



A LUTA PELO DIREITO À MORADIA EM CENTROS URBANOS COMO FORMA DE GARANTIR O DIREITO À CIDADE

Autores:

Ana Luiza Lacerda Amaral - UniCeub - naluamaral@gmail.com

Resumo:

O direito à moradia é uma das condições para o direito à cidade. Logo, este trabalho tem o objetivo de analisar essa condição à luz das normas internacionais das quais o Brasil é signatário, bem como da legislação brasileira. Além disso, é destacado o importante papel dos movimentos sociais de moradia como forma de se romper o padrão hegemônico de cidade imposto. Por fim, são apresentadas propostas, com base na legislação urbanística, para proporcionar o direito à moradia e à cidade àqueles que hoje estão às margens dos centros urbanos.

A LUTA PELO DIREITO À MORADIA EM CENTROS URBANOS COMO FORMA DE GARANTIR O DIREITO À CIDADE

RESUMO

O direito à moradia é uma das condições para o direito à cidade. Logo, este trabalho tem o objetivo de analisar essa condição à luz das normas internacionais das quais o Brasil é signatário, bem como da legislação brasileira. Além disso, é destacado o importante papel dos movimentos sociais de moradia como forma de se romper o padrão hegemônico de cidade imposto. Por fim, são apresentadas propostas, com base na legislação urbanística, para proporcionar o direito à moradia e à cidade àqueles que hoje estão às margens dos centros urbanos.

Palavras-chaves: Cidade, moradia, centros urbanos, Direitos

ABSTRACT

The right to housing is one of the conditions for the right to the city. Therefore, this work has the objective of analyzing this condition in light of the interactional norms that Brazil adhered to, as well as the Brazilian legislation. In addition, the important role of the social housing movements is highlighted as a way to break the hegemonic pattern of imposed city. Finally, proposals are presented, based on urban legislation, to provide the right to housing and the right to the city to those who today are on the edges of urban centers.

Keyword: City, housing, urban centers, Rights

INTRODUÇÃO

O centro de uma grande cidade, como São Paulo, é ponto nodal de diversas atividades e, por isso, costuma conter áreas bastante valorizadas, que abrigam imóveis caríssimos e uma boa infraestrutura urbana. Apenas pessoas com alto poder aquisitivo conseguem comprar um apartamento numa área nobre como a do centro ou, ao menos, pagar um aluguel pelo imóvel. Grandes empresas são proprietárias de edifícios inteiros bem localizados, enquanto a maioria

de seus funcionários se desloca de longe para o trabalho. São horas dispendidas no trânsito, que fazem com que a qualidade de vida dessas pessoas seja muito ruim.

O intrigante é saber que há, no centro, espaços olvidados, apesar de seu valor econômico. Em uma cena comum dos grandes centros, lotes e construções abandonadas são ocupados por famílias que não possuem condições de arcar com altos alugueis ou comprar uma casa. A ocupação é, em regra, precária e o poder público finge desconhecer a situação. Sabe-se, ainda, que o déficit habitacional no Brasil é enorme e que as políticas habitacionais não se preocupam em dar ao cidadão uma cidade democrática.

De acