de Habitação de Interesse Social – PLANDHIS.</b>
2017	<b>Lei Federal nº13.465/2017:</b> Dispõe sobre a regularização fundiária urbana	2015	<b>Lei Distrital nº5.485/2015:</b> Dispõe sobre a Política de Assistência Técnica.
		2016	<b>Decreto Distrital nº37.438/2016:</b> Institui o Programa Habita Brasília.

Fonte: Os autores, out. 2019.

Cabe destacar que quando o Plano Distrital de Habitação de Interesse Social (PLANDHIS) lançado em dezembro de 2012, utilizou como base o levantamento do IBGE realizado em 2010 (Censo 2010). Na época o censo estimou a população do DF em 2.570.160 de habitantes e densidade demográfica de 444,66 habitantes por km<sup>2</sup>. Ainda apontou que dos 774.021 domicílios existentes no DF, 577.943 encontravam-se na faixa de renda entre zero a 10 salários mínimos. Em termos percentuais, cerca de 75% dos domicílios se enquadravam nessa faixa de renda. O que colocava a cidade no topo

nacional no quesito de desigualdade social, apresentando o DF como cidade rica e extremamente desigual.

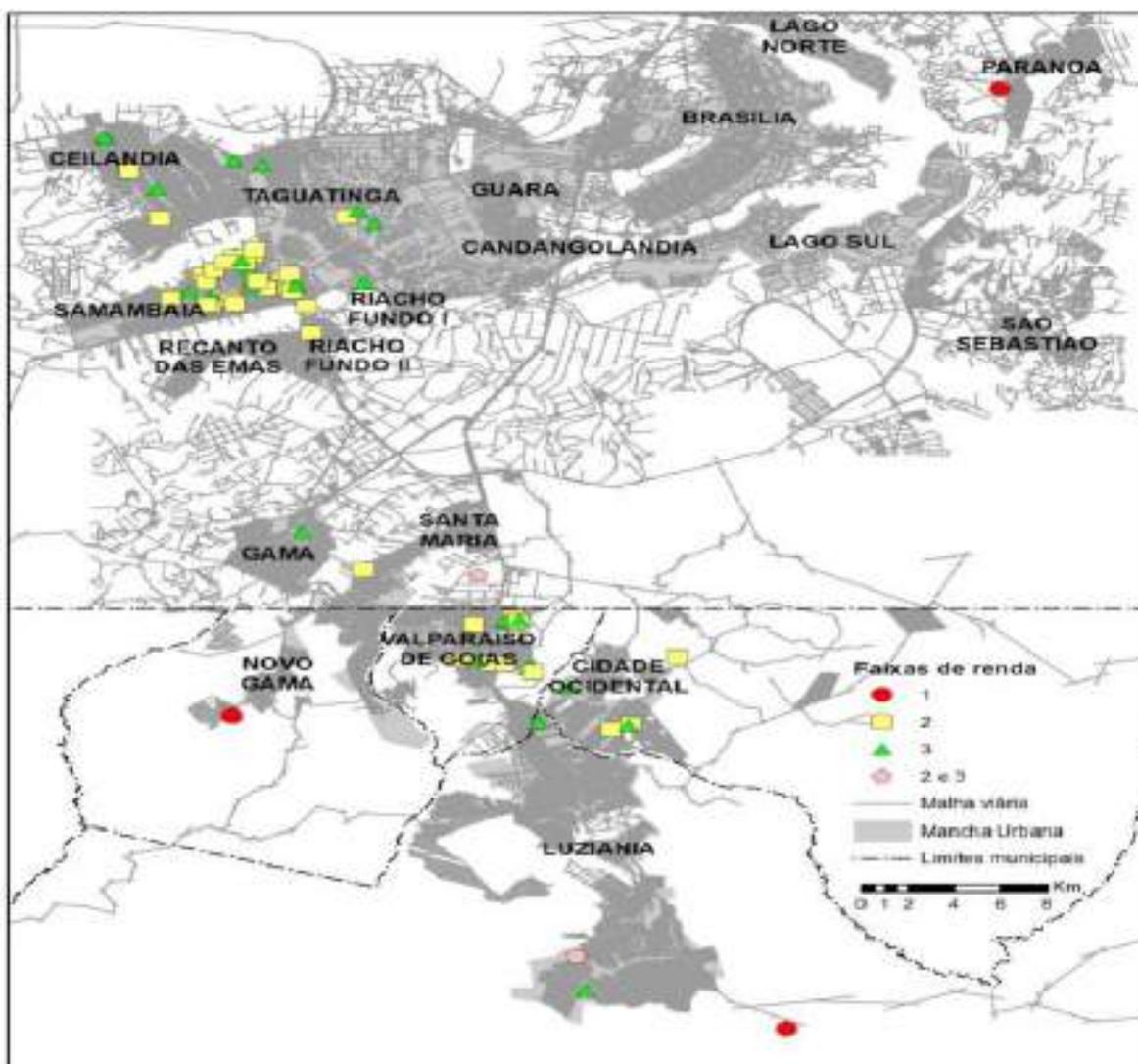
Dados mais recentes disponibilizados no site do IBGE (<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/df/panorama>) apontam que a população estimada para o DF no ano de 2020 foi de 3.055.149 pessoas, apontando crescimento aproximado de 18% na população brasiliense. Os demais dados não foram atualizados devido a recente pandemia de CORONAVIRUS 2019 e a impossibilidade de atualização do censo. Já a CODEPLAN (Sumário Executivo, 2020, p. 02) estima que no Distrito Federal, em 2018, o déficit habitacional girava em torno de 117.536 unidades domiciliares, com projeção para alcançar, em 2020, 133.839 moradias. Das informações consideradas para o cálculo do déficit, o ônus excessivo com o aluguel e a coabitação foram as mais relevantes.

#### **4.1 Breve desenvolvimento do Programa Minha Casa Minha Vida no país (PMCMV) em Brasília**

No Distrito Federal até o ano de 2014, conforme afirma Carvalho e Medeiros (2014, p. 09), o PMCMV teve resultados expressivos nos municípios da Área Metropolitana de Brasília (AMB), com mais de 85 mil unidades habitacionais contratadas.

O **Mapa 1** a seguir aponta o mapeamento dos empreendimentos realizados pelo programa no território do Distrito Federal até o ano de 2014. Foi formulado por Carvalho e Medeiros (2014, p. 14) e elaborado considerando as 3 faixas de renda alcançadas pelo programa até então. O mapa 1 mostra as áreas onde se localizam os empreendimentos da Faixa 1 (assinalada com um círculo vermelho), Faixa 2 (quadriláteros amarelos) e Faixa 3 (triângulos verdes).

**Localização dos empreendimentos do PMCMV de acordo com faixa.  
Mapa 1 –**



Fonte: Carvalho; Medeiros (2014, p. 14)

Segundo Moreira (2019, p. 115), é possível perceber-se no Mapa 1 que há uma concentração de empreendimentos para as Faixas 2 e 3 no setor oeste (quadrantes da esquerda do mapa) e, para Faixa 1, no nordeste (quadrante direito superior do mapa), especificamente na RA Paranoá.

Conforme demonstra o Mapa 1, os empreendimentos imobiliários do PMCMV destinados ao atendimento da Faixa 1 é significativamente pequeno, sendo apenas uma região administrativa contemplada em todo território do DF: Paranoá (RA VII), o Paranoá Parque. A Faixa 2 do programa apresenta o maior número de contratações e chegou a representar 72% do total na região. Estendendo a avaliação para a Faixa 2, tem-se que as

Regiões mais contempladas com esses empreendimentos são Águas Claras, Samambaia e Ceilândia. [...] Ainda em conformidade com o mapa (Imagem 1), tem-se que os empreendimentos da Faixa 3 localizam-se nas mesmas RAs que os empreendimentos para a Faixa 2 (Moreira, 2019, p. 115-116).

Quando analisamos estes empreendimentos e a infraestrutura pública disponível nas localidades (acesso a esgotamento e iluminação públicos, transporte, drenagem de águas pluviais, proximidade a serviços públicos, entre outros), nos deparamos com um problema latente e de extrema importância: o acesso não apenas ao transporte público, mas também à variedade do mesmo. Segundo Ribeiro (2008, *apud* Carvalho; Medeiros 2014, p. 06), pelas particularidades de sua história, Brasília é considerada como o segundo assentamento mais disperso do mundo, o que torna a questão do acesso à mobilidade pública algo a ser considerado no momento da escolha da localização da implementação dos empreendimentos imobiliários.

A **Tabela 2** a seguir demonstra os percentuais de utilização de modais de transporte por Região Administrativa (RA) no território do Distrito Federal. Conforme estes dados, há uma predominância da utilização de ônibus e automóveis para as regiões, somando-se a isso o metrô como uma alternativa possível, mas ainda não suficiente para dar equilíbrio aos meios de transporte (Moreira, 2019, p.115-116).

**Tabela 2 – Percentuais de utilização de modais de transporte por RA.**

Modal de transporte	Regiões Administrativas			
	Paranoá	Águas Claras	Samambaia	Ceilândia
Ônibus	56%	13,2%	47,6%	48,9%
Automóvel	23%	63%	24,3%	23,9%
Utilitário	0,2%	0,1%	0	0
Metrô/BRT	0%	122,5%	8%	5,5%
Bicicleta	1,8%	0,5%	1,1%	1,2%
A pé	14,3%	6,3%	8,4%	10,5%
Outros	1,7%	1,7%	8,1%	7,6%
Total	100%	100%	100%	100%

Fonte: Moreira (2019, p. 117).

**Imagem 1 – Paranoá Parque/DF – Primeiro empreendimento imobiliário para faixa de renda 1.**



Fonte: PIO, 2016.

Conforme podemos depreender da **Tabela 2**, o empreendimento Paranoá Parque (Faixa 1) construído em 2014, distante do Plano Piloto aproximadamente 19km e população estimada em 31.000 habitantes, é um bairro que se integra à malha urbana da cidade do Paranoá, Região Administrativa VII (RA VII), conforme demonstra a **Imagem 1**. Segundo pesquisa de satisfação realizada pela CODEPLAN, Pesquisa de Satisfação dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida -PMCMV (Sumário Executivo, 2020, p. 02), o Paranoá Parque foi o primeiro empreendimento imobiliário construído no Distrito Federal pelo PMCMV. Possui área de 1.513.643,23 m<sup>2</sup>, 6.240 unidades habitacionais (com média de 3-5 habitantes por UH), 390 edifícios de quatro andares, distribuídos em 27 quadras. É suprido de infraestrutura básica (água, energia elétrica, pavimentação, sistema de esgoto e drenagem) e oferece estrutura de lazer, como praças infantis, academias ao ar livre, pistas de skate, ciclovias, pergolados e áreas verdes, entretanto não oferece variedade de modais de transporte público.

Conforme destaca Moreira (2019, p. 115), [...] a maior parte da população na RA Paranoá se locomove por meio de ônibus e automóveis, não havendo uma integração substancial de meios diversos de transporte. A ausência de linha de metrô/BRT também

é um agravante para a região, tornando o transporte deficitário do ponto de vista da fruição do direito à moradia para os beneficiados.

Como afirma Biderman *et al.* (2019, p. 119), uma das críticas mais consistentes ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) é a localização dos seus projetos. [...] na Faixa 1 o consumidor final não tem quase nenhuma influência sobre o projeto, essa decisão está nas mãos de outras partes interessadas: a Caixa Econômica Federal (CEF), os municípios e as construtoras.

Ao longo dos anos outros empreendimentos imobiliários foram lançados em Brasília com o objetivo atender as faixas de renda 1 a 3, conforme destaca **Tabela 3** a seguir.

**Tabela 3. Empreendimentos imobiliários em Brasília (faixas 1 - 3).**

Empreendimento Imobiliário	Cidade	Início da construção	Faixa(s)	UH	Estimativa populacional	Distância do Plano Piloto
Residencial Parque do Riacho	Riacho Fundo II	2014	2	5.904	23.616	34km
Parque dos Ipês (Crixás)	São Sebastião	2017	1	3.456	13.824	23km
Itapoã Parque	Itapoã	2019	1,5 2 3	12.112	48.448	24km

Fonte: Os autores, 2021.

Apesar de já possuírem as obras iniciadas e entregues aos beneficiários em etapas, os empreendimentos imobiliários ainda não foram completamente concluídos. Boa parte dos equipamentos públicos como postos de saúde, creches, escolas, praças e espaços de lazer ainda não foram construídos. Destaca-se ainda que, assim como o Residencial Paranoá Parque, apresentam problemas de diversidade de transporte público. Conforme destaca Moreira (2019, p. 59), o PMCMV reinicia a política habitacional com o escopo apenas quantitativo, não analisando a condição urbana fundamental, qual seja, a produção habitacional inserida no contexto da cidade.

#### **4.2. O Programa Habita Brasília -PHB**

Conforme afirma Carvalho e Medeiros (2014, p. 09), substituto do Programa Morar Bem – PMB, (que foi a versão do Programa Minha Casa Minha Vida lançada no

Distrito Federal), em junho de 2016 o Governo do Distrito Federal (GDF), munido do Decreto nº37.438/2016, lança o Programa Habita Brasília – PHB.

Segundo afirma o site da Secretaria de Estado de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano – SEDHAB/DF, o programa determina um conjunto de ações a serem implementadas para a redução do déficit habitacional, para garantia de moradia digna (combate à inadequação habitacional) e o desenvolvimento econômico e social de diversas áreas. Ainda em vigor, o programa visa integrar as políticas habitacionais à produção de moradias dignas, ao planejamento urbano e ao combate à grilagem de terras.

Afirma o site que o PHB abriga cinco eixos: Lote Legal, Projeto Na Medida, Morar Bem, Aluguel Legal e Portas Abertas. Além dos critérios estabelecidos na Lei de Assistência Técnica (Lei Federal nº11.888/2008), os moradores beneficiados pelo programa devem estar inscritos na Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal (CODHAB/DF). O programa também tem como objetivo a diversificação de soluções de moradia, envolvendo para isso a discussão do paradigma da propriedade privada, o fortalecimento das instituições, a integração das ações do Estado e o uso racional do espaço urbano.

#### **4.2.1. Modalidades do Programa Habita Brasília**

Ainda em atuação, o Programa Habita Brasília (PHB) procura favorecer o acesso à moradia própria de cidadãos inscritos nas listas da Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal (CODHAB/DF). Tem linhas dedicadas a garantir dignidade de moradia à população, considerando o planejamento das cidades, a regularização fundiária e o combate à grilagem de terras públicas, conforme destaca a Tabela 4 a seguir.

**Tabela 4 – Programa Habita Brasília: Eixos de atuação.**

<i>Eixo</i>	<i>Objetivos</i>
<b>Lote Legal</b>	combate a grilagem de terras.
<b>Projeto Na Medida</b>	auxiliar a população de baixa renda (até 3 salários mínimos) a construir ou reformar as habitações com auxílio de profissionais especializados dispostos nos Postos de Assistência Técnica da CODHAB/DF.
<b>Morar Bem</b>	construção e oferta de novas unidades imobiliárias na cidade.
<b>Aluguel Legal</b>	construção de edifícios mistos (habitação e comércio) pelo Governo, que passaria a gestão destas construções a iniciativa privada.
<b>Portas Abertas</b>	incentivar a produção de habitações pela iniciativa privada, contribuindo para diminuir o déficit habitacional da cidade.

Fonte: Os autores, ago. 2021.

No que tange o cumprimento e efetivação de cada eixo de atuação do PHB, destacamos os números disponibilizados pela SEDHAB/DF.

- a) Lote Legal: de 2015 à 2018 foram entregues 63.434 escrituras de imóveis em 23 regiões administrativas do Distrito Federal;
- b) Projeto na Medida: de 2015 à 2018 foram realizadas 73 ações urbanas com investimento de 150 mil reais. Visa auxiliar a população de baixa renda de até 3 salários mínimos, a construir ou reformar as habitações com auxílio de profissionais especializados da CODHAB/DF;
- c) Morar Bem: Durante os anos de 2015 e 2018 foram entregues unidades em Sobradinho, Samambaia, Sol Nascente, Riacho Fundo II e Paranoá, somando-se 9.830 moradias;
- d) Aluguel Legal: Este eixo não conseguiu ser implementado efetivamente;
- e) Portas Abertas: Também não recebeu incentivo necessário, razão pela qual não possui dados de implementação.

#### **4.2.1.1. Eixo Projeto na Medida e Subprograma de Melhorias Habitacionais**

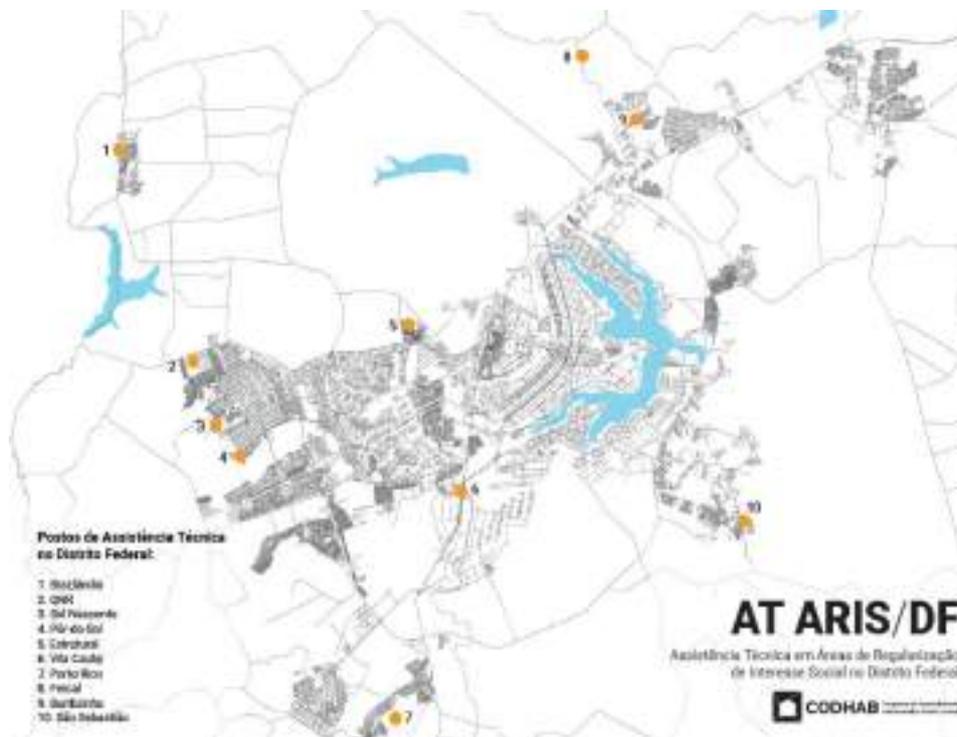
Segundo informações extraídas do site da Secretaria de Estado de Desenvolvimento urbano e habitação – SEDUH, o Eixo Projeto Na Medida, que abriga o Subprograma de Melhorias Habitacionais (SMH), visa a redução dos fatores de risco à saúde e ao bem estar da população, a otimização e qualificação de uso do espaço residencial, e a conscientização da sociedade quanto à necessidade de utilização de profissional técnico especializado para elaboração de projetos e execução de obras, conforme a legislação e normas construtivas.

Ainda segundo site da CODHAB/DF, o objetivo principal SMH é o atendimento a famílias que construíram suas residências de maneira informal, sem atingir padrões mínimos de qualidade e de segurança física, e que não dispõem de meios ou recursos

próprios para qualificar sua moradia, principalmente nos aspectos de segurança e salubridade, promovendo assim a participação social e a devida orientação técnica à sociedade, visando a regularização edilícia da habitação.

Em outras palavras, o SMH procura combater os problemas relacionados à autoconstrução em moradias cuja família, devido sua baixa renda, não possui condições financeiras de assumir financiamento imobiliário, assim como os programas lançados pelo BNH nas décadas de 60 e 70 (PROFILURB, Pró-Morar e João de Barro) visavam basicamente oferecer auxílio técnico e gratuito a esta camada vulnerável da população. Para ser contemplada, a família, entre outros critérios de participação, deve estar em uma localidade atendida pelos Postos de Assistência Técnica da CODHAB/DF. O Mapa 2 a seguir apresenta as localidades que foram contempladas com estes que oferecem atendimento à população com renda de até 3 salários mínimos. Logo abaixo encontram-se as Imagens 2 e 3 que ilustram as instalações em containers dos Postos de Atendimento da CODHAB/DF dentro das ARIS/DF entre os anos de implementação.

**Mapa 2:** CODHAB/DF – ARIS atendidas pelos Postos da Companhia (divulgação).



Fonte: CODHAB, dez. 2020.

**Imagens 2 e 3:** CODHAB/DF – Contêineres de Postos de Atendimento da Companhia.



Fonte: CODHAB, dez. 2020.

Para ser considerada apta a participar do SMH, é necessário que a família atenda aos critérios mínimos estabelecidos na Lei Federal nº 11.888/2008 e que sejam residentes em áreas urbanas ou rurais. A Imagem 4 a seguir ilustra folder de divulgação oferecido pela CODHAB/DF às regiões atendidas em meados de 2017, quando o valor máximo por intervenção era de R\$13.500,00 (treze mil e quinhentos reais).

**Imagem 4:** CODHAB/DF – Subprograma de Melhorias Habitacionais (folder de divulgação).



Fonte: CODHAB, dez. 2020.

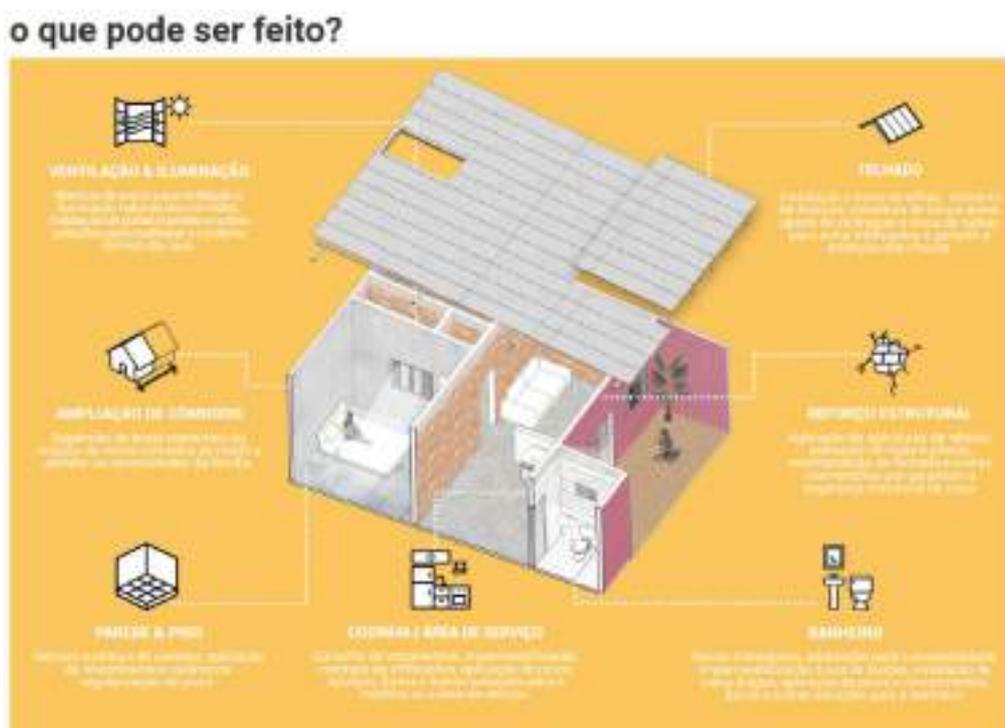
Após ser considerada habilitada de acordo com os critérios sociais estabelecidos pelo programa, é realizada Visita Técnica à unidade habitacional, com o objetivo de analisar a moradia segundo os critérios estabelecidos em Resolução nº 100.000197/2017 – PRESI/CODHAB, artigo 4º que prioriza respectivamente os serviços que solucionassem problemas relativos à:

I - Segurança: Instabilidade estrutural ou de instalações, exposição a riscos por falta de elementos de proteção e acessos inadequados, instabilidade ou inadequação da cobertura;

II – Salubridade: Infiltrações, ventilação e iluminação inadequadas, ausência ou inadequação de banheiros/área molhada, espaços internos insuficientes ou inadequados para o exercício de no mínimo uma das quatro funções básicas do morar: cozinhar, dormir, higienizar-se e socializar.

Por se tratar de um programa voltado a ações de melhoria e requalificação habitacional, as intervenções propostas são pontuais, abrangendo em média 50m<sup>2</sup> por unidade. São atendidas principalmente questões relativas à cobertura, estrutura, rede elétrica e instalações hidráulicas, troca de esquadrias, aplicação de revestimento cerâmico, emassamento e pintura. A Imagem 5 a seguir ilustra as principais possibilidades de intervenção realizadas pelo SMH.

**Imagem 5 CODHAB/DF – Subprograma de Melhorias Habitacionais (folder de divulgação).**



Fonte: CODHAB, dez. 2020.

Cabe ainda destacar que a participação da família contemplada pelo SMH é constante durante todo processo de formulação do Projeto Executivo, de modo a garantir que todas as etapas sejam cumpridas com a aprovação da família contemplada. Essa

participação é acompanhada pela CODHAB/DF através da assinatura em Termos de Aceitação e autorização anexados ao processo de cada família contemplada. A Imagem 6 a seguir demonstra a metodologia cumprida durante todas as etapas do Subprograma de Melhorias Habitacionais (SMH).

**Imagem 6: CODHAB/DF – Subprograma de Melhorias Habitacionais (folder de divulgação)**



Fonte: CODHAB, dez. 2020.

Com relação ao investimento disponibilizado por unidade habitacional, destaca-se significativa evolução no valor empregado por unidade habitacional no decorrer da implantação do PHB. Destaca-se que o valor disponibilizado abrange o Projeto Executivo como um todo, desde o pagamento da mão de obra, a aquisição de material e BDI (Benefícios e Despesas Indiretas) da empresa contratada pela CODHAB/DF para a execução da obra. A Tabela 5 demonstra tal evolução.

**Tabela 5: SMH: Evolução de investimentos por unidade habitacional.**

ANO	Resolução nº	Valor limite empregado por UH
2016	258/16	R\$10.000,00
2017	197/17	R\$13.500,00
2018	467/18	R\$ 15.000,00
2019	566/19	R\$ 20.000,00
2020	566/20	R\$ 25.000,00

Fonte: Os autores, dez. 2010.

Desde a implementação do PHB em 2016 até o ano de 2020, o SMH atendeu diversas Áreas de Regularização de Interesse Social (ARIS) distribuídas pelo território do Distrito Federal tais como Estrutural (SCIA/Estrutural - RA XXV), Fercal (Sobradinho - RA V), Porto Rico (Santa Maria - RA XIII), São Sebastião (São Sebastião – RA XIV), QNR (Ceilândia – RA IX) e Sol Nascente (a mais recente Região Administrativa de Brasília, Sol Nascente e Pôr do Sol – RA XXXII). Segundo dados divulgados pelo site da CODHAB/DF até julho de 2019 foram computados 460 projetos executivos, 2.300 pessoas beneficiadas, 230 reformas prontas e 18.400m<sup>2</sup> de intervenção.

## 5. Considerações finais

O combate ao déficit e à inadequação habitacional não é uma luta recente em nosso país. Desde a Era Vargas tem sido alvo de programas e investimentos públicos, entretanto os esforços acabam por se tornar meras expectativas de direito quando descontinuadas e quando não contemplam as necessidades básicas de seus beneficiários.

[...]a fruição do direito à moradia não pode ser avaliada exclusivamente pelo critério de existência de “4 paredes e um teto”. Vários fatores devem estar presentes para se considerar adequada a fruição do direito. A mera construção de unidades habitacionais não representa resolução do problema, se essas forem executadas sem garantir a utilização do espaço de forma ampla, bem como se equipamentos de infraestrutura básica estiverem ausentes (Moreira, 2019, p. 119).

Incentivos nacionais de produção habitacional, como a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), demonstraram ter papel importante diante de um cenário tão preocupante como a falta de habitação. Como afirma Azevedo (2007, *apud* Moreira,

2019, p. 47) deve-se reconhecer a importância do BNH, por ser o primeiro a desenvolver as atividades relativas aos empréstimos para promoção de política habitacional no Brasil.

Destaca Biderman *et al* (2019, p. 119-120) que [...] sem dúvida, o PMCMV desempenhou um papel importante no combate ao déficit brasileiro de moradia social. Entretanto [...] não aproveitou os espaços vazios dentro da área urbana, os quais já são servidos de instalações públicas, transporte público, serviços de saúde, escolas e serviços em geral. A retenção de espaços vazios e ociosos em áreas com infraestrutura agrava o cenário de expansão, impondo custos ainda maiores ao acesso de terrenos urbanos. Ao longo das décadas programas e investimentos, tanto privados quanto públicos, não lograram o êxito esperado principalmente no que se refere ao atendimento da camada da população detentora de menor renda.

Quando voltamos o olhar para os empreendimentos imobiliários lançados até o momento no território do Distrito Federal podemos concluir que a Faixa 1 ainda é timidamente atendida, uma vez que grande parte das unidades habitacionais construídas se destinam às faixas com maior renda, que se encontram em condições de destinar parte da renda familiar a um financiamento imobiliário. Outro fator preocupante é a localização destes empreendimentos, uma vez que se encontram significativamente distantes do centro urbano. Segundo Moreira (2019, p. 118-119) [...] ainda que o deslocamento em Brasília represente um problema generalizado e presente em inúmeras vias de acesso às mais variadas RAs, algumas localidades contam com mais alternativas de locomoção do que outras, o que afeta a fruição do direito à moradia por diferentes indivíduos e grupos. Diante o exposto, a população beneficiária do PMCMV Faixa 1 resta mais uma vez prejudicada, pois não tem à disposição opções diferenciadas para a locomoção urbana. São utilizados fundamentalmente veículos individuais e transporte coletivo, meios de condução considerados lentos para a atual conjuntura do trânsito na capital. Por outro lado, as Faixas 2 e 3 contam com um importante meio de transporte: o metrô. O que permite um deslocamento mais ágil até o centro econômico e comercial da região, o Plano Piloto.

No que se refere ao combate da inadequação habitacional, o Programa Habita Brasília (PHB), em seu Eixo Projeto Na Medida e Subprograma de Melhorias Habitacionais (SMH) necessita receber aprimoramento tanto nos moldes do programa, quanto no estabelecimento de critérios mais claros e abrangentes dos beneficiários.

Se faz necessário também a ampliação dos valores por intervenção para que as manifestações patológicas provenientes da autoconstrução possam ser combatidas com maior eficiência. Entretanto cabe destacar que o aumento gradual do investimento ao SMH tem demonstrado que a importância do programa tem sido reconhecida pelo Governo do Distrito Federal (GDF). Este aumento substancial tem permitido o enfrentamento das manifestações patológicas e combate à insalubridade e insegurança nas habitações de uma maneira muito mais abrangente e efetiva.

Atualmente outras Regiões Administrativas (RAs) do Distrito Federal estão sendo alvo do PHB, tais como Samambaia e Brazlândia. Pode-se, portanto, afirmar que o PHB, apesar de ainda necessitar de ajustes, tem amadurecido como programa e tem conseguido se estabelecer como política pública de Estado.

### Referências

AGÊNCIA BRASÍLIA. **Dados do Programa Habita Brasília**. Disponível em: <https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/>. Acesso em 22 de maio 2019, 19h.

BIDERMAN, Ciro et al. **Morar longe: o Programa Minha Casa Minha Vida e a expansão das Regiões Metropolitanas**. Projeto em Parceria CEPESP/FGV e Instituto Escolhas.2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 25 fev. 2019.

BRASIL. **Lei Federal nº11.888**, de 24 de dezembro de 2008. Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 25 fev. 2019.

BRASIL. **Lei nº10.257**, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 25 fev 2019, 18h50.

CARVALHO, Alice de Almeida Vasconcellos; MEDEIROS, Valério Augusto Soares. **O Programa Minha Casa Minha Vida na Área Metropolitana de Brasília: análise da localização dos empreendimentos**. III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo arquitetura, cidade e projeto: uma construção coletiva São Paulo (III ENANPARQ). 2014. Disponível em <[https://www.anparq.org.br/dvd-enanparq-3/htm/Artigos/SC/ORAL/SC-HDC-053\\_CARVALHO\\_MEDEIROS.pdf](https://www.anparq.org.br/dvd-enanparq-3/htm/Artigos/SC/ORAL/SC-HDC-053_CARVALHO_MEDEIROS.pdf)>. Acesso em: set. 2020.

CODEPLAN – Companhia de Planejamento do Distrito Federal. Sumário Executivo. **Pesquisa de Satisfação dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) Paranoá Parque**. Disponível em: <

content/uploads/2019/05/Pesquisa\_de\_Satisfacao\_dos\_beneficiarios\_do\_PMCMV-Paranoa-Parque.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2021.

CODHAB – Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal. **Melhorias Habitacionais**. Disponível em: <<http://www.codhab.df.gov.br>>. Acesso em: 02 maio 2019.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. **Plano Distrital de Habitação de Interesse Social – leis**. Disponível em: <<http://www.seduh.df.gov.br/wp-content/uploads/2017/10/PLANDHIS-Reda%C3%A7%C3%A3o-final-12.12.12.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2019.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. **Programa Habita Brasília**. Disponível em: <<http://www.brasilia.df.gov.br>>. Acesso em: 02 maio 2019.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. **Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)**. Disponível em: <<https://programaminhacasaminhavidacom.br>>. Acesso em: 05 out. 2019.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. **Programa Casa Verde e Amarela**. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/casa-verde-e-amarela/o-programa>>. Acesso em: 05 jul. 2021.

IBGE. **Pesquisa Nacional por amostra de domicílios (PNAD)**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 23 maio 2019.

MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz de. **BNH: outras perspectivas**. PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO CENTRO DE TECNOLOGIA. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. PPGAU/UFRN, 2010. Disponível em <<http://www.cchla.ufrn.br/cnpp/pgs/anais/Artigos%20REVISADOS/BNH,%20outra%20perspectiva.pdf>>. Acesso em: nov. 2020.

MOREIRA, Camila Fernandes. **Direito à moradia**: Um estudo do Programa Minha Casa, Minha Vida em Brasília sob a perspectiva da Análise Jurídica da Política Econômica. Universidade de Brasília. Brasília, 2019. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/>>. Acesso em: 05 jul. 2021.

OLIVEIRA, Tony Marcelo Gomes de. Marcas do processo de formação do espaço urbano de Brasília pela ótica da erradicação de favelas. **Universitas Humanas**, Brasília, p. 64, 68 e 69, jan./dez. 2008. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br>>. Acesso em 25 fev. 2019.

PIO, Augusto. Paranoá Parque, em Brasília, rende à Direcional Engenharia prêmio de habitações populares. **Jornal Estado de Minas**, 27 set. 2016. Disponível em: <[https://estadodeminas.lugarcerto.com.br/app/noticia/noticias/2016/09/27/interna\\_noticias,49574/paranoa-parque-em-brasilia-rende-a-direcional-engenharia-premio-de-h.shtml](https://estadodeminas.lugarcerto.com.br/app/noticia/noticias/2016/09/27/interna_noticias,49574/paranoa-parque-em-brasilia-rende-a-direcional-engenharia-premio-de-h.shtml)>. Acesso em: 05 jul. 2021.

RUBIN, Graziela Rossatto; BOLFE, Sandra Ana. O desenvolvimento da habitação social no Brasil. **Revista do Centro de Ciências Naturais e Exatas – UFSM**. Ciência e Natura, Santa Maria, v. 36 n. 2, p. 201–213, maio-ago. 2014.

ROYER, Luciana de Oliveira. **Política Habitacional no Estado de São Paulo**: estudo sobre a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo, CDHU. Dissertação (mestrado). Universidade de São Paulo (USP). 2002, São Paulo/SP. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Disponível em: <[http://labhab.fau.usp.br/biblioteca/teses/royer\\_mestrado\\_polithabsp.pdf](http://labhab.fau.usp.br/biblioteca/teses/royer_mestrado_polithabsp.pdf)>. Acesso em nov. 2020.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) **Texto para discussão nº654**. Julho 1999, Brasília/DF. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2814/1/td\\_0654.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2814/1/td_0654.pdf)>. Acesso em: 05 out. 2020.

SEDUH – Secretaria de Estado de Desenvolvimento urbano e habitação. **Programa Habita Brasília**. Disponível em: <<http://www.seduh.df.gov.br>>. Acesso em: 05 maio 2019.

SEDHAB/DF - Secretaria de Estado de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano. **Programa Habita Brasília**. Disponível em: <<http://www.seduh.df.gov.br/?s=Programa+Habita+Bras%C3%ADlia>>. Acesso em: 07 ago. 2021.

UNICEUB. **Orientações para elaboração de trabalho de conclusão de curso (TCC) e monografia**. Brasília: UniCEUB, 2019.

# O COLONIALISMO NA INVENÇÃO DE BELO HORIZONTE: DESAPOSEAMENTO E O DEVER DE REPARAÇÃO

**Caroline Bastos Dantas<sup>134</sup>**  
**Daniel Gaio<sup>135</sup>**

## 1. Introdução

Belo Horizonte é uma cidade que manifesta em sua gênese o processo de despossessão e o retroalimenta até os dias atuais. Marcada pelo apagamento de seus ocupantes iniciais, especialmente a população negra, a Nova Capital das Minas Gerais consolidou, por meio de um paradigma de ordem, progresso e higiene, as práticas colonialistas de expulsão e mercantilização da terra. No caso em questão, o Estado e o Direito foram instrumentalizados e se tornaram os agentes propulsores da definição de novos proprietários, afastando a população indesejável e gerando a expulsão da população mais pobre para regiões periféricas.

Tal fato leva a problematizar o direito de propriedade nos moldes se como encontra consolidado, seja pela necessidade de se pensar novos arranjos desvinculados da perspectiva privatística (o que demanda esforço de longo prazo), seja pela adoção de alterações pontuais no regramento do direito de propriedade, utilizando o arsenal já disponibilizado pela Constituição da República de 1988, Tratados internacionais e o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) capazes de gerar algum impacto de médio prazo.

Para tanto estruturamos este trabalho em três momentos distintos. O primeiro

---

<sup>134</sup> Doutoranda em Direito pela UFMG. Possui mestrado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (2004). Atualmente é Pró-Reitora Acadêmica e professora do Centro Universitário de Sete Lagoas - UNIFEMM. Membro da Comissão de Direito Urbanístico da OAB/MG. Membro do Grupo de Pesquisa e Extensão RE-HABITARE (CNPq). Email: carolinebdantas@gmail.com.

<sup>135</sup> Professor Associado de Direito Urbanístico e Ambiental da Universidade Federal de Minas Gerais. Membro do Corpo Permanente dos Programas de Pós-Graduação em Direito/UFMG e de Pós-Graduação em Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável/UFMG. Líder do Grupo de Pesquisa e Extensão RE-HABITARE (CNPq). E-mail: danielgaio72@yahoo.com.br.

deles aborda a origem da Nova Capital e os processos conformadores do colonialismo implementado na sua construção. Num segundo momento, procura-se demonstrar os fatores resultantes da atuação do Poder Público que resultaram no apagamento e na expulsão da população mais pobre e originária do Arraial de Curral Del Rey.

Ao final, aponta-se para a necessidade moral e jurídica de promoção de reparação bem como a imposição de adoção de conduta diversa por parte do Poder Público na implementação de medidas capazes de recuperar a mais valia urbana proporcionada pela mercantilização da terra imposta pelo Estado, como forma de compensar as condições precárias de urbanidade a que está submetida a população periférica da Cidade.

## **2. Origens da despossessão e usurpação das terras em Belo Horizonte**

Segundo Barreto (1996a), o antigo Curral Del Rey originou-se como povoado próximo à fazenda do Cercado, local (curral de aluguel) onde se recolhia o gado após a passagem pela contagem e pagamentos dos impostos da coroa. Quando de sua escolha para sediar a Nova Capital das Minas Gerais, o Arraial contava com aproximadamente 2000 pessoas em frágeis condições de salubridade e conforto. A disputa pelo local da nova sede das Minas Gerais havia sido acirrada. Por isso, seus habitantes ao saberem da vitória de Belo Horizonte para sediar a nova capital comemoram muito, vislumbrando o progresso e os novos ares que certamente alcançariam aquele lugar. Contudo, após o regozijo e as celebrações pela vitória, já se apontava o triste caminho que marca a trajetória da Cidade ainda hoje, o processo de expulsão da população não desejada. Num primeiro momento, os não bem-vindos são os moradores do Arraial:

Entretanto, decorridos aqueles dias, assim que serenaram os ânimos exaltados pelo justo regozijo de que estava tomado aquele povo, antevendo o grande e luminoso futuro que se rasgava para a sua modestíssima terra natal, alguns espíritos pessimistas tornaram-se meditativos, como querendo vislumbrar, nas dobras do dia incerto do amanhã, o destino que lhes estaria reservado. E avaliavam, então, quanto doloroso seria se tivessem de abandonar as suas propriedades, as casas onde haviam nascido e passado os melhores dias de sua existência, o que seria quase certo, pois não era concebível que se instalasse a capital em um arraial... E, numa expectativa ansiosa, aquele povo foi acompanhando o transcorrer dos dias, a fazer mil conjecturas e castelos (...) (Barreto, 1996a, p. 432).

Isso porque, para a construção da Nova Capital foi elaborado projeto por uma Comissão com “rigor técnico” em sintonia com o ideário positivista da época: ordem e

progresso, associado às preocupações sanitárias como prioridade, dadas às epidemias e pestes que assolaram a Europa.

Para implementar tal projeto, o modo de vida até então conhecido no Arraial seria desfeito e soterrado, dando lugar a uma nova cidade, construída a partir de um marcozero, cujo traçado geométrico e matemático reforça os pilares do progresso e da higiene.

Este aspecto evidencia o caráter colonialista de atuação reproduzido pelas elites, promovendo a despossessão por meio da instrumentalização do Direito orientado à uma racionalidade estratégica de apropriação de terras e expulsão da população local. O uso das ferramentas jurídicas como a desapropriação, a Lei de terras de 1850 (como registro proprietário) e as ações de defesa possessória promovem o arcabouço de legitimidade necessário à consolidação da acumulação da propriedade e, conseqüentemente, a mercantilização da terra.

Por certo que não há equivalência entre os moradores do Arraial de Curral Del Rey e as populações originárias do Brasil quando de sua invasão. A noção de propriedade privada, ou mesmo apossamento individual em detrimento do Comum, não integrava a gramática de práticas sociais daquela população. Contudo, passados quase 400 (quatrocentos) anos desde o início da colonização do Brasil, em 1894, é possível identificar as práticas colonialistas reproduzidas quando da “invenção”, “descobrimento” e construção da Nova Capital das Minas Gerais. O verniz de civilidade atribuído aos mecanismos jurídicos, especialmente ao da indenização, disfarçam a violência da apropriação e expulsão da população local.

Tonucci (2022, p. 2317) afirma que o cercamento do Comum não foi o fenômeno exclusivamente europeu, sendo reproduzido no processo de colonização das metrópoles pelo mundo que se valiam do processo de apropriação de terras e supressão dos recursos necessários à vida material e simbólica das populações originárias.

Meios tão distintos quanto o emprego da violência organizada, o recurso a negociações ardilosas, a imposição da lei moderna e a difusão de novos valores culturais foram empregados sistematicamente contra povos não ocidentais nesse longo projeto de conquista de novas terras (Tonucci, 2022, p. 2317).

Prossegue sustentando que os direitos de propriedade, tal qual os conhecemos hoje, são fruto do processo iluminista que atribuiu à propriedade caráter absoluto. Citando Bromley, Hoebel, Marx, Proudhon, Singer e Blackstone Tonucci (2022, p. 2318-2322) elabora um panorama da compreensão desse direito e conclui que a propriedade não deve

ser vista, apenas, como uma relação física de ocupação da coisa. Tampouco deve ser concebida como uma relação entre pessoas e coisas, mas sim, e fundamentalmente, como relação entre pessoas, mais especificamente, como uma relação de poder entre pessoas, já que ser proprietário significa ter a liberdade de expulsar terceiros, solapando com isso qualquer possibilidade da ideia de comum.

Como respaldo ao caráter colonialista da apropriação de terras, se percebe o viés higienista nos debates realizados no Congresso para a escolha do local da nova capital. Diversos deputados alegaram que os moradores de Belo Horizonte tinham deformidades e doenças incomuns como hidrocefalia e bócio, afirmam também que, em que pese o afortunado local onde se encontra, a população não parecia saudável, chegando mesmo a pedir parecer de médicos acerca da mudança para o Arraial (Barreto, 1996a).

#### **Largo da Matriz, agosto de 1894**



Fonte: Revista Geral dos Trabalhos da Comissão Construtora)

A dissociação entre o espaço físico e sua população é parte do processo de despossessão que se valendo de discursos utilitaristas e pautados pela busca do progresso, disfarça os verdadeiros interesses na transformação da terra em mercadoria.

Sem pudor, em relatório datado de 1894, Fábio Nunes Leal, Secretário da Comissão Construtora, afirma que a população indígena (entenda-se do Arraial) é toda atrofiada e fraca, parecendo ter sido trazida das margens do rio São Francisco onde doenças como as cachexias paludosas imperam (1894, p. 14). Mais adiante, após descrever algumas personalidades locais, prossegue declarando que não é possível conceber que lugar de tamanha beleza e salubridade, com clima excelente e solo fértil como Belo Horizonte, possa ser povoado por pessoas que parecem tão doentes, anêmicas, desgrouviadas, tristes

(Leal, 1894, p. 15). Materializando o pensamento legitimador do apossamento, elemento caracterizador da ausência de qualquer respeito pela população que habita a terra desejada e a perspectiva de sua completa inadequação local e desnecessidade, conclui: “Não eram com certeza dignos deste torrão de primor, pelo clima, pela posição, pela beleza, os seus possuidores em 1894!” (Leal, 1894, p. 14).

Bhandar (2018) afirma que o estatuto da propriedade reflete e consolida a linguagem e as formas de ver a subjetividade, excluindo as populações indígenas e colonizadas tidas como incapazes de figurar como sujeitos aptos à racionalidade econômica. Classificar esses povos como pré-modernos é base de legitimação da propriedade, calcada no ideário de melhoramento/desenvolvimentismo. Daí a importância da abstração e da racialização na composição do sujeito e, conseqüentemente, na sua (in)capacidade de autonomia política e tecnológica para se apropriar. Ser proprietário é ter status político, ser sujeito adequado. Bhandar (2018) prossegue demonstrando como a capacidade de ser proprietário e a propriedade constituem aspectos centrais da colonização, já que a posse da terra constitui o objetivo final da colonização e a propriedade o instrumentaliza. De modo semelhante agiu a Comissão Construtora no que se refere aos moradores do Arraial.

Constata-se o silenciamento e o apagamento nos arquivos da Comissão Construtora que não possuem qualquer referência à população negra do Arraial. Recentemente, um grupo de pesquisadores conseguiu trazer a temática na agenda de debates. Sob a liderança do Padre Mauro (curador do Museu dos Quilombos e Favelas Urbanas - MUQUIFU) o grupo conseguiu que o Município de Belo Horizonte reconhecesse a região denominada como Largo do Rosário como Patrimônio Cultural (Marques, 2003).

O Largo do Rosário era composto por uma Igreja construída e mantida pela Irmandade de Nossa Senhora do Rosário dos Homens Pretos do Arraial de Curral del-Rei e por um cemitério contíguo no qual eram enterrados os negros. A Igreja foi demolida e construída uma capela em outro lugar da cidade. Já o cemitério contíguo à antiga Igreja foi soterrado e os corpos negros continuam sepultados sob a planificação geométrica e os arranjos céus de Belo Horizonte.

Esse fato corrobora o ideário da época de esconder a “Mancha Negra” do país e a “vergonha da escravidão”. Se analisarmos o ocorrido em Belo Horizonte veremos

similaridade no procedimento determinado pelo então Ministro da Fazenda Rui Barbosa de incinerar todos os documentos relacionados ao período da escravidão. Segundo Anna Lyvia Ribeiro (2020) a perda desses registros prejudica a análise da experiência africana, mas também dificulta a construção da identidade racial da população negra. Portanto, o silenciamento e a ocupação ocorreram de forma sistemática e deliberada para buscar uma falsa unidade e integração da sociedade brasileira (Ribeiro, 2020, p. 101).

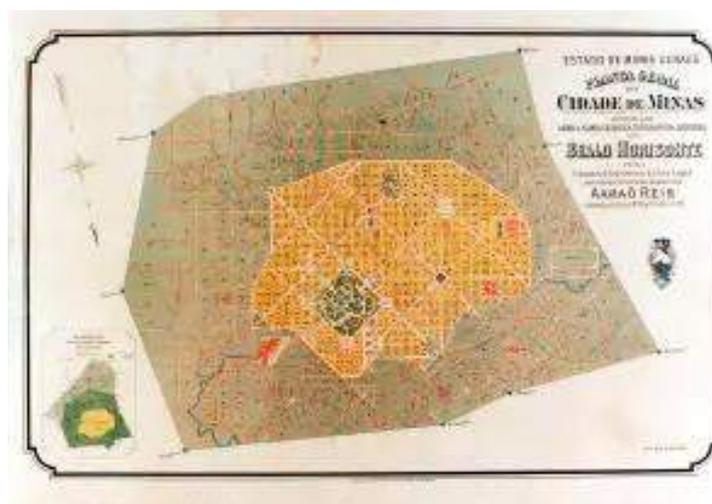
### **3. O processo de segregação, expulsão e periferização resultante do assentamento promovido pelo Poder Público em Belo Horizonte**

No final do século XIX havia grande preocupação com epidemias que assolaram a Europa. Por isso, o planejamento e a observação cuidadosa criteriosa dos traçados de rua e das normas de construção na Cidade deveriam seguir as determinações do Decreto Estadual n. 803 de 1895:

Art. 2º: A sua área será dividida em secções, quarteirões e lotes, com espaços, avenidas e ruas necessárias para a rápida e fácil comunicação dos seus habitantes, boa ventilação e higiene (Minas Gerais, 1895a).

Segundo Fernandes (2021) o traçado projetado da cidade no Plano de Aarão Reis, tendo o formato de uma grelha, pressupunha isometria e igualdade, além de racionalidade.

#### **Traçado original de Aarão Reis para a Cidade de Minas - 1894**



Fonte: Arquivo Público Mineiro

Entretanto, é possível se perceber que tal igualdade escamoteia a exclusão, já delineada quando da concepção da Cidade. O projeto do traçado geométrico igualitário é circuncidado pela chamada Avenida do Contorno. Tal como um perímetro, fisicamente estabelece e define o dentro e o fora, a área urbana e a suburbana, a periférica ou de a colônias, forjando, de plano, a cisão espacial e, conseqüentemente, das funcionalidades e conformações que fazem com que a pretensão igualitária do traçado traga, em si mesma, a exclusão de parte de sua população.

Para construção da Nova Capital seria necessário demolir o Arraial e, desde a promulgação da Lei de Terras de 1850, a compleição do direito de propriedade no Brasil havia se consolidado. Os relatórios da Comissão de Estudos de Local já apontavam grande preocupação com a ausência de áreas devolutas na região escolhida para a Nova Capital, o que tornaria o empreendimento oneroso para os cofres públicos, em razão do dever de indenizar os proprietários dos imóveis localizados na faixa de implantação (Barreto, 1996a).

Porém a Lei Adicional à Constituição de número 3 de 1893 determinou a construção da Nova Capital em Belo Horizonte e estabeleceu que o governo promovesse divisões de terreno levando em consideração, para fixação do seu valor, a proximidade com o centro da cidade e também, autorizando a desapropriação dos terrenos particulares que estivessem na planta do projeto. A lei Adicional n. 3/1893 permitiu, concessão de vantagens para particulares ou empresas que assumissem a prestação de serviços públicos (luz, transporte, etc.) e também a concessão gratuita de terrenos para funcionários públicos que residiam em Ouro Preto, além de concessões gratuitas para outros proprietários que seriam prejudicados com a transferência da Capital para Belo Horizonte.

Como afirma Fernandes (2021), a Lei Adicional de n. 3/1893 já estabelecia categorias beneficiárias de privilégios na nova cidade a ser construída, promovendo as distinções: os que se beneficiam das concessões, firmando-se no território da cidade e os indesejáveis, transitórios, pontualmente úteis.

A categorização de cidadãos se concretiza a partir do dever de dupla natureza imposto às concessionárias que se beneficiaram dos favores públicos, no caso prestação de serviços: (a) a construção de moradias para pagamento parcelado por empregados públicos, o que garante a aquisição da propriedade imobiliária e (b) para a segunda categoria, os operários, pessoas tidas como incapazes de assimilar o progresso moral que a

Nova Capital irá criar, as concessionárias deveriam promover a construção de casas em condições higiênicas e de aluguel barato (Minas Gerais, 1893).

Tem-se, portanto, a perspectiva excludente da Nova Capital estampada no artigo 6º da Lei Adicional n. 3/1893. A distinção foi determinada a priori, antes mesmo de qualquer implantação da Nova Capital: funcionários públicos e elite ouropretana teriam assegurado direito de propriedade de imóveis. Já aos operários foi atribuída a categoria de secundários e indesejados, devendo a eles serem destinadas casas paraaluguel dado seu caráter indesejável e transitório.

A Lei Adicional n 3/1893 estabeleceu um fundo para as despesas da construção da nova capital e, em que pese o Governo dizer haver recursos disponíveis, enfatizava que as despesas deveriam ser realizadas com maior economia possível, pois a mudança da capital acontece no contexto de crise e estagnação econômica do Estado (Aguiar, 2006, p. 54).

De acordo com Aguiar (2006, p. 59), a mudança da capital congregava a ideia de progresso tanto material quanto moral. A construção da Nova Capital promoveria o progresso material que alavancaria o progresso moral. Ainda segundo o autor, as elites mineiras acreditavam que a sociedade deveria ser melhorada superando a herança da escravidão. Assim a nova cidade deveria ser planejada para que a população vivesse de acordo com os padrões técnicos mais avançados típicos de cidades americanas e europeias. Isso mostra que o projeto de Nova Capital não se pretendia inclusivo e igualitário, e sim, se destinava apenas a aqueles capazes de realizar o progresso cultural e moral.

Para viver nos espaços da nova cidade, homens e mulheres deveriam mudar, adquirir novos hábitos, criando novas formas de morar, de circular, de se comportar, estabelecendo novas relações sociais e novos laços com poder, ou seja, transformando-se em cidadãos de novo estado Federal a nova cidade caberia formar esse novo cidadão (Aguiar, 2006, p. 60).

Chama a atenção nos relatórios publicados pela Comissão Construtora da Nova Capital o diminuto quantitativo de cafuas, casas de capim e casas pequenas desapropriadas, respectivamente 4 (quatro) 8 (oito) e 2 (duas), se comparadas aos demais imóveis constantes da relação, que totalizam 390 (trezentos e noventa) unidades (Comissão Construtora da Nova Capital, 1895, p. 113-125). A grande maioria dos imóveis listados é composta por casas com quintal, alémde sítios e chácaras. Integraram também

a lista de desapropriações fábrica de ferro, espaços de descanso de tropa, terrenos vazios e outros.

É de se destacar que o relatório descritivo do Arraial elaborado pelo Secretário da Comissão Construtora em 1984 identificava a população como de baixo poder aquisitivo, salvo alguns casos excepcionais (Leal, 1984, p. 14-15). Contudo, isso não parece se refletir na relação dos imóveis desapropriados. Teriam sido desapossados forçosamente e sem indenização os imóveis dos mais pobres, que não possuíam os registros paroquiais de suas cafuas e terrenos?

É importante lembrar que o regulamento da Lei de Terras, Decreto n. 1.318 de 1854 previu em seu artigo 91 que todos os possuidores de terra, qualquer que fosse o título, estavam obrigados a registrá-las no prazo máximo de até dois anos, sujeitos à multa caso não o fizessem. A responsabilidade por receber as declarações e registrá-las foi atribuída aos vigários de cada uma das freguesias do império, devendo estes comunicar os prazos em suas missas para dar publicidade aos cidadãos:

Art. 103. Os Vigários terão livros de registro por eles abertos, numerados, rubricados e encerrados. Nesses livros lançarão por si, ou por seus escreventes, textualmente, as declarações, que lhes forem apresentadas, e por esse registro cobrarão do declarante o emolumento correspondente ao número de letras, que contiver um exemplar, a razão de dois reais por letra, e do que receberem farão notar em ambos os exemplares (Brasil, Decreto 1.318/1854).

Apenas em 1890 o Brasil passa a adotar modelo de registro mais específico, denominado Registro *Torrens* instituído por meio do Decreto 451-B de maio de 1890. Quatro anos depois dessa alteração jurídica os documentos foram considerados pela Comissão Construtora da Nova Capital para fins indenizatórios. Como ter certeza de que não houve apossamento forçado sem indenização? O próprio vigário do Arraial questiona a ausência de terras paroquiais no território da futura capital, levantando dúvidas acerca do sistema registral vigente. O Padre Dias (1897), citado por Aguiar (2006, p. 154-155) afirma:

Nenhuma freguesia se fundava no Brasil sem um patrimônio, que era ordinariamente constituído em terras; [...] Admitimos e acreditamos que tenha aqui havido patrimônio paroquial, e não pequeno; porque há disso, [...], alguns vestígios e indícios na cúria episcopal desta diocese; mas onde se acha ele, ou como reavê-lo, é o que até hoje não se logrou descobrir ou conseguir. [...] Não encontramos aqui nem livros, nem outros quaisquer documentos, que menção fizessem do patrimônio da paróquia; queremos acreditar que se perderam proposital ou fortuitamente. [...] Esse patrimônio consistiria na grande área em

que descansa o arraial e seus pequenos arrabaldes, a qual, retalhada por propriedades de particulares, [...], hoje pertence ao Estado, que tudo desapropriou para a execução dos serviços da nova capital. [...] Todos os proprietários, por ocasião das desapropriações de que acabamos de falar, apresentaram seus títulos, que foram reconhecidos legítimos. Quais seriam os fraudulentos? Em que transmissão estaria o vício? Eis o que não se alcança.

Holston (1993) demonstra como os mecanismos burocráticos e jurídicos foram utilizados por grileiros e apossadores ilegais. Valendo-se da estratégia de “dificultar para complicar”, a usurpação de propriedades se fazia por meio do emaranhado de papéis, carimbos, paróquias e serventias: “Mesmo que o intrépido pesquisador sobreviva a caça dos papéis, é muitas vezes difícil determinar, em meio a muitas camadas de complicações, quem é proprietário do que” (Holston, 1993, p. 73).

Fernandes (2021) prossegue afirmando que a existência de infraestrutura como ferrovia, água e esgoto impactou significativamente no valor dos imóveis. Razão pela qual, imóveis no subúrbio eram mais acessíveis e permitiriam que a população do Arraial pudesse edificar moradias mais parecidas com seu antigo estilo de vida (Aguiar, 2006). Os demais lotes não concedidos eram objeto de leilão, tendo seus preços ajustados conforme a localização e infraestrutura. Salienta-se que os registros da contabilidade constantes dos relatórios da comissão e também dos primeiros relatórios elaborados pelo Prefeito Bernardo Monteiro dão conta de que parte relevante da receita adveio da venda dos imóveis, ainda que em proporção inferior a que se esperava, em razão da crise econômica.

Não seria errado, portanto afirmar, que no caso de Belo Horizonte, a atuação estatal no apossamento e agenciamento de mercado das terras teve papel fundamental na segregação socioespacial. Sendo o Estado o proprietário das terras, definidor das áreas de instalação de infraestrutura e gozando de liberdade para alienação (pelo preço de mercado), facilmente se constata o caráter de sua atuação. Tanto assim, quem manifesta tal atitude em nota publicada na imprensa destinada a atrair interessados na compra de lotes constantes do primeiro leilão público realizado em 1895:

(...) alguns, situados nas proximidades da estação Central, nas ruas e avenidas que a ligarão com o centro da futura cidade e nas proximidades do Mercado, se acham em magnífica posição para comércio, fábricas e grandes depósitos; outros situados na grande avenida – Afonso Pena – ou em suas proximidades e na do Parque estão destinadas para aprazíveis residências, com esplêndida vista para a estação, igreja e outros pontos” (Fernandes, 2021).

E assim, expulsando e apagando a população não merecedora daquele “maravilhosolocal”, em 1894 teve início o processo de construção da Nova Capital. Segundo Fernandes (2021) as desapropriações fizeram com que a população moradora do Arraial não dispusesse de recursos suficientes para promover as edificações dentro do perímetro da Contorno. O regulamento da Lei Adicional de n. 3/1893 havia determinado que poderia ser ofertado como contrapartida das desapropriações lote dentro do traçado planejado, de forma não contínua, observada a localização. Poderia também, de outra sorte, o morador optar por receber a contrapartida em dinheiro, e foi o que a maior parte dos moradores fez. Preferiram receber as indenizações em dinheiro, transferindo-se para o outro lado do Arrudas, o que consolidou subúrbio não previsto no plano original de Aarão Reis.

Em mensagem enviada ao Conselho Deliberativo da Cidade, o então Prefeito, Bernardo Monteiro (1900, p. 09-10) enumera a venda de lotes já realizada, bem como o número de concessões firmadas. Até aquele momento, haviam sido vendidos 178 (cento e setenta e oito) lotes urbanos e suburbanos, concedidos a funcionários e proprietários de casas de Ouro Preto outros 178 (cento e setenta e oito) lotes. Em contrapartida, foram concedidos a proprietários de casas do Arraial apenas 8 (oito) lotes e outros 26 (vinte e seis) foram concedidos em decorrência das contrapartidas de concessionárias.

Bernardo Monteiro (1900, p.17) ainda afirma que a comissão Construtora da Nova Capital se viu obrigada a permitir a permanência de operários dentro da zona urbana. Afirma que constituíram grandes núcleos de casaca com a condição de serem demolidas logo que o governo se transferisse para a Nova Capital, o que não foi feito. Com a extinção da Comissão Construtora por desentendimentos, mas também pela crise financeira, coube a ele promover a remoção de todas quantas fossem as casacas dentro do perímetro urbano. Entretanto, foram cedidos lotes em pontos afastados de colônias agrícolas como a do Calafate, com o título provisório. Ao todo teriam sido concedidos 250 (duzentos e cinquenta) títulos provisórios a operários, segundo os dados da mensagem enviada ao Conselho Deliberativo.

Com a maior prudência critério já consegui remover todas quantas existiam, nessa cidade, menos uma grande parte das do Córrego do Leitão. Não sendo fácil aos pobres Operários, digno de todas as atenções do poder público, construção, na zona Suburbana, de casas de todos os tipos adotados pela prefeitura, para construções congêneres, vi-me obrigado a ceder-lhes, gratuitamente, lotes, em ponto afastado, na vasta Esplanada que vai ao Calafate, para onde

provisoriamente estão sendo transferidos. Para este fim é dado ao Operário um título provisório de lote, no qual são mencionados sua profissão, estado, naturalidade e filiação (Monteiro, 1900, p. 17).

O prefeito salienta a eficiência de seu trabalho ao demonstrar que ainda que afastados da zona urbana os operários passaram a construir suas casas garantindo a salubridade e higiene, tendo ele pessoalmente se envolvido em algumas das negociações e assegurando a total satisfação dos operários transferidos

As ruas são todas alinhadas, e guardam entre si certa distância. Felizmente esse serviço foi feito até hoje sem uma só reclamação tendo esta Prefeitura se entendido pessoalmente com muitos desses operários, que se acham, entretanto, plenamente satisfeitos com a mudança e concessões feitas (Monteiro, 1900, p. 17).

No relatório fica evidente a assunção do caráter potencialmente especulativo das propriedades adquiridas dentro do perímetro urbano. Nele afirma-se que é assunto importante o preço dos terrenos urbanos que vem obrigando assentamentos nas zonas suburbanas e que é difícil levar os melhoramentos a essa região. Contudo acrescenta que o preço elevado não permite a venda da terra, promovendo o desenvolvimento da cidade com a fixação do adquirente na cidade criando afeição necessária já que se trata de nova cidade:

De igual relevância é o preço dos terrenos urbanos, ainda alto, de modo a afugentar os que demandam a cidade para a zona Suburbana, cujos lotes têm sido vendidos com facilidade, dispersando assim as construções e ampliando o centro, (...) À administração é difícil levar os mesmos melhoramentos à zona assim distante. Acresce que o preço elevado não permite a venda da terra, que, por outro preço adquirida, facilita ao desenvolvimento da cidade, radicando e seduzindo o adquirente, de cuja feição precisa como Cidade Nova, para onde todos acordos e onde só permanecem, se as condições de vida auxiliam e animam (MONTEIRO, 1902, p. 20).

#### **4. Do dever de reparação pelo desapossamento injustamente realizado e pela política de periferização conduzida pelo Poder Público em Belo Horizonte**

Postas às questões acima apresentadas, percebe-se a participação ativa e definitiva do Poder Público na definição da ocupação territorial de Belo Horizonte. Seja pela constatação de que as indenizações pagas aos então moradores do Curral Del Rey eram menores que o valor realmente devido e também do necessário para que pudessem adquirir lotes e construir edificações nos padrões exigidos pelas normas de polícia sanitária e urbanísticas impostas dentro da área urbana da cidade seja pela expulsão dos operários e

mais pobres.

A fixação dos valores da indenização não correspondeu ao valor real dos imóveis. Foi estabelecida com base no valor de tributação. Aguiar (2006) afirma que Barreto (1996a) descreve os processos de desapropriação da Comissão Construtora como dotados de lisura, porém reconhece que os moradores do Curral Del Rey foram prejudicados, recebendo valores inferiores aos de sua propriedade. Para Barreto os moradores foram vítimas de sua própria ganância ao declarar valores menores para fins de tributação e com isso acabaram se prejudicando.

Nesse aspecto, é interessante observar como a compreensão do valor devido a título de indenização sofreu evolução rápida no campo jurídico. O Decreto-Lei 3.365 de 1941 regula a desapropriação por utilidade pública, bem como o processo judicial aplicável a ela, e dispõe em seu artigo 15 como uma das possibilidades de concessão de imissão provisória na posse, o depósito do valor fixado conforme o artigo 685 do Código de Processo Civil. Esse artigo dispõe sobre produção probatória em juízo, ou seja, para fixar o valor do bem, é necessário perícia ou outras formas de comprovação. O avanço ocorreu de forma breve, já que pouco mais de 40 anos separam a conduta praticada pela Comissão Construtora da Nova Capital das determinações previstas no Decreto Lei 3365/41, que vigora ainda hoje.

Não se pode negar que houve erro grave no processo de apossamento das terras do Arraial de Curral Del Rei, ocasionando enriquecimento ilícito (sem causa) por parte do poder público. Ao adquirir terras por valor abaixo do mercado e vendê-las apropriando-se do lucro, o Poder Público ultrapassou os limites de seu Poder-Dever, beneficiando-se com ganhos ilegais, ainda que no valor de venda tenha considerado as despesas advindas do processo de urbanização para a implantação do plano de Aarão Reis. Existe vício insanável na conduta administrativa na instituição da Cidade de Belo Horizonte. Mesmo sabendo que o valor das terras era superior ao pago, a Comissão Construtora prosseguiu com processo expropriatório. Isso acarretou nulidade e conseqüentemente a necessidade de reparação.

Ainda que se queira alegar possível prescrição, em razão do decurso de prazo, sobre a égide da Constituição de 1988, a Administração Pública responde pelos danos que seus agentes causarem a terceiros, independentemente de dolo ou culpa, Art. 37, parágrafo 5º sem previsão de prazos. Por óbvio que demolir todas as edificações

construídas é algo impossível do ponto de vista fático e econômico. Porém, é preciso que se reconheça ter havido pilhagem por parte do poder público na remoção das famílias do Arraial. Com isso, a reparação passível de ser realizada, considerando os princípios da reserva do possível e da dignidade da pessoa humana, insculpidos na Constituição de 1988, é a de caráter compensatório.

Acrescente-se que, por se tratar de dano que atinge número indeterminado de sujeitos, incapazes de ser identificados, em razão do processo de apagamento realizado pela Comissão Construtora da Nova Capital, a demanda ganha caráter de interesse difuso. Nem poderia ser de outra forma, já que o processo de expulsão não ocorreu apenas com os antigos moradores do Arraial, mas também, e em maior número, com os operários e o restante da população mais pobre. O dano ocasionado resulta de uma regulação urbanística pautada pelo higienismo da área urbana e pela omissão deliberada na ocupação das áreas suburbanas e coloniais. Os dados apresentados demonstram que a atitude negativa, resultante do Poder de Polícia Administrativo, ocasionou Dano Intergeracional. A ocupação de encostas, os loteamentos clandestinos de baixo padrão, as ausências de infraestrutura básica eram de amplo conhecimento do poder público que mesmo assim preferiu não agir.

Em 2020, no julgamento do recurso extraordinário -RE 654833/2013 destinado à fixação de tese de repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal - STF definiu, para o dano ambiental, que a prescritibilidade, no tocante à reparação de danos, só segue o padrão convencional e normas infra constitucionais, caso se trate de direito de cunho eminentemente privado, não se aplicando período prescricional quando a tutela possui caráter coletivo e difusos. Com fundamento de acórdão o STF trouxe à colação trecho de ementa já pacificada no Superior Tribunal de Justiça - STJ:

Tratando-se de direito difuso, a reparação civil assume grande amplitude, com profundas implicações na espécie de responsabilidade do degradador que é objetiva, fundada no simples risco ou no simples fato da atividade danosa, independentemente da culpa do agente causador do dano (STF, 2020).

Desta feita, por analogia ao dano ambiental, o dano urbanístico oriundo da atuação do Poder Público tem caráter de interesse difuso, abrangendo toda a coletividade de Belo Horizonte e transcende a esfera eminentemente privada sendo imprescritível.

Porém, assim como é impossível demolir o já edificado é inviável, técnica, social,

econômica e juridicamente, desviar todo o recurso orçamentário da municipalidade para destiná-lo a reparação do dano urbanístico gerado, que sequer tem-se a real dimensão do que a conduta danosa persevera a mais de um século também o é.

Por isso a solução está em afirmar que não há discricionariedade por parte do poder público em adotar medidas capazes de recuperar a mais valia urbana e destiná-las, exclusivamente, à reparação dos danos urbanísticos. Com este raciocínio, por exemplo, a recente redução do valor de ônus urbanístico cobrado a título de outorga onerosa do direito de construir é ilegal, imoral e mais que isso, inconstitucional, já que afeta diretamente a possibilidade de reparação do dano urbanístico.

## 5. Considerações finais

Neste brevíssimo trabalho, procurou-se identificar a conduta de desapossamento por parte do Poder Público em Belo Horizonte, sempre com o objeto de transferir a titularidade de terras para o mercado e promover a expulsão e a periferização dos mais pobres.

Por certo, que o direito de propriedade tal como desenhado atualmente representa um entrave na efetivação do Direito à Cidade e da Dignidade da Pessoa Humana. Contudo, a leitura do Direito de Propriedade deve ser feita à luz das determinações Constitucionais. A prática de favorecimento à especulação imobiliária, ao fornecimento e manutenção de infraestrutura apenas nas regiões ocupadas por população de alta renda, promove dano intergeracional passível obrigação de reparar.

Esta não é uma proposta de releitura da propriedade que produza impactos definitivos, é fato. Porém, pode produzir algum impacto em curto e médio prazo. Por isso, a atuação do Poder Público em Belo Horizonte deve estar orientada única e exclusivamente para a promoção da reparação das comunidades periféricas e desfavorecidas. Esse deve ser o ponto exigido pelos movimentos sociais e órgãos de fiscalização e controle estatais o que impacta diretamente no direito de propriedade dos mais ricos.

## Referências

AGUIAR, Tito Flávio Rodrigues de. **Vastos subúrbios da nova capital**: formação do espaço urbano na primeira periferia de Belo Horizonte. Tese de Doutorado em História—Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2006.

BARRETO, Abílio. Belo Horizonte: **Memória Histórica e Descritiva - História Antiga - Vol 1**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Centro de Estudos Históricos e Culturais, 1996(a)

BARRETO, Abílio. Belo Horizonte: **Memória Histórica e Descritiva - História Média-Vol 2**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Centro de Estudos Históricos e Culturais, 1996(b).

BHANDAR, Brenda. **Colonial lives of property: law, land, and racial regimes of ownership**. Durham: Duke University Press, 2018.

BRASIL. **Decreto 1.318 de 30 de Janeiro de 1854**. Manda executar a Lei nº 601, de 18 de Setembro de 1850.

COMISSÃO CONSTRUTORA DA NOVA CAPITAL. **Revista Geral dos Trabalhos. Vol 1**, Abril de 1895. Rio de Janeiro: H & C. 1895. Disponível em: <[https://memoria.bn.br/pdf/339997/per339997\\_1895\\_00001.pdf](https://memoria.bn.br/pdf/339997/per339997_1895_00001.pdf)>. Acesso em: 01 dez. 2023.

FERNANDES, Patrícia Capanema Alvares. A fundação de Belo Horizonte: ordem, progresso e higiene, mas não para todos. **Cadernos Metrôpole**. v. 23, n. 52, p. 1061-1084, set.-dez. 2021.

HOLSTON, James. Legalizando o ilegal: propriedade e usurpação no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. Ano 8, 1993.

LEAL, Fabio Nunes. O Arraial do Bello Horizonte. **Revista Geral dos Trabalhos**, vol. 1, abr. 1895. Comissão Construtora da Nova Capital. Rio de Janeiro: H & C. 1895.

MARQUES, Nathália. **Projeto NegriCidade revela histórias soterradas de BH. Culturadoria**. 2003. Disponível em: <<https://culturadoria.com.br/projeto-negricidade-revela-historias-soterradas-de-bh/>>. Acesso em: 17 nov. 2023.

MINAS GERAIS - ÓRGÃO OFICIAL DOS PODERES DO ESTADO (1895a). **Decreto n. 803, de 11 de Janeiro de 1895**, 14 janeiro.

MINAS GERAIS, **Decreto 680 de 14 de fevereiro de 1894**. Regula o disposto no art.2º da Lei n. 3 de 17 de dezembro de 1893, adicional à Constituição do Estado.

MINAS GERAIS, **Lei Adicional nº 3, de 17/12/1893**. Fixa o lugar em que deve ser construída a Capital do Estado, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEA/3/1893/>>. Acesso em: 20 nov. 2023.

MONTEIRO, Bernardo. **Mensagem enviada ao Conselho Deliberativo - 19 de setembro de 1900**. Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais, 1900.

MONTEIRO, Bernardo. **Relatório apresentado ao Conselho Deliberativo - 12 de setembro de 1899 a 31 de agosto de 1902**. Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais, 1902.

RIBEIRO, Anna Lyvia Roberto Custódio. **Racismo estrutural e aquisição da propriedade: uma ilustração na cidade de São Paulo**. São Paulo: Editora Contracorrente. 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - STF. **Recurso Extraordinário 654.833**. Acre Relator : Min. Alexandre De Moraes . Julgamento Unânime. 19/08/2020. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/tema.asp?num=0999>>. Acesso em: 02 dez. 2023.

TONUCCI, João Bosco de Moura. Entre o privado, o público e o comum: repensando os direitos de propriedade da terra. **Revista Direito e Práxis**, v. 13, n. 4, p. 2310–2339, dez. 2022.

## **“QUANDO CHEGUEI AQUI ERA TUDO MATO”: O DIREITO DE PROPRIEDADE EM DISPUTA NAS OCUPAÇÕES URBANAS E O DIREITO À MORADIA**

**Juliano dos Santos Calixto**<sup>136</sup>

### **1. Introdução**

O artigo busca espacializar a disputa sobre o direito de propriedade por meio da análise do fenômeno das ocupações urbanas. Será abordado de maneira breve o tema do déficit habitacional brasileiro e sua relação com o direito à moradia. Em seguida, serão demonstrados dados de um estudo de campo realizado em quatro ocupações urbanas da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Os dados aqui utilizados fazem parte de uma pesquisa maior defendida como tese no programa de pós-graduação da UFMG (Calixto, 2018). Espera-se articular a análise teórica sobre o tema com a dimensão fática das disputas envolvendo os sentidos do direito de propriedade imobiliária.

Neste artigo serão citadas as falas de moradores de ocupações urbanas da região metropolitana de Belo Horizonte. O objetivo aqui é dar voz a estas pessoas que enfrentam desafios e sentem “na pele” e permitir que o debate acerca do direito à moradia seja permeado pela noção dos não proprietários que são diretamente interessados na regulação destes direitos. Com isso um volume grande de trechos de entrevistas é citados no corpo do artigo. Realizo uma tentativa de interpretação das falas, mas convido o leitor a realizar as suas próprias interpretações das falas dos moradores de ocupações.

A construção jurídica sobre o direito de propriedade possui, no campo teórico, aspectos ideológicos na sua elaboração. Sua fundamentação baseada em concepções de direito natural, de origem divina ou racional e no liberalismo econômico impactam na forma como o direito é utilizado para administrar conflitos em que a propriedade

---

<sup>136</sup> Doutor em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. Email: julianodsc@gmail.com.

imobiliária está envolvida. A influência destas ideias não afasta o fato de que o direito de propriedade é uma construção social importante e complexa para a sociedade. Seu desenvolvimento não é linear, pois os sentidos do direito de propriedade estão em disputa. Os instrumentos voltados para a garantia e proteção do direito de propriedade se mostraram mais atuantes do que mecanismos voltados para sua distribuição, uso preocupado com interesses sociais e possibilidade de amplo acesso. Por isso, incluir os não proprietários no debate sobre esse direito é fundamental na discussão acerca dos direitos de propriedade e de moradia. Nesse sentido, as entrevistas com moradores de ocupações urbanas visam realizar tal complementação.

A previsão do direito à moradia adequada consta do *caput* do artigo 6º da Constituição da República de 1988 como direito social, adicionado pela Emenda Constitucional nº 26 de 2000. A citada Emenda acrescentou de forma expressa na Constituição brasileira o termo “moradia”, todavia tal direito já estava protegido no ordenamento jurídico brasileiro, principalmente por meio da adesão a convenções internacionais<sup>137</sup>. O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, recepcionado por meio do Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992, determina em seu artigo 11 que os Estados partes “reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequada [...]” (Brasil, 1992). O Comentário Geral n. 4 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas (ONU) aponta sobre o dispositivo citado que o direito à moradia não deve ser interpretado apenas como um abrigo provido de quatro paredes e teto ou um tipo de mercadoria. Para este Comitê a habitação deveria ser assegurada às pessoas independente da renda ou acesso a recursos econômicos (Calixto; Dias, 2015, p. 297).

A existência da legislação sobre o tema ou a adesão do Brasil a tratados internacionais não foi suficiente para garantir a moradia a todos os cidadãos brasileiros, sendo que o déficit habitacional é ainda um problema social que deve ser enfrentado. A

---

<sup>137</sup>Entre eles: Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (Nova York, 1966); o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Nova York, 1966); a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (Nova York, 1965); a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (Nova York, 1979); a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança (Nova York, 1989); a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias (Nova York, 1990) e a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (Genebra, 1951). Cf. Calixto; Dias, 2015.

composição do déficit habitacional brasileiro inclui situações como o ônus excessivo com o aluguel, coabitação familiar, habitação precária e o adensamento excessivo em domicílios alugados.

A impossibilidade de acesso à moradia pelo mercado, aquisição definitiva ou aluguel, provoca a informalidade, a habitação em áreas de riscos, a coabitação familiar e também a luta de indivíduos, grupos e movimentos sociais por moradia. As áreas ocupadas por favelas nas grandes cidades brasileiras são exemplos da escassez de habitação. Nos últimos anos ganharam destaque as ocupações urbanas que possuem características peculiares e foram assim conceituadas por Maria Tereza Fonseca Dias:

Identities territorializadas que exercem posse planejada, pacífica e informal em espaços urbanos não utilizados, subutilizados ou não edificados e se mantêm em mobilização continuada pelo acesso à terra urbana e ao exercício do direito à moradia e à cidade. (Dias *et al*, 2015, p. 365).

Dias (2015) utiliza três critérios para identificar e diferenciar as ocupações urbanas: urbanístico, identitário e político. O critério urbanístico está vinculado ao planejamento das ocupações, pois em vários casos estudados em campo, a legislação urbanística referente ao uso e ocupação do solo foi seguida, geralmente, mediante projetos realizados por equipes técnicas que atuaram voluntariamente. Esta é uma diferenciação quanto aos assentamentos de vilas e favelas que não seguem ordenação técnica prévia. O critério identitário diz respeito à autodeterminação dos grupos analisados como “ocupação urbana organizada” (Dias *et al*, 2015, p. 365). Ou seja, há uma identidade coletiva nas ocupações. Quanto ao aspecto político, as ocupações realizam ações de forma organizada e contínua pleiteando o direito à moradia e a garantia de outros direitos sociais aos moradores das ocupações.

O fato de a maior parte das moradias no Brasil decorrer da propriedade dos domicílios não significa que esta seja a única ou a melhor maneira para se efetivar o direito à moradia. Haja vista, que não há relação necessária entre a efetivação do direito à moradia com o direito de propriedade imobiliária. Outras formas para garantir a habitação, podem ser incentivadas, por exemplo, o subsídio ao aluguel em residências fornecidas pelo Estado para grupos em situação de vulnerabilidade social (Rolnik, 2015). David Harvey (2013a, 2013b) destaca que há um aspecto cultural forte envolvido na escolha da forma de efetivar a moradia. No Brasil a expressão do “sonho da casa própria”

é um exemplo disso. Entretanto, o processo de urbanização transformou a moradia em um ativo financeiro importante e sua aquisição em um modelo de apropriação privada do solo urbano vem se expandindo, recebendo incentivos estatais e atendendo também a interesses de setores privados empresariais. Desse modo, moradia e propriedade se relacionam fortemente no contexto brasileiro. As ocupações urbanas permitem a análise espacializada deste contexto.

## **2. Ocupações urbanas: entrevistas a moradores**

O debate sobre a propriedade imobiliária urbana será aqui explicitado por meio das ocupações urbanas, como modo de inserir a disputa no tempo e no espaço. É na fronteira constituída pelas ocupações que se abre a possibilidade de visualizar os impasses pragmáticos do direito de propriedade e apontar caminhos para sua reconstrução. Assim, não se trata de buscar nas ocupações urbanas um exemplo prático para “encaixar” construção teórica prévia.

Foram realizadas entrevistas com moradores de ocupações urbanas da região metropolitana de Belo Horizonte, serão citados a seguir algumas falas desses moradores transcritas de entrevistas realizadas nas ocupações urbanas, pelo grupo de pesquisadores da pesquisa intitulado “O Mapeamento das Ocupações Urbanas” orientada pela Profa. Maria Tereza Dias e com a coorientação deste autor.

A entrevista era conduzida pelos pesquisadores como uma conversa, então os temas eram levantados no decorrer da fala dos moradores seguindo a ordem quando possível. A forma como a disputa pelo direito de propriedade estava presente em alguns tópicos será demonstrada a partir das entrevistas. Cabe notar, que em nenhuma das perguntas o termo “propriedade” está presente, mas no discurso dos moradores é possível perceber a presença deste conceito jurídico.

As entrevistas foram realizadas na maioria dos casos na casa dos entrevistados. Geralmente dois pesquisadores realizavam a visita, previamente agendada, e conduziam a entrevista e a gravação. A gravação de cada entrevista tem duração de cerca de 40 minutos. A transcrição das entrevistas manteve, sempre que possível, a integridade da fala dos moradores e seu aspecto coloquial.

Ao relatar sobre as ocupações urbanas, os entrevistados mencionaram que as áreas estavam abandonadas e que só havia “mato” e lixo no lugar em que foram erguidas as casas que formam o aspecto visível das ocupações. Para além do aspecto exterior de ruas

de terra, casas com tijolos expostos ou feitas de madeira, crianças e animais de estimação brincando, uma série de relações formam as ocupações e apontam para os aspectos culturais da moradia e da propriedade, como levantado por David Harvey. Com isso a expressão “quando cheguei aqui era tudo mato” é recorrente na fala dos entrevistados e expressava a situação do local antes da ocupação.

Os nomes que constam dos entrevistados são fictícios para preservar a identidade dos moradores. Os nomes das ocupações em que houve entrevista são: Dandara, Camilo Torres, Eliana Silva e Guarani Kaiowá.

### **2.1 Motivação de estar na ocupação**

Quando questionados sobre a situação anterior de moradia e a chegada à ocupação, os moradores relataram as condições em que viviam anteriormente. Podemos comparar estas informações com os componentes do déficit habitacional.

Artur relata que vivia em São Paulo e precisava arcar com o aluguel que possuía um valor elevado:

Eu morava em São Paulo, de aluguel, morava em Campinas. Ai eu vim pra cá, através do irmão da minha esposa. Ele morava aqui, né? Só que ele não tá mais morando aqui. Ai ele que falou pra nós, assim, que tava tendo ocupação, tal, tal. Ai como lá tava muito caro, né, as casas, assim, moradia, nós resolveu encarar né? (Artur, não mobilizado, Camilo Torres, Entrevista realizada em 2014).

Margarida também relata que pagava aluguel em um Município próximo antes de se mudar para a ocupação:

Eu morava lá em Sabará. Morava lá em Sabará....Aí de lá que eu vim pra cá, entendeu?! Tipo assim, eu morava em Sabará e peguei e morei na Vila Pinho de aluguel, pagava 400 reais de aluguel, entendeu?! Mais 50 do carro, né, 450. (Margarida, mobilizada, Camilo Torres, Entrevista realizada em 2014).

Vítor também não é de Belo Horizonte, veio da cidade de Montes Claros e viveu por mais de vinte anos arcando com os custos do aluguel:

Eu sou lá de Montes Claros né... Lá de Montes Claros, eu vim pra cá, eu vim pra cá em noventa e cinco, noventa e cinco e comecei começando a trabalhar e tudo dificuldade ué, eu fiquei foi mais de vinte anos pagando aluguel, mais de vinte anos, agora, agora deve ter o que, deve ter uns, tem quatro meses que eu saí fora do aluguel, desde noventa e cinco[...]. (Vitor, não mobilizado, Ocupação Dandara, Entrevista realizada em 2013).

Carlos também relata que pagava aluguel e veio do interior do Estado de Minas Gerais. Eduardo morava em uma casa alugada em Contagem, ambos da Ocupação Eliana Silva.

Priscila, da Ocupação Dandara, morava em residência alugada na região norte de Belo Horizonte. Luiza, da Ocupação Guarani Kaiowá, afirma que morava em região próxima da ocupação pagando aluguel.

Carmélia e Julia destacam que a renda que possuíam não era suficiente para arcar com o aluguel e as despesas básicas da família, inclusive alimentação:

[...] eu morava com minha mãe na Vila Santa Rita né (...) aí eu fui e arrumei uma quantidade de filhos né, quatro filhos e fui morar de aluguel no Vale do Jatobá, aqui perto também. Só que eu já fazia parte do Núcleo dos sem casa das Vila Santa Rita e assim, a gente sempre batalhamos moradia através do Núcleo e nada concretizava...[...] hoje não é fácil, mas naquela época era bem mais difícil porque eu tinha que trabalhar, eu tinha que pagar aluguel, pagar água, pagar luz, fazer compra né, os menino tudo pequeno, então era mais difícil. [...] assim, você não podia comer um frango né, uma coisa básica, nem num domingo né... hoje não, como não tem um aluguel, uma conta de água, não tem nada, o salário continua o mesmo, o mínimo, mas como não tem o aluguel, aí você sobra mais [...]. (Carmélia, mobilizada, Camilo Torres, Entrevista realizada em 2014).

Julia relata as dificuldades em arcar com todas as despesas da casa recebendo apenas um salário mínimo:

A gente vivia tão, assim, a gente vivia mal, porque a gente nem alimentava direito, num pode comer, num pode comprar, por causa do dinheiro do aluguel. [...] Aí hoje que eu vim pra Dandara, assim, sempre eu recordo disso, que Deus tava com nós todo momento, Deus não desampara a gente, num deixa a gente morrer de fome, nem de frio, porque com um salário, eu pagava aluguel, eu fazia isso tudo. (Julia, não mobilizada, Ocupação Dandara, Entrevista realizada em 2013).

Frederico, Pedro e Aparecida, destacam que a ocupação foi uma chance de não pagar mais aluguel:

Lá a gente morava de aluguel e não tinha casa própria. Aqui a gente tinha a chance de morar sem pagar aluguel. (Aparecida, não mobilizado, Ocupação Dandara, Entrevista realizada em 2013).

Olha eu, eu era casado né, ai eu separei [...], fui pagar o aluguel, não tava tendo condição de pagar o aluguel, aí eu consegui morar aqui de favor,[...] uma outra qualquer e ela cedeu isso aqui pra mim [...]. (Frederico, não mobilizado, Ocupação Guarani Kaiowá, Entrevista realizada em 2016).

Antes da ocupação a gente vivia pagando aluguel, né. Pagava aluguel, não existia a ocupação aí nós veio pra cá e com luta nós tá aqui até hoje, ué. (Pedro, não mobilizado, Camilo Torres, Entrevista realizada em 2014).

Marisa também aborda a questão do aluguel e cita o valor que precisa pagar pela moradia antes de ir para a ocupação:

Não, minha vida antigamente é... eu pagava R\$ 600,00 reais de aluguel né...e...vivendo só..trabalhando pra pagar aluguel...com... né, criança tinha só um filho, uma filha...ela tava pra casar... e nesse meio de tempo a mãe do meu esposo já tava nessa ocupação aqui. (Marisa, não mobilizada, Ocupação Eliana Silva, entrevista realizada em 2015).

Além do aluguel, outra situação presente na fala dos moradores é a de coabitação familiar, Henrique afirma que se casou e continuava morando com os pais, por não possuir condições de adquirir moradia própria:

Eu na realidade, sou morador aqui da região há 52 anos, nasci aqui. [...] A casa era do papai e eu morava com eles, ai me casei e tal, e nunca consegui comprar a moradia, porque infelizmente é muito difícil, né? Ai veio o movimento, eu confiei e a coisa deu certo. Ocupação dá certo. (Henrique, mobilizado, Ocupação Eliana Silva, entrevista realizada em 2015).

José também vivia na casa dos pais e havia outros parentes dividindo o mesmo imóvel:

Eu vim pra cá pra poder ter meu lugar de ficar, porque eu não tenho lugar de ficar. Que a casa lá também é pequena, mora minha mãe, meu pai. Aí já tem uma irmã que mora na frente lá com o marido dela e a filha dela. E tem meu irmão que mora nos fundo a mulher dele e os filhos dele. (José, mobilizado, Ocupação Guarani Kaiowá, Entrevista realizada em 2016).

Matilde vivia na casa dos pais com o filho:

E, já tinha um tempo que existia a Camilo ai eu resolvi vir morar aqui. Que eu morava na casa dos meus pais, aí eu tenho um filho. Então morava eu e meu filho junto com meus pais. Aí eu falei ah, vou ir pra lá. Ai acabou que eu vim. E nisso to até hoje. Tem três anos que eu to aqui. (Matilde, não mobilizada, Camilo Torres, Entrevista realizada em 2014).

Silas, da Ocupação Guarani Kaiowá, relata que estava morando na casa dos pais antes da ocupação.

Agatha vivia na casa dos pais com o filho:

[...] antes da Ocupação eu era casada, ai, o casamento não deu certo, ai eu separei e nisso eu tava grávida de dois meses ai eu vim pra cá. A primeira, a gente teve uma primeira tentativa de ocupar aqui, ai não tinha apoiadores, não tinha nada, a polícia veio e tirou a gente. Ai teve a segunda que é a qual que a gente tá hoje né, tem três anos e pouquinho. Ai era isso. Ai depois que eu separei eu fui morar de favor com minha mãe, ai foi, rolou a ocupação e eu fui entrei. Já tava na primeira, ai rolou a segunda, já tava ai já. (Agatha, mobilizada, Ocupação Guarani Kaiowá, Entrevista Realizada em 2016).

Márcia, Miguel e David afirmam que moravam na casa dos sogros em casas cedidas, uma expressão utilizada para definir essa situação é “morar de favor”.

Então, eu morava de favor numa casa, mas era em cima da casa da minha ex-sogra. E eu vim muito pela minha mãe, assim, minha mãe morava de aluguel há muitos anos e eu e tentei comprar a casa pra ela várias vezes. Várias vezes. Então não tinha renda fixa e tal. Então eu e meu ex-marido tentamos várias vezes comprar alguma coisa, financiar pra ela. Pra ela sair do aluguel. Nem era muito pra mim, porque eu tava morando de favor, claro, muito incômodo, óbvio, é uma das piores situações que tem até, mas ainda eu suportava. (Márcia, mobilizada, Ocupação Eliana Silva, entrevista realizada em 2015).

Antes eu morava de favor. Na casa da minha sogra, morava de favor lá. No Castanheira I. Aí minha esposa foi e ganhou essa área aqui, no dia eu nem tava aqui, eu tava trabalhando longe, eu tava lá pro lado de Brumadinho, aí ela foi e me ligou, “Miguel, ganhei uma área aí”, aí eu falei: “Ninguém dá nada pros outro assim não... vou aí ver esse trem, né”, aí peguei e vim, realmente ela tinha ganhado, fizeram o sorteio e ela ganhou. (Miguel, não mobilizado, Camilo Torres, Entrevista realizada em 2014).

O que Miguel descreve como “ganhar” é uma forma das ocupações se consolidarem, a partir da análise da necessidade de moradia a organização das ocupações subdivide a área e realizam sorteios para determinada qual fração ficará com cada ocupante. O sorteio é uma forma considerada justa para dividir a área, pois, a localização de cada lote pode ser mais “valorizada” internamente, por exemplo, uma área próxima a uma via pavimentada. O sorteio é uma forma de não reproduzir internamente na ocupação as exclusões que as pessoas já sofrem quando ao local em que vão residir na cidade.

David relata os problemas de morar em uma casa cedida pelos sogros:

Eu moro aqui, aí to terminando de construir pra trazer minha família pra cá. Mas aqui é melhor que onde que eu morava antes né, que morar com sogro não da muito certo não. (David, mobilizado, Ocupação Dandara, Entrevista realizada em 2013).

Simone vivia em um imóvel cedido pela irmã e afirma que não possui condições de arcar com o pagamento de aluguel aqui em Belo Horizonte:

Ah, antes de eu vim pra cá eu morava na Bahia né. A gente morava lá, eu morava na casa que era da minha irmã. Ai eu fiquei lá um bucado de tempo, só que minha irmã... vim pra cá por causa da minha mãe. [...] Ah, pra mim é bom. Pra mim é ótimo. Porque como eu não tenho um custo de vida pra poder pagar um aluguel. (Simone, não mobilizada, Ocupação Guarani Kaiowá, Entrevista realizada em 2016).

Roberta vivia em uma moradia que ela define como um “porãozinho”, o que remete a estrutura precária e que não comportava o número de moradores, ela não aponta a situação do local se era cedido, alugado ou ocupado:

Antes de chegar aqui, sobre a moradia, eu vivia em um porãozinho, dois cômodos, a gente não podia levantar nem pra ir no banheiro, porque tava pisando ni gente... Porque eu tenho muitos filhos, eles moravam tudo comigo. Os que tem filho e num tinham casa pra morar moravam comigo. Ai foi assim que eu, é... Me deu essa força de vontade pra eu enfrentar isso de fazer a ocupação junto do pessoal, pra mim ver meus filhos ter a casinha deles também. (Roberta, mobilizada, Ocupação Eliana Silva, entrevista realizada em 2015).

## 2.2 Legitimidade da ocupação e Função Social da Propriedade

Um dos pontos do roteiro de entrevista indagava se os moradores consideravam correto estarem naquela área e havia a indicação de abordar os termos “ocupação” e “invasão”. Fora afirmado que existia uma ação judicial envolvendo a ocupação era indagado quem possuía o “direito” sobre a área. A partir destes pontos surgiram respostas complementares. O tema da função social da propriedade aparece de maneira marcante, mesmo não sendo mencionado no roteiro.

Para Roberta há preconceito e estigma com pessoas que não possuem moradia formal, que vivem em áreas de favela, em moradias cedidas ou até mesmo residências alugadas. Todavia, como não há alternativa ou apoio ela se sente forçada a participar da ocupação. E por isso afirma não ser “errado” ocupar a área.

Agora, se a pessoa fica na favela, morando de favor, na casa de um parente, na casa de uma... de um amigo... ou morando de aluguel, é todo mundo favelado, é todo mundo ladrão, é todo mundo visto assim, dessa maneira, né? Mas como a gente entra num lugar assim, tá errado, tá roubando, tá fazendo... Que que tá acontecendo então? Podia até ser errado, se a gente tivesse apoio. Não tem! Pra mim num é errado não. (Roberta, mobilizada, Ocupação Eliana Silva, entrevista realizada em 2015).

Para Carmélia, falta conhecimento para as pessoas que criticam as ocupações sem refletir sobre o tema. Para ela a Constituição garante o direito à moradia o que legitima o ato de ocupar a área. Ademais, seria “errado” ocupar área que está “servindo de algum modo para alguma coisa”. Ressalta ainda que por viver na da região antes mesmo da ocupação ocorrer, pode afirmar que a área estava vazia e que era utilizada para a prática de atos ilícitos. A função social da área não estava sendo cumprida e por isso é legítimo o ato de ocupar a área pelas famílias:

Bom, eu penso assim: em primeiro lugar são pessoas que não tem conhecimento né, então a gente não pode nem brigar nem bater de frente, a gente tem que sentar e mostrar pra essas pessoas que a gente não tá fazendo nada errado né, que existe uma Constituição, que lá garante que a gente tem que ter moradia, moradia digna ainda por cima, e isso é responsabilidade do governo, né? Você não tá... Eu acho que quando você entra num terreno que tá cercado, que tá sendo cuidado, tá servindo de algum modo pra alguma coisa, aí eu acho que tá errado, mas quando a gente entra num terreno igual esse, igual eu te falei, eu fui criada aqui, na Vila Santa Rita, bem do lado então por várias vezes eu desci nesse terreno para ver corpos (...) era jovens que foram estupradas, eram pessoas que eles matavam e jogavam aqui, tinha assim um mito né, que eu não sei se é verdade (...) que eles falavam que era obra de macumbaria né, o pessoal gostava muito de fazer despacho né? Era um terreno que a gente viu que tava vazio, não tava servindo de uso pra nada que fosse útil. [...] Então, quer dizer, não tinha uma serventia útil. Então era um terreno abandonado. Então eu não acho errado. Eu acho errado entrar num terreno que tava servindo de alguma coisa (...). (Carmélia, mobilizada, Camilo Torres, Entrevista realizada em 2014).

Para Julia quem critica as ocupações, o faz por estar em uma condição social diferente, se estas pessoas enfrentassem os mesmos desafios como a falta de moradia e outras carências entenderiam de forma distinta a situação das famílias que realizam as ocupações:

Ah, eu acho que é porque tem onde morar. Porque se eles num tivessem, se eles precisassem igual nós, pobre, família, uma mãe de família cheia de criança, uma mãe de família que num tem ninguém por ela, igual foi meu caso. Eu penso assim: meu marido num quis nem saber de pagar aluguel pra mim, eu tava com três crianças. Minha mãe de idade, num podia me ajudar, minha mãe com setenta e um anos, vai fazer agora. Meus irmãos, nenhum tinha condições, a maioria morava de aluguel, morava tudo de aluguel. Então eu acho que as pessoas fala isso porque tem as condições melhor do que a da gente, porque se eles num tivesse acho que eles tinham falado diferente. Porque quando a pessoa ta sofrendo ali, vê que num tá dando conta, que num tem pra onde ir, encara qualquer coisa. (Julia, não mobilizada, Ocupação Dandara, Entrevista realizada em 2013).

Para Miguel os moradores da ocupação têm o direito de permanecer na área, e a justificativa está na inércia do proprietário, que não utilizou a área por um longo período. Apenas motivado pela ocupação do terreno que postulou juridicamente a reintegração de posse do bem:

Ah, no meu ponto de vista, no caso agora é nós. [...] O cara ficou 10 anos com o terreno parado, não fez nada, depois que nós entrou o cara entrou na Justiça, juntamente com a prefeitura, entendeu? Aí o cara perdeu as audiência dele lá, desistiu, a prefeitura também não falou mais nada, e nós tão aí. O direito agora é nosso. (Miguel, não mobilizado, Camilo Torres, Entrevista realizada em 2014).

Miguel afirma que todos têm direito à moradia conforme estabelecido em lei, e destaca que se o imóvel estava abandonado e eles entraram, limparam e construíram casas, eles cumpriram a “função social” da área. Por isso afirma que eles não “roubaram” o terreno, mas o adquiriram com seu trabalho e com as ações que realizaram na ocupação:

[...] como se diz, né, tá, tá na lei, todo mundo tem direito a sua moradia. Se o trem tava aqui abandonado, na época que nós entramo era entulho puro...pagamos trator, fizemos as rua... fizemos as barraca primeiro pra dividir bunitinho... então, eu creio que nós não robô, nós compramo o terreno. E a prefeitura não deu um real pra ninguém aqui. Cada um batalhou, se tem isso aqui hoje é porque trabalhou. Eu tenho o meu lá é porque eu trabalhei... tendeu... se o terreno tava jugado aí as mina, então... serve pra cumprir a função social, então nós cumprimo a função social, construímos casa. (Miguel, não mobilizado, Camilo Torres, Entrevista realizada em 2014).

Para David, quem tem direito de permanecer na área são os moradores da ocupação, pois eles estão “lutando” diariamente pela área que estava vazia, onde “era tudo mato”. Ele destaca também que agora não precisa mais se preocupar com o pagamento do aluguel de onde vive:

A razão mesmo quem tem é nós. Que agente ta aqui todo mês lutando, igual nós morava de aluguel, agora saimo do aluguel pra viver numa casinha boa, sem preocupação. Porque aluguel a gente dorme com ele né.[...] Antes aqui era tudo cheio de mato. Antigamente eu ate saia lá da vila pra vir soltar papagaio aqui. Risos. (David, mobilizado, Ocupação Dandara, Entrevista realizada em 2013).

Para Vitor a ausência do pagamento de impostos pelo proprietário formal extingue seu direito sobre o imóvel:

Ah, é tipo assim, se... igual eles fala né, porque tem imposto pra pagar né, o dono, o dono deve imposto, se não pagou não é dele entendeu?! Você entendeu?! Porque ele deve, mais de quarenta anos que ele deve de imposto, de imposto do terreno, se não pagou não é dele, não é dele mais não uai! Mesma coisa se você tiver num lugar, cê ter uma casa, se você não pagar o imposto dela, não é sua não uai! Não é sua não, você não tá pagando imposto, aí já é do Estado, é do governo... Assim eles fala né, que ele num pagou, aí tá na justiça. (Vitor, não mobilizado, Ocupação Dandara, Entrevista realizada em 2013).

Ainda segundo Vitor, os moradores da ocupação teriam o direito de permanecer na área devido ao decurso de prazo que permitiria a aquisição da propriedade da área por usucapião.

Não, é os moradores uai! Os moradores, os moradores uai! Porque ele não pagou a dívida e eles fala que tem esse usucampião né, depois de, de cinco ano já é, já dá como usucampião. (Vitor, não mobilizado, Ocupação Dandara, Entrevista realizada em 2013).

Simone, afirma que não é certo e nem errado realizar a ocupação. Ela relaciona a informalidade da área com o fato de não pagar o imposto municipal sobre o imóvel. Mesmo falando em invasão, Simone destaca que o imóvel estava vazio, afirmando que não houve “cuidado” com a área. A noção de função social está presente na fala da entrevistada, ainda que o termo não seja utilizado. Segundo ela, quem realizou a ocupação precisava de um lugar para morar, e os proprietários formais não estavam “zelando pela área”. A necessidade foi o fator fundamental que determinou sua participação na ocupação:

Eu acho sim. É ... num é certo, mas também não é errado. Porque o quê que acontece, desde quando que a gente... a gente não tá pagando IPTU porque é invasão. Mas se a gente mora dentro de uma casa que tem água e tem luz, a gente paga IPTU, igualmente eles, mas se eles cuidasse bem do terreno, se eles organizasse direito. Porque quando invadiu, isso aqui era só mato, isso aqui não tinha nada. O tanto de bicho que tinha aqui, cobra, escorpião, o que cê pensar de bicho aqui tinha. Aqui era só mato e aquelas poça de lama, aquelas poça de água. Então, assim, eles não cuidou. A gente precisa, a gente viu que ninguém tava zelando, ai a gente invadiu, porque a gente precisa. Não é porque a gente “ah tá invadindo por descarração”. [...] A gente precisa, a gente invadiu. (Simone, não mobilizada, Ocupação Guarani Kaiowá, Entrevista realizada em 2016).

Marisa também prefere não classificar o ato de ocupar como correto ou incorreto, pois o fator determinante é a ausência de condições para o pagamento do aluguel ou para adquirir um imóvel e edificar sua moradia. Na sua fala fica evidenciada a ausência de condições financeiras para aquisição de uma moradia. Além disso, percebe que a ocupação é uma forma de lutar por seus direitos:

Então a gente entra porque a gente não tem condições de comprar um terreno. Então num é falar que é certo, mas também não é errado porque a gente não tem condições nenhuma de pagar aluguel, por isso que eu tô aqui... porque eu não tenho condições nenhuma financeira... de falar assim eu vou comprar um terreno... não tenho... é por isso que eu tô aqui. A gente que procura os direito nosso...[...] Que é um título de posse...só isso. (Marisa, não mobilizada, Ocupação Eliana Silva, entrevista realizada em 2015).

Artur faz várias observações sobre o tema, afirma que quem “lutou” para comprar o imóvel deve ter seus interesses protegidos juridicamente. Pondera que quem adquire um imóvel o faz com a intenção de realizar alguma atividade na área, o que não aconteceu

no local da ocupação que estaria abandonado há vários anos. Para Artur caberia ao Município fiscalizar a área e promover formas de composição do conflito entre ocupantes e o proprietário formal. Uma forma de tratar o conflito seria o pagamento ao proprietário de uma indenização sobre a área. Os próprios moradores da ocupação poderiam arcar com parte deste valor, desde que compatível com suas rendas. Para Artur, isso seria ver os “dois lados da história”.

Olha, tipo assim... Eu vejo, assim, dois lados da história. Realmente quem lutou pra comprar, ele tem um direito. Mas quando a pessoa compra um lugar e, tipo assim, abandona, porque... eu não sei da história aqui, que eu não morava aqui... Mas eu fiquei sabendo que isso aqui fazia 20 anos que tava só crescendo mato. Se a pessoa comprou ela tinha um projeto pra fazer, se ela não fez... Eu acho também que isso não é culpa de, tipo assim, eu acho que... nem dele e nem nossa. Eu acho quem tem que vê isso aqui é o Governo. [...] Então, eu vejo assim, a prefeitura viu que a gente ocupou, se ela tentasse entrar em acordo com o dono, com o proprietário, quanto que ele queria, e depois passasse pra nós esse valor, vamos supor, cada um de nós pagasse 50 reais por mês... eu acho que seria justo, cê entendeu, pra ninguém sair perdendo, que eu também não acho justo o proprietário sair perdendo também, cê entendeu? (Artur, não mobilizado, Camilo Torres, Entrevista realizada em 2014).

Artur destaca ainda os altos valores dos imóveis o que impede sua aquisição por pessoas na sua faixa de renda. Para ele seria preciso trabalhar toda a vida para conseguir adquirir uma residência:

Agora se você for ver uma casa bem mais melhor, 200, 300 [mil reais]. Ai se cê vê assim, você não consegue comprar não. Só se você começar a trabalhar com 12 anos de idade. Porque você passa por um processo, você vai estudar, vai fazer faculdade, começa a trabalhar com uns 20 anos, 22 anos... Realmente, assim, de verdade. E você vai e fica... Pra você juntar esse dinheiro, acho que é muito... Ou então você faz uma dívida pro resto da sua vida... que eles fazem assim, esse negócio de 300 meses, não sei quantos meses. (Artur, não mobilizado, Camilo Torres, Entrevista realizada em 2014).

Margarida afirma que as pessoas que estão na ocupação tem o direito de ficar lá, por não terem “para onde ir”. Afirma ainda que a situação familiar de algumas pessoas, como a necessidade de cuidar de filhos menores, aumenta gastos o que torna inviável o pagamento de aluguel:

Porque a maioria, tipo assim, não tem lugar pra onde ir, o aluguel agora tá muito caro, entendeu?! Tem muita gente que... é... igual ela aqui, entendeu, não tem marido ... tem muitas mãe aí que não tem homi, entendeu?!(Margarida, mobilizada, Camilo Torres, Entrevista Realizada em 2014).

Matilde justifica a necessidade da ocupação devido a impossibilidade de arcar com o valor de uma casa:

(...) porque por mais que agente trabalhe, eu, dizendo eu no meu caso, por mais que eu trabalhe minha vida toda, eu to com 35 anos, eu trabalho desde que eu tinha 20 e eu não consegui adquirir uma casa. Chegar assim num bairro bacana e comprar e dar um certo conforto pro meu filho. A única coisa que eu consegui foi aqui. (Matilde, não mobilizada, Camilo Torres, Entrevista realizada em 2014).

Para Pedro a justificativa para a ocupação é a necessidade das pessoas e a impossibilidade de se pagar aluguel:

A gente viemo porque precisamos. Pagava aluguel e não tinha onde morar... Graças a deus a gente conseguiu o barraco da gente, o lugar de um pai de família. A gente tem o barraco da gente hoje... tenho muito a agradecer a Deus e os líder que ajudou a nós a conseguir isso aqui. (Pedro, mobilizado, Camilo Torres, Entrevista realizada em 2014).

Para Priscila ocupar uma área vazia seja diferente de invadir uma área que possua algum uso, ela não se considera uma invasora, pois não havia ninguém no terreno quando os atuais moradores entraram. Além disso, ela afirma que aquele espaço não cumpria nenhuma função social a cerca de 20 anos:

Eu não concordo com o que as pessoas fala... e... também falar pra mim hoje... num adianta nada...assim a invasora...Eu não sou invasora...e eu...nós ocupamos um espaço que tava vazio. Invadir é se chegasse... se eu tivesse chegado aqui e tirado a construtora modelo... tivesse tirado as pessoas que pelo qual disse que... ia construir prédio, apartamento aqui dentro... tira e ó cê vai embora que eu vou entrar, tendeu? Isso aí é invadir. Agora ocupar um espaço que tem mais de 15 ou 20 anos que num... ou mais... que não cumpria com nenhuma função social... isso aí num é invadir... e ocupei um espaço que tava vazio. (Priscila, mobilizada, Ocupação Dandara, Entrevista realizada em 2013).

Agatha também diferencia ocupação de invasão, deixando claro que na sua concepção só estaria caracteriza a invasão da área se houvesse outras famílias morando no local ocupado e estas fossem obrigadas a sair da área. Para ela não cabe falar em invasão de um imóvel que estava vazio:

Eu acho assim, eles acha errado porque eles falam ‘ah eles invadiram’, porque eles não sabem a diferença entre ocupar e invadir. Esse terreno aqui ele tem mais de 40 anos que ele tá parado, antigamente tudo era lagoa, entendeu, não tinha um dono, ai depois que a lagoa secou eles fizeram um clube, não deu certo, ai eles deixou abandonado. Ai eles acham assim: “invadir, ah eles invadiu, eles tomou alguma coisa que era de alguém”. Não gente, não tinha nenhuma família lá, não tinha ninguém, nem nenhuma família aqui. Invadir é quando tem uma família morando a gente vai lá e invade: “sai, não quero ocês aqui”. A gente ocupou, tava vazio, ai eles não sabem a diferença e eles querem julgar entendeu. Ou porque eles também tem casa, num tem um filho pra colocar dentro de uma casa aí eles querem julgar. (Agatha, mobilizada, Ocupação Guarani Kaiowá, Entrevista Realizada em 2016).

José diferencia ocupação de invasão pelo fato de o imóvel ocupado não estar “produzindo nada”. Ao contrário, por estar vazia a área gere inconvenientes para a região. Tal situação é ainda confrontada com a de pessoas que necessitam de um lugar para morar:

Mas só que é o seguinte, a gente não tá invadindo, a gente tá ocupando... tipo assim, é um lugar que tá parado, num tá produzindo nada, não tá gerando nada. E o cara tá gerando é investimento, entendeu. E um lugar que tá produzindo rato, barata, escorpião, bicho, e cê tá entrando dentro desse terreno. Tudo bem é dos outros, é dos outros, mas o quê que os outros tá fazendo com esse lugar? Nada. E muita gente precisando de morar, entendeu. Então, a gente não tá invadindo, a gente tá ocupando. (José, mobilizado, Ocupação Guarani Kaiowá, entrevista realizada em 2016).

Aparecida não distingue os termos ocupação e invasão: “Mas foi uma invasão não foi? É uma invasão né? Eu creio que foi uma invasão”. (Aparecida, não mobilizado, Ocupação Dandara, Entrevista realizada em 2013). Inicialmente ela afirma que possui direito de ficar na área, mas não sabe como fundamentá-lo. Em seguida, diz que por não ter uma casa teria direito de permanecer no imóvel ocupado:

Ué... eu acho que tem direito. Agora porque eu nem sei. Ué porque muita gente não tem casa [...]. No meu caso é porque que não tenho uma casa. Se eu sair daqui eu vou ter que voltar a pagar aluguel. No meu caso, eu acho que eu tenho direito. (Aparecida, não mobilizado, Ocupação Dandara, Entrevista realizada em 2013).

Frederico também afirma que não entende a diferença entre ocupação e invasão, mas afirma já ter ouvido falar sobre todo cidadão ter direito à moradia. Afirma que se houver a retirada das pessoas da área, muitas delas, inclusive ele, não terão onde morar. Em contraposição as pessoas sem lugar para morar há muita “terra parada”:

Ó eu, assim, eu não entendo de direito, da lei, dessas coisas, nada... mas é pelo que eu ouvi, o pouco de experiência de vida que eu tenho, pra mim é ta sendo uma coisa... é... eu por exemplo não tinha onde morar, onde que eu ia morar?[...] Então é... vinha aquelas leis que todo cidadão tem direito à moradia e tal... não entendo uma outra parte, mas pra mim eu acho que, que... é... é normal né, muita terra parada sem plantação, sem cuidar do [...], sem nada, essas pessoas não tem onde ficar [...]. É que nem eu te falei, eu, por exemplo, não só eu como outras pessoas daqui, se desocuparem [o imóvel] eles hoje, eles não tem pra onde ir. Eles vão pra debaixo da ponte, e aí? Com criança, ficar debaixo da ponte... Com esse tanto de terreno parado. (Frederico, não mobilizado, Ocupação Guarani Kaiowá, Entrevista realizada em 2016).

Luiza destaca que a área da ocupação estava abandonada e tomada por vegetação rasteira e animais e que os moradores enfrentaram várias dificuldades nos primeiros dias da ocupação:

Daqui? Ah, ih minha filha, aqui foi um sofrimento. Muita luta. A gente enfrentou muito sol, chuva, mato, que isso aqui era uma mataiada danada... Até que juntou o pessoal e o trator passou, e cada um deu um pouquinho pro trator passar aí né. Nó mais era muito mato. Chovendo... nós aqui na chuva, nesse lugar. Foi muito sofrimento. (Luiza, não mobilizada, Ocupação Guarani Kaiowá, Entrevista realizada em 2016).

Luiza afirma ainda que todos que estão na ocupação, estão por necessidade. Ela utiliza o termo invasão para designar a área, e diz que quando indagada onde reside, diz que vive “na invasão”. Ela afirma que percebeu na ocupação a oportunidade de deixar de pagar aluguel.

A minha filha, eu, é... muita gente, não concorda de nós tá aqui, né? Que aqui tem um moço que é o dono daqui, é o dono. E aí muita gente, eu mesmo to, tá ciente, que aqui não é meu, eu não lutei pra ter aqui. Eu penso assim, que eu não lutei, que a gente pra adquirir as coisa a gente tem que ser pelo suô da gente. Mas eu vim porque, todo mundo tava vino. Eu morava de aluguel, né? Falei, é oportunidade né? Deu sair, ao menos da metade do aluguel, mas ciente que aqui tem um dono e isso com certeza eu sou. (Luiza, não mobilizada, Ocupação Guarani Kaiowá, Entrevista realizada em 2016).

Eduardo afirma que se tivesse condições de adquirir um imóvel não estaria naquela área. No entanto, como o Poder Público não fornece condições para isso ele é obrigado a estar na ocupação. A ocupação é percebida como uma forma de luta para efetivar seu direito à moradia, pois ele também precisa “de ter um lugar para viver”:

Porque eu estou aqui? Porque se eu tivesse condições, se o governo me desse condições deu compra meu lotinho ali e construir, eu não taria aqui não. Com certeza eu não taria aqui. É, agora, se o governo tivesse dado condições deu ter a casa eu não taria aqui. Mas, como não dá condições, ai eu sou obrigado a estar aqui. Então, acha, quem achar... A pessoa tem que lutar. A pessoa tem o direito. Eu sou um ser da natureza que veio sobre essa terra e que precisa ter lugar pra viver também. Igual todos têm. (Eduardo, não mobilizado, Ocupação Eliana Silva, entrevista realizada em 2015).

Silas resume a luta dos moradores das ocupações ao atendimento de um direito humano, todos deveriam ter garantido um “lugar para morar”. Ele também chama a atenção para a desigualdade social:

É, nós usamos muito ocupação mesmo. Mas na verdade num é nem invasão nem ocupação. É direito humano. É direito humano, o povo tem que ter um lugar pra morar. [...]. O cara ter fazenda de num sei quantos mil hectares e pessoas morando na rua. Pessoas pagando mil, dois mil reais, num pratinho de comida sofisticada e pessoas comendo lixo na rua, entendeu? Isso pra mim é a total falta de justiça humanitária mesmo. (Silas, mobilizado, Ocupação Guarani Kaiowá, entrevista realizada em 2016).

A especulação imobiliária também é apontada como causa da existência de imóveis vazios ou subutilizados. Silas questiona ainda a existência de imóveis ociosos enquanto há elevado número de pessoas que não tem acesso à moradia:

Não só nós temos o direito de ficar aqui, mas como toda pessoa que não tem casa tem o direito de... né? Não de entrar num terreno vazio não, mas quantos prédios, quantas construções nós temos vazia ai em Belo Horizonte, na grande BH. Se vocês der uma volta aí, cê vai ver muitos prédios vazios. Por que que a pessoa tem um empreendimento dum prédio com cinquenta moradias lá vazias e as pessoas morando na rua? (Silas, mobilizado, Ocupação Guarani Kaiowá, entrevista realizada em 2016).

O direito possui papel importante na fala dos moradores das ocupações. Henrique ressalta que o direito à moradia está apenas no papel, pois, mesmo trabalhando “a vida inteira” a pessoa não consegue comprar uma casa. E mesmo nesta situação, Henrique afirma que os ocupantes são vistos como pessoas que não trabalham e que querem encontrar uma forma “fácil” para obter alguma vantagem. Neste contexto ele afirma ser um direito ocupar:

Geralmente é o que mais tem é pessoas que acham que a gente não tem o direito à moradia, que a gente deveria trabalhar e comprar a moradia. Mas, o Brasil não oferece esse tipo de coisa, você trabalha a vida inteira e não consegue comprar uma moradia, porque a especulação imobiliária é enorme. É uma vergonha o país que tem na Constituição que nós temos direito à uma moradia digna, né? Só que infelizmente é uma coisa que está no papel só. Então ocupar é um direito mesmo. (Henrique, mobilizado, Ocupação Eliana Silva, entrevista realizada em 2015).

Márcia diferencia os moradores que participaram da ocupação da área e estão envolvidos desde o início do movimento e os que chegaram posteriormente. Para a entrevistada, os que não participaram da luta desde o início não compreendem da mesma forma as justificativas para a ocupação daquele lugar. Para a moradora é preciso investir em um processo de conscientização para as pessoas fora da ocupação.

Se ocê andar aqui a maior parte dos moradores acha que é errado a ocupação. Não passou pelo processo da luta, ele entrou depois. Ele adquiriu, né, isso ta muito na cabeça das pessoas. [...]. Então a gente, eu pelo menos acho que é um processo de conscientização que a gente tem que fazer maior, sabe, de mostrar mesmo, acho que a ocupação ela se prende muito quando ela, quando a gente ocupa a gente fecha as portas e trabalha muito isso dentro da ocupação, e esquece de trabalhar pra fora. Então eu enxergo esse problema mais como um erro nosso do que como um erro do outro. Então acho que os movimentos eles tem que conscientizar mais as pessoas de fora da ocupação, do que às vezes as de dentro. (Márcia, mobilizada, Ocupação Eliana Silva, entrevista realizada em 2015).

Sobre o papel do direito cabe destacar a fala abaixo, em que a moradora afirma que se convenceu de que ocupar é uma ação legítima depois de ouvir um advogado que abordou o tema das ocupações e relacionou com a especulação imobiliária:

Eu por exemplo me convenci muito que ocupar não é errado por causa da fala de um advogado. Ele foi pra uma reunião que eu tava e ele fez uma fala. Falou olha, nós temos que entender que estamos buscando os nossos direitos, que a terra vazia é nossa. E aí explicar um pouco da especulação imobiliária foi aí que me convenceu. (Márcia, mobilizada, Ocupação Eliana Silva, entrevista realizada em 2015).

Carlos afirma que vive na ocupação por não conseguir arcar com os custos do aluguel. Ele afirma não conseguir um emprego formal (“fichado”) devido a problemas de saúde e por isso precisa trabalhar informalmente. Com isso, não consegue garantir que mensalmente poderá arcar com os custos do aluguel.

[...] É errado, às vezes muito errado tá em invadir o que é dos outros. Num é de lei né, invadir o que é dos outros. Mas a gente não tem aonde morar. Se for debaixo do viaduto, é ruim, vira mendigo, né não? E a gente não tem o pensamento de virar mendigo. Ai, a gente é até pobre, na verdade, mas trabalha e corre atrás. Que ai, mas ficar sem lugar de morar... Ai, não tem jeito, né não? Tem gente que não tem como trabalhar, às vezes tem problema de saúde. Eu tenho um problema, eu não posso trabalhar fichado, que não me aceita porque eu tenho problema de saúde. Ai... como é que eu vou fazer? O aluguel caro ai, que é um compromisso de todo mês tá com o dinheiro na mão, ai eu... Não posso fazer esse compromisso... Então tenho que morar na ocupação mesmo. (Carlos, não mobilizado, Ocupação Eliana Silva, entrevista realizada em 2015).

Para Carlos o fato de o proprietário não quitar os impostos ou por outro motivo deixar de ter direito sobre o imóvel legitima a ocupação. Mas ele se mostra preocupado com o direito do proprietário formal, e afirma que “não é fácil” se colocar na posição do outro.

É aquela coisa né? Se o terreno é seu e... Às vezes ele não tá pagando os impostos, às vezes ele já perdeu por lei. Ai nós vamos ter o direito... E ai, o Estado, nós temos que... Se é do Estado nós temos que invadir mesmo. Mas eu acho que, se for, se os donos tiverem direito o direito é deles né? Eu não sei... Num é fácil... Como é que você tem uma coisa e eu posso tomar o que é seu? Eu acho errado. Num é? (Carlos, não mobilizado, Ocupação Eliana Silva, entrevista realizada em 2015).

As posições aqui destacadas não ignoram a existência do direito de propriedade, entretanto parecem conferir sentido específico e incorporar de forma diferenciada noções como a da função social da propriedade.

### 2.3 Aspirações dos moradores

Com o termo “sonho” questionou-se aos moradores o que eles esperam para o futuro das ocupações de que fazem parte. Havia certa surpresa com a questão sobre suas aspirações, mas após breve reflexão, os moradores explicitaram seus desejos sobre as ocupações. O direito de propriedade também influencia na resposta dos moradores como destacaremos a seguir, buscando comentar a fala dos entrevistados da amostra selecionada.

As respostas estão ligadas à construção de infraestrutura mínima nas ocupações e a segurança na posse, como faz Carlos: “O meu sonho é que.... É água e luz, uma rede de esgoto e asfalto. E nosso documento na nossa mão, que é nosso. Tudo isso aqui é meu sonho”. (Carlos, não mobilizado, Ocupação Eliana Silva, entrevista realizada em 2015). Carlos deixa claro o desejo de possuir um documento que comprove a relação de domínio com a área.

Miguel também deseja a urbanização da ocupação e a regularização, para poder falar que “agora é nosso”. Ele anseia por segurança na posse, pois ele relata casos de ocupações que foram desocupadas, mesmo após considerável período de existência:

O meu? Ah, o meu sonho é ver esse trem tudo asfaltado e com poste de luz. E água. Nem que eu pague a água e a luz, mas queria ver tudo organizadinho, bonitinho. Tudo regularizado, que aí cê pode falar “agora é nosso mesmo”... que enquanto tá assim ainda é duvidoso. Eu já vi muita ocupação sair com nove, dez anos. São Paulo mesmo eles arrancaram duas, já tem quinze ano de ocupação. E o povo lutou pra fazer o negócio, depois eles foram lá e arrancaram. (Miguel, não mobilizado, Camilo Torres, Entrevista realizada em 2014).

Para João, a realização dos anseios da ocupação está ligada à segurança da posse da área conferida pelo Poder Judiciário. Ele utiliza os termos “posse” e “propriedade” de maneira aparentemente indistinta, mas como fatores importantes para a manutenção da ocupação naquele lugar. Ele destaca que a vitória da ocupação com sua permanência na área é também uma vitória para a cidade, é a consolidação de direitos que todos possuem. O direito, mais uma vez tem destaque.

O sonho é pra mim e pra Comunidade, que o dia que a gente bater o pé até na Justiça e falar vocês estão recebendo a posse. Esse é o sonho da comunidade, minha e da comunidade. Vocês hoje é o proprietário da Comunidade Dandara é o sonho de todos nós. Porque a gente também até pode se avançar muito bem nessa linha, eu acredito que de hoje não tem mais ninguém bobo. Vamo fincar o pé que essa Comunidade não se desloca daqui, mas que a gente fala assim, hoje nós somos a vitória, somos vitorioso. É o dia que falar que estamos com

a reintegração, a gente estamos com a posse da terra. E que nos moradores do Dandara fala assim, “hoje nos tem a posse do Dandara, tem a luta e tá consolidado com todos os direitos que todo mundo tem”. Não só o povo da ocupação, mas pro povo da cidade e esse é o sonho da comunidade Dandara. Como eu vejo também que os governantes não tem esse lado da visão. (João, mobilizado, Ocupação Dandara, Entrevista realizada em 2013).

Vitor quer investir em sua casa e poder construir uma moradia melhor. Mas, para isso é preciso ter segurança na posse da área, então é preciso a confirmação de que eles foram exitosos na luta pela moradia. O termo “ganhar” pode estar relacionado à disputa judicial da área, mas esta afirmação não é feita de forma clara por Vitor.

Imagino, ih! Isso aqui quando falar assim, é... Noh, ganhou, ganhou meu filho, isso aqui eu vou fazer uma casa de dois andar, rancá isso aqui tudo e fazer uma casa boa, só não fiz ainda porque... ah, esperar mais pra frente, futuramente, falar assim “Não, ganhou, é seus e tals”, vou fazer uma casa bacana. Por enquanto mesmo é só pra sair fora do aluguel memo, pagando aluguel, aí pesa muito. (Vitor, não mobilizado, Ocupação Dandara, Entrevista realizada em 2013).

O desejo de Henrique é a regularização da área, com a construção de infraestrutura e o fornecimento de serviços públicos. Ele também pretende expandir sua casa, e fará isso caso tenha segurança de que poderá permanecer na ocupação:

Olha, o maior sonho é a gente ter na ocupação toda infraestrutura, né? Amanhã o asfalto, ter as coisas, a gente não tá aqui pra ... te dar um exemplo, todo mundo quer pagar sua conta de luz, sua conta de água, todo mundo que tá bacaninha, né? O meu maior sonho é que amanhã se regularize tudo isso, né? Que a gente vai poder aumentar o imóvel da gente. O meu sonho é esse, amanhã está tudo organizadinho, está todo mundo com seu título de posse. Mudar daqui jamais! (Henrique, mobilizado, Ocupação Eliana Silva, entrevista realizada em 2015).

Os questionamentos externos sobre a legalidade da ocupação e a existência da disputa judicial sobre a área aparentemente geram um estigma interno para os próprios moradores da ocupação. Com isso, a noção de dignidade aparece atrelada com o “agir conforme o direito”, a fala de Eduardo demonstra este papel do direito e o desejo de “legalizar” a situação dos moradores:

O sonho meu é legalizar. Legalizar a situação, legalizar de acordo com a lei, de acordo com os estatutos da lei. Esse é o meu sonho, é viver legal. É viver legal. Esse é o sonho de cada um, de cada pessoa deve ter. Viver dignamente, esse é o sonho também. Viver dignamente. [...]. Então meu sonho é ter vida digna, é viver independente, viver dignamente. É, resolver, legalizar a situação. (Eduardo, não mobilizado, Ocupação Eliana Silva, entrevista realizada em 2015).

Roberta deixa claro seu desejo de que as famílias permaneçam na área ocupada e que ela se constitua como um bairro. Seu desejo está ligado a integração a cidade, que a ocupação se transforme em um “bairro bonito”.

Meu maior sonho? Nossa, é ver todo mundo fazendo uns casão aqui, trabalhando, construindo. E todo mundo ficar aqui, sabe? Desde daqueles que entrou no início, permanecer, não jogarem isso fora, num vender, num cortar, num dar, num emprestar, permanecer aqui dentro. Cada vez crescendo isso aqui, fazendo disso aqui um bairro muito bonito. É isso que é o meu sonho. (Roberta, mobilizada, Ocupação Eliana Silva, entrevista realizada em 2015).

Artur afirma que os moradores mesmo estão fazendo o que é preciso para a ocupação se tornar um bairro. Há também a necessidade de instalação de redes de água e esgoto.

Olha, eu acho que a gente mesmo tá melhorando, porque em dia nós tamo investindo mais.... E depois a prefeitura vai entrar aqui só passar água e esgoto e pronto. E o resto nós tamo fazendo... Nossa casa tá rebocando, colocando assentamento nela, tá batendo laje, o pessoal tá crescendo as casas, entendeu? Então tá virando um bairro já. As pessoas que vieram aqui, acho que há uns 3 anos atrás acho que não reconhecem mais, assim, se passar aqui hoje na rua. Hoje tem muitas casas bonitas, assim... (Artur, não mobilizado, Camilo Torres, Entrevista realizada em 2014).

Para Margarida a ocupação precisa de “tudo”, mas esse “tudo” é na realidade serviços públicos essenciais: “É, tudo fia: asfalto, água, luz, precisamos de endereço, né? [...] Mercearia perto, farmácia, tudo perto. Nó, igual uma cidadezinha mesmo [...]” (Margarida, mobilizada, Camilo Torres, entrevista realizada em 2014). São recorrentes os problemas que a falta de um comprovante de residência gera na vida dos moradores, então a aspiração por regularização, inclui essa necessidade que é expressa por “ter um endereço”.

As aspirações de Pedro também estão voltadas para serviços básicos: “Nosso maior sonho é que tinha que ter isso aqui com energia, calçado e água, rede de esgoto e nós ser feliz, sem perturbar ninguém”. (Pedro, mobilizado, Camilo Torres, Entrevista realizada em 2014).

Frederico deseja “melhoria, pras pessoas aqui né, posto médico, escola e né...” (Frederico, não mobilizado, Ocupação Guarani Kaiowá, Entrevista realizada em 2016). Aparecida também destaca que suas aspirações estão voltadas para serviços públicos básicos:

Hum... Tanta coisa. Ter água, luz, escola, uma creche, um posto de saúde. Acho que nem tem espaço para ter um posto de saúde aqui dentro, é tão

bagunçado né? Mas água e luz seria o começo para melhorar mais. (Aparecida, não mobilizado, Ocupação Dandara, Entrevista realizada em 2013).

**Simone deseja uma casa e um lugar para os filhos brincarem:**

Ah, pra mim meu sonho é ter minha casa né, porque eles diz que vai construir Minha Casa Minha Vida Entidades, tá tentando conseguir esse pra gente, entendeu. Porque eu preciso, então meu sonho é ter minha casa, ter um espaço pras criança brincar, ter um espaço, uma praça pra gente, se a gente precisar, entendeu. Porque aqui não tem isso, aqui o que tem é o pé de manga pros menino brincar, aí faz brincadeira lá, os menino vai tudo pra lá. Se tiver uma aula de alguma coisa, os menino vai pra lá e brinca. Então a gente quer nosso espaço, entendeu? (Simone, não mobilizada, Ocupação Guarani Kaiowá, Entrevista realizada em 2016).

**Márcia afirma que suas aspirações são para toda ocupação e estão relacionadas com a urbanização da área.**

[...] pra Eliana Silva é urbanizar. Pra Eliana Silva, meu sonho. e eu acho que eu vou sentir assim, 50% da minha missão cumprida, porque eu acho que ela não vai terminar tão cedo no Eliana, mas eu acho que assim minha missão ta pelo menos 50% cumprida quando tiver água, luz, esgoto, asfaltado. acho que é isso, urbanizar. As pessoas morando bem. casa construída de alvenaria. as pessoas tendo minimamente o quarto, sala, a cozinha e o banheiro. Esse é meu sonho pra Eliana. (Márcia, mobilizada, Ocupação Eliana Silva, entrevista realizada em 2015).

**Matilde também deseja infraestrutura básica para a ocupação, ela quer poder sair de casa...**

[...] sem pisar na lama, luz, água, tudo bacaninha, é assim que agente pensa. Eu acho que Todos os moradores pensam assim né, mas no mais agente vai aguardando que um dia vem. Tem que esperar que um dia chega. (Matilde, não mobilizada, Camilo Torres, Entrevista realizada em 2014).

**Os desejos de Carmélia e Marisa estão ligados a situação de moradia regularizada e acesso a serviços públicos. Carmélia destaca ainda que quer uma vida sossegada sem preocupações e sem medo de ser despejada:**

Ter a casa legalizada, com água, com luz, com rua...em época de chuva é muito difícil também (...) é buraco né (...) eu gostaria muito de, que eu vou né, primeiramente a gente tem que confiar em Deus né, e a gente também temos apoiadores muito bons né, eu confio muito neles, nos advogados e eu sei que a gente vai conseguir uma vila toda iluminada, ruas asfaltada, a nossa praça bem arrumadinha, bem bonitinha, sem preocupação, sem despejo, extremamente sossegada. É isso que eu espero. (Carmélia, mobilizada, Camilo Torres, Entrevista realizada em 2014).

Asfaltar... Legalizar água, luz né? Pra gente tá pagando uma água, pagando uma luz, uma rede de esgoto perfeita, entendeu? Uma rede de esgoto perfeita. É isso que a gente quer. A gente tá lutando pra isso... melhorar... um asfalto né... Tudo assim, normal. (Marisa, não mobilizada, Ocupação Eliana Silva, entrevista realizada em 2015).

Ao ser indagado sobre seu sonho José ressalta que não gostaria de morar em um “predinho”, ele gostaria que cada um construísse sua casa. Ou seja, além da moradia, há um desejo relacionado à forma de morar:

Ah, negócio é o seguinte. No meu pensamento é que dava bom pra todo mundo aqui. Igual eles tão falando, querendo dar predinho pra nós, predinho pra todo mundo. Aí o que fazer os prédios dá apartamento pra gente. Minha vontade mesmo era de deixar todo mundo assim, do jeito que tá, entendeu, deixa todo mundo do jeito que tá, e cada um pega com Deus, faz por onde, constrói sua casinha, seu barraquinho de morar. Porque esse negócio de morar em apartamento, sei lá. Não é só eu, eu falo por todos também, a maioria. (José, mobilizado, Ocupação Guarani Kaiowá, entrevista realizada em 2016).

O desejo de Silas é construir um condomínio modelo com preocupação com os aspectos ecológicos, e afastar definitivamente o medo do despejo:

Eu acho que eles poderia ajudar de novo, fazer as arquitetura das casa, do condomínio, e a gente mesmo, a gente utilizar esses tijolo ecológico. Inclusive a gente pode até ganhar uma grande visibilidade, uma grande mídia, porque teve esse desastre lá da Samarco e foi detectado que aquele barro lá pode ser utilizado pra fazer os tijolo ecológico. Inclusive quando teve o desastre, teve uma empresa que faz o tijolo ecológico que entrou no processo falando que já tinha mandado projetos de... pedindo doação daquele barro e eles não tinha dado, por isso que ficou acumulando lá. Então eu acho que era uma chance da gente fazer uma coisa espetacular aqui, modelo. E a nossa comunidade, o nosso movimento social tudo ganhar uma grande visibilidade uma grande força. Assim, na minha visão, né? (Silas, mobilizado, Ocupação Guarani Kaiowá, entrevista realizada em 2016).

Priscila, afirma que o desejo dos moradores é serem reconhecidos como cidadãos. Ela quer poder arcar com as tarifas públicas. Ela também ressalta a importância de “ter um endereço”, um comprovante de residência, para o reconhecimento da sua cidadania.

A única coisa que a gente queria... que não só eu, mas todo mundo... é que a sociedade... os governantes reconhecesse a gente como... mora... como cidadão. Determinasse um... falasse assim ó você vai pagar tanto. A gente paga com o maior carinho... Assim ó falar assim... você ganha até tanto, vão pagar aí ó 50 reais por mês... pagar um... pra ter um endereço... A gente queria pagar água, a gente quer pagar luz...A gente quer ter saneamento pras criança, a gente quer ter saúde...entendeu? É isso que a gente quer, a gente num quer ficar aqui de graça. (Priscila, mobilizada, Ocupação Dandara, Entrevista realizada em 2013).

Agatha deseja a construção na ocupação de uma creche e uma escola. Frederico também deseja a construção de uma escola e de um posto médico. Luiza traduz seus desejos na vontade de ter “paz e sossego”. Os três são moradores da Ocupação Guarani Kaiowá. Na entrevista de Julia, a parte do sonho não foi transcrita por problemas na

gravação e David não falou sobre suas aspirações na entrevista, os dois eram moradores da Ocupação Dandara.

### **3. Considerações Finais**

É possível constatar pela amostra que houve migração de outros Estados, do interior do Estado de Minas Gerais e de cidades da região metropolitana para as ocupações. Eles evidenciaram que o valor de aluguel que pagavam era um valor alto e incompatível com a renda que recebiam. Há inclusive o relato de moradores que afirmavam que devido à necessidade de quitar o aluguel não era possível arcar com despesas básicas como alimentação adequada. Cabe destacar ainda, que mesmo trabalhando formalmente e assalariados (ao menos recebendo o mínimo estipulado em lei) este valor não era suficiente para arcar com as despesas para cobrir os gastos de uma família. Mais delicada é a situação das pessoas desempregadas ou que em trabalhos informais recebem valores inferiores ao salário mínimo vigente e não possuem a garantia de rendimentos periódicos.

Parte dos entrevistados relatou que vivia em casas cedidas por parentes próximos. Estes casos em análise superficial se encaixam no conceito de coabitação familiar, pois, os entrevistados que moravam com os pais já possuíam filhos e em alguns casos companheiros. Segundo os relatos os domicílios cedidos são extensões da moradia de parentes, ou seja, as casas são ampliadas para permitir que mais famílias residam em um mesmo imóvel. Assim, como o aluguel estas situações foram descritas como desconfortáveis para as famílias envolvidas. Com isso, o componente “coabitação familiar” também surge nesta amostragem.

Parte das falas destacam que a área estava abandonada, é comum o destaque para a ideia de que “era tudo mato” quando eles chegaram à área. O não cumprimento da função social é relacionado com o fato de a área estar abandonada, não haver a quitação de impostos pelo proprietário formal, o lugar ser utilizado para a prática de atos ilícitos e representar perigo para as populações do entorno. A diferenciação realizada entre os conceitos de invasão e ocupação envolve a ideia de função social, pois, a ocupação ocorre em área vazia, em que não está sendo realizada nenhuma atividade. Em contraposição, invadir seria entrar em área em que há pessoas ou que estaria em uso. A concepção de função social da propriedade está vinculada ao uso efetivo da área, os moradores não questionam se há projetos futuros, mas enfatizam longos períodos de inatividade dos

proprietários formais. O que eles percebem é que há vazios urbanos e que estas áreas deveriam possuir uma destinação. Pois, estes vazios poderiam ser utilizados por pessoas que necessitam de um lugar para morar.

Outro ponto destacado como motivo para a ocupação é a situação de carência e necessidade das pessoas. Por não encontrarem outra forma de efetivar seu direito à moradia as pessoas são levadas a participar das ocupações urbanas. Ou seja, se houvesse alternativa viável elas não estariam na ocupação e buscariam outras formas para efetivar seu direito à moradia.

No item analisado que trata das aspirações dos moradores, os principais anseios estão ligados à urbanização da área, com a concessão de serviços públicos de infraestrutura, como saneamento básico, energia elétrica nas residências, iluminação pública, pavimentação das ruas. E ainda, construção de escolas, creches, centros de saúde e áreas de lazer para atender aos moradores da ocupação.

Como observado ao longo da pesquisa as ocupações visitadas foram planejadas por técnicos voluntários, assim a organização espacial previu intervenções futuras. Para permitir a urbanização da área houve a individualização das áreas privadas, há espaço suficiente para arruamento, comportando trânsito de pessoas e veículos, espaço para atividades públicas, como praças, pequenos parques infantis, creche, entre outros.

Outro termo presente na fala dos moradores é o de legalização da área. Um morador menciona que deseja que tudo fique “conforme a lei”, pois ele anseia viver “legal”. São mencionados ainda “título de posse”, “documento na mão”, “receber a posse”, neste aspecto o recorte de gênero aparece em alguma medida, pois as expressões diretas sobre a necessidade de titulação da área estão presentes predominantemente na fala dos homens da ocupação. Marisa, também utiliza a expressão “título de posse”. O perfil mobilizado e não mobilizado não aparenta influenciar neste item.

Ressalta-se que o desejo de titulação está ligado a segurança na posse e ao medo de despejo que está presente entre os moradores da ocupação. O que indica que o título visa garantir o direito à moradia. Na amostra das entrevistas não foi apontado o desejo do título para alienar a área, ou para que seja utilizada como garantia por exemplo. O que foi indicado é a necessidade de segurança para expandir as moradias e investir em uma casa melhor. O direito de propriedade poderia conferir esta segurança aos moradores, mas,

outras formas que garantissem a segurança da posse, também atenderiam às necessidades destacadas nas entrevistas.

Outro ponto que merece destaque é o anseio por poder pagar taxas de serviço público como energia elétrica e água. Há questões envolvidas, durante as entrevistas há certo constrangimento quando são questionados sobre os serviços públicos e eles falam sobre as ligações ilegais nas redes de água e energia elétrica. Há problemas de ordem prática como a descontinuidade dos serviços devido às ligações precárias e os riscos de acidente, principalmente quanto a energia elétrica. Mas, “pagar as contas” como citam os moradores possui outro componente, pois, em um tópico não abordado aqui diretamente, é perguntado se morar na ocupação gera algum problema para as pessoas, e um tema recorrente é a “falta de endereço”. São relatadas situações de desconforto e preconceito, por exemplo, ao tentar abrir conta bancária ou ao se candidatar para uma vaga de emprego, há a necessidade de um comprovante de residência. Além disso, é preciso de um endereço para receber correspondências e a entrega de produtos. Assim, a “conta” também representa este documento que para os moradores está ligada à sua dignidade.

Em uma das últimas citações Priscila, moradora da ocupação Dandara, afirma que a única coisa que os moradores desejam é que a sociedade e os governantes os reconhecessem como cidadãos. A cidadania para ela está representada pela moradia, pelo acesso a serviços públicos, a possibilidade pagar pelo seu consumo de água e energia elétrica. Como ela afirma, ela não quer “ficar ali de graça”, deseja as condições básicas para viver dignamente. Essa fala sintetiza bem a importância do direito à moradia adequada para os moradores das áreas estudadas.

As ocupações também revelam a disputa sobre um modo de vida. Nem todos querem ser enquadrados em políticas públicas como a do Programa Minha Casa Minha Vida e morar em um apartamento com parâmetros pré-determinados. As famílias das ocupações enfrentam várias dificuldades para arcar com a construção de suas casas. Todavia, isto não é tema de queixas durante as entrevistas. Pelo contrário, cada parte da casa construída é exibida com orgulho para os pesquisadores. Visitar as ocupações é conhecer um grande canteiro de obras, que fica mais ativo durante o fim de semana, quando a autoconstrução das casas ganha tempo paralelamente à rotina do trabalho das famílias. As casas estão o tempo todo sendo construídas, reformadas e ampliadas.

José, da Ocupação Guarani Kaiowá, afirma que seu desejo é continuar morando na casa que construiu e não em um “predinho” construído futuramente. O uso da expressão “predinho” sobre a política pública de moradia para famílias pobres revela os problemas desse modelo. A política de construção de prédios para famílias de baixa renda impõe um modo de vida defendido por uma classe social, mas que não atende aos interesses de outras classes. Trata-se da presunção da aceitação de um modelo por uma classe social que possui maior influência<sup>138</sup> para determinar o que seria a forma “mais adequada” de se morar.

A política pública “dos predinhos” pode ser vista como um problema de nomeação do que seja “qualidade de vida”, que ignora diferenças e impõe um modelo estranho. Sem reflexão, os gestores logo se espantam com o seu fracasso, vendo os prédios se transformarem em “favelas” verticais, desorganizadas e marcadas pela violência (Salcedo Repolês; Calixto, 2013, p. 143).

A imposição de determinada forma de se morar ignora outros modos e afeta a qualidade de vida das pessoas submetidas a uma política pública que desconsidera os diferentes grupos afetados por essa política. Ou seja, as ocupações urbanas como projetos autoconstruídos de moradia popular demonstram uma alternativa ao modelo vigente e são uma forma de disputa que inclui a necessidade de um lugar para morar, mas também de uma forma para morar. O desejo de que a ocupação se “transforme” em um bairro ou uma “cidadezinha do interior” revela a vontade de inclusão à cidade. E os moradores não expressaram o desejo da construção de um prédio para abrigar as famílias, mas que fosse assegurada segurança na posse para que continuem a construção de suas casas.

Os trechos das entrevistas selecionados e os resultados mais amplos da pesquisa Mapeamento das Ocupações Urbanas da RMBH permitem analisar o conflito espacial que envolve o direito de propriedade sob o ponto de vista de um grupo não proprietário. Essa situação não afasta o direito da disputa. Os fatores que motivaram as ocupações estão relacionados com o direito à moradia e ao déficit habitacional que afeta parcela significativa da população. Além disso, a fala dos moradores das ocupações está marcada por aspectos jurídicos da disputa, pelo sentido de propriedade, a noção de função social e a necessidade de segurança da posse da área. A disputa não está restrita apenas ao

---

<sup>138</sup> Sobre a questão das classes sociais e a teoria de Pierre Bourdieu: “Classe social e Direito em Pierre Bourdieu” (Calixto; Salcedo Repolês, 2012).

território em que a ocupação está localizada, mas também quanto ao modo de vida daquelas pessoas. Anseios que não se enquadram nos programas habitacionais promovidos pelo Estado.

O uso das entrevistas e o contexto das ocupações urbanas visa possibilitar debate sobre o direito de propriedade, e neste debate foram incluídos justamente os não proprietários (de bens imóveis urbanos). O direito de propriedade é importante para essas pessoas, pois a forma de sua regulação limita seu acesso a direitos fundamentais, como o direito à moradia adequada.

Conforme exposto por David Harvey (2013a) o processo de produção das cidades gera como um dos seus efeitos a mercantilização da propriedade privada imobiliária que possui papel importante no processo de acumulação capitalista. Esta forma de organização da propriedade depende do papel do direito para garantir sua proteção. Além disso, o poder público representado pela figura do Estado também cria condições para que a propriedade privada imobiliária seja um ativo financeiro. Esta também é a crítica de Doreen Massey (2015) ao criticar o avanço das políticas neoliberais. Hernando de Soto (2001) em visão contraposta defende justamente este arranjo em que o direito e o poder público devem incentivar esta forma de organização da propriedade. Para os primeiros, a transformação da propriedade privada urbana em mercadoria é uma das causas da desigualdade social e dificuldade de acesso à moradia, já para De Soto é a forma de combater a pobreza. O que existe de comum nas ideias é que o direito de propriedade possui papel relevante neste contexto e com isso sua forma de organização é colocada em disputa.

O conflito entre propriedade privada imobiliária e o direito à moradia possui diversas dimensões. Uma delas é a disputa por uma parte física, uma área da cidade. Esta disputa envolve diretamente proprietários formais e os ocupantes da área. Mas é preciso entender que na verdade toda a cidade está envolvida nesta disputa, pois ela diz qual tipo de cidade está sendo construída e quais os valores esta cidade considera mais relevantes. Entre proprietários formais e ocupantes há argumentos para defender seu “direito” sobre aquela área. Outra dimensão do conflito é a disputa pelo conceito do direito de propriedade e pelos efeitos que este direito pode produzir. Os contornos desta disputa não são evidentes. Os proprietários formais alegam o direito de propriedade é constitucionalmente protegido e os ocupantes alegam a necessidade do cumprimento da

função social da área e o seu direito à moradia adequada. Há uma luta para definir se a propriedade urbana pode ser tratada como mercadoria ou se ela está prioritariamente ligada a interesses coletivos.

Os moradores das ocupações não ignoram o direito de propriedade. Eles argumentam que é legítimo ocupar uma área vazia, abandonada, pois há pessoas que necessitam dela e poderiam permitir que ela cumprisse sua função social. As propostas de composição de litígio sugerindo pagamentos a título de indenização ao proprietário formal, também demonstra que não se ignora a situação das áreas ocupadas. A necessidade de segurança na posse pode ser concedida por meio da titulação da área, via direito de propriedade, ou por formas coletivas ou individuais de posse da área. A princípio, prevalece ainda a ideia de domínio individualizado sobre a fração das áreas. Para os ocupantes a propriedade está intimamente ligada à função de promover o direito à moradia, de permitir que as pessoas tenham uma vida digna e de que possam acessar outros serviços básicos. Até que ponto há uma disputa entre quem defende a propriedade privada e quem não a defende, a disputa é pelo conceito de propriedade privada. E nesta disputa o conceito de propriedade atrelado a mercadoria não atende aos interesses sociais presentes nas cidades.

Neste aspecto, cabe perguntar até que ponto as demandas visibilizadas pelas ocupações urbanas são uma contraposição ao direito de propriedade? As ocupações urbanas podem ser entendidas como luta por uma propriedade funcionalizada. Por isso, estas lutas foram enquadradas ainda nas décadas de 1970 e 1980 como Reforma Urbana. É uma visão reformista que propõe mudanças na regulação da propriedade imobiliária urbana, e tais necessidades são legítimas e necessárias. Por isso, é preciso incluir no debate os não proprietários, eles são os maiores interessados. Pois, a influência na vida deles é mais marcante, por estar atrelada a necessidades fundamentais. O direito público e o direito privado também possuem papel relevante no debate, e um não pode excluir o outro.

A fala dos moradores coloca em disputa o conceito de propriedade e a legitimação das ocupações. Não se trata de uma fragilização da propriedade enquanto tal, mas talvez da necessidade de mudança na sua regulação, pois as falas denotam o reconhecimento à propriedade privada como um direito, mas o exercício desse direito aparece permeado de condições de efetividade. Essas condições incluem: 1. O cumprimento do texto

constitucional de acesso à moradia, propiciado por políticas públicas de acesso à crédito, à terra, à condições de construção, à distribuição; 2. O cumprimento por parte dos proprietários formais de suas obrigações legais. Entendem que se esses deixam de cumprir obrigações como as de pagar impostos, utilizar produtivamente o terreno etc., esse direito não pode ser assegurado; 3. O cerceamento de práticas predatórias e impeditivas do exercício e da democratização do direito, com destaque à especulação imobiliária; 4. A necessidade de relacionar o exercício do direito com a justiça social e com os direitos humanos.

Por fim, cabe resgatar as hipóteses da teoria de Harvey (2011) sobre o papel de movimentos sociais pragmáticos como alternativa ao modelo vigente. Primeiramente, para Harvey os movimentos deveriam requisitar o maior controle democrático sobre a produção e o excedente de riquezas. Assim, é preciso pensar se as ocupações urbanas reivindicam isso em alguma medida. Mesmo sendo improvável uma abordagem direta sobre um aspecto tão amplo do debate, nas entrevistas o papel do Estado é percebido como o responsável por “fiscalizar” o uso do direito de propriedade. Harvey aponta que o Estado, desde que esse representasse legitimamente e democraticamente o interesse social (o que não acontece no momento) poderia ser útil para controlar o excedente de produção. Os entrevistados percebem que o Estado deve se responsabilizar pela aplicação de impostos sobre a propriedade. O Estado é visto em alguns momentos como representante de interesses coletivos e gestor de conflitos entre proprietários e não proprietários. Neste sentido é possível apontar esta hipótese é parcialmente nas práticas das Ocupações Urbanas. Mesmo não havendo o debate sobre o controle da produção, a noção de que todos têm direito à cidade representa a necessidade de se repensar a distribuição em escala ampliada.

Outra hipótese de Harvey é a existência do “perpétuo desacordo” entre moradia e práticas de habitação e o modelo comercial da propriedade (HARVEY, 2011, p. 57). Nesse sentido o argumento de Harvey é confirmado pela análise das práticas sociais das ocupações. Haja vista que a dificuldade de acesso à moradia está ligada a especulação imobiliária que dificulta o acesso da população mais pobre a áreas urbanizadas da cidade que são mais valorizadas e mais caras. Além disso, os moradores da ocupação relatam a dificuldade em arcar com valores elevados dos aluguéis ou de conseguir adquirir por meio de compra um imóvel para residir. Nesse sentido, a moradia é vista como uma mercadoria

como os outros e destinada a atender aos interesses do proprietário formal. A necessidade de moradia não é colocada como um valor que sobreponha o direito de propriedade, na verdade ocorre o contrário.

Harvey também afirma ser a moradia um valor cultural, mas ressalta que “os valores culturais florescem particularmente quando são promovidos e subvencionados pelas políticas estatais” (Harvey, 2013b, p. 82). Harvey trata exemplo dos Estados Unidos ao falar que a propriedade da moradia é um valor cultural, mas esses valores culturais se desenvolvem particularmente quando são promovidos por políticas estatais. No caso do Brasil o nome do programa de habitação social Minha Casa *Minha Vida* e a proposta de realização da moradia por meio da aquisição do bem imóvel demonstra a promoção destes valores pelo Estado. O risco é desvalorizar outras formas que possam garantir a moradia que não seja pelo direito a propriedade privada. Um exemplo de possibilidade é o aluguel social subsidiado pelo Estado (Rolnik, 2015) com a garantia da segurança de posse. Em que pese esse risco as entrevistas demonstram que a propriedade individual ainda está relacionada com a realização do direito à moradia. Como exposto, as necessidades das famílias estão ligadas a segurança de posse, pois elas desejam não ter mais “medo” de saírem da área que ocupam, ficaram sem um lugar para residir ou precisarem novamente arcar com o ônus do aluguel. A forma de conseguir isto, na fala dos moradores, está atrelada de alguma maneira com o direito de propriedade.

## Referências

BRASIL. **Decreto nº 591**, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

DIAS, Maria Tereza Fonseca; CALIXTO, Juliano dos Santos. *et al.* Ocupações urbanas e direito à cidade: excertos da cartografia sociojurídica da comunidade Dandara, em Belo Horizonte. In: DIAS, M. T. F; BARBOSA, M. E. B.; COSTA, M. B. C; CORDEIRO, C. **Estado e propriedade**: estudos em homenagem à Professora Maria Coeli Simões Pires. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 361-383.

DIAS, Maria Tereza Fonseca *et al.* **Pelo Direito Fundamental à Moradia Adequada**: Estudo do caso de ocupações urbanas em Belo Horizonte e Região Metropolitana. Relatório apresentado ao CNPQ. Belo Horizonte, 2015c.

CALIXTO, Juliano dos Santos; DIAS, Maria Tereza Fonseca. A efetividade do direito à moradia adequada a partir da segurança na posse no direito internacional e no direito brasileiro. In: **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**. Minas Gerais, v. 1, n. 2, Jul/Dez de 2015, p. 293-312.

CALIXTO, Juliano dos Santos; SALCEDO REPOLÊS, Maria Fernanda. **Classe social e Direito em Pierre Bourdieu**. Sistema Jurídico e Direitos Fundamentais Individuais e Coletivos. 1ed. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012, p. 14079-14096.

CALIXTO, Juliano dos Santos. **Propriedade privada imobiliária urbana: espaço e campo na disputa entre proprietários e não proprietários**. 2018. Tese (Doutorado em Direito), Universidade Federal de Minas Gerais, 2018.

HARVEY, David. **Os limites do capital**. São Paulo: Boitempo, 2013a.

HARVEY, David. **Ciudades Rebeldes**. Del derecho de La ciudad a La revolución urbana. Madrid: Akal, 2013b.

HARVEY, David. **O enigma do capital: e as crises do capitalismo**. Trad. João Alexandre Peschanski. São Paulo: Boitempo, 2011.

MASSEY; Doreen. RUSTIN; Michel. Whose Economy? Reframing the debate. In: MASSEY; Doreen. HALL; Stuart. RUSTIN; Michel. **After Neoliberalism?** The Kilburn Manifesto. London Laurence & Wishart: Londres, 2015, p. 116-135.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. 1. ed. São Paulo (SP): Boitempo, 2015.

SALCEDO REPOLÊS, Maria Fernanda; CALIXTO, Juliano dos Santos. Os “predinhos” como política pública e o conceito de classe social. In: **I Seminário Internacional Cidade e Alteridade: convivência multicultural e justiça urbana**, 2013, Belo Horizonte. Anais do I Seminário Internacional Cidade Alteridade. Belo Horizonte/Coimbra: UFMG/Universidade de Coimbra, 2013. v. 1. p. 143.



**PROU !!**

**ESPECULACIÓ IMMOBILIÀRIA  
QUE ENS FA FORA DEL BARRI**



RE-HABITARE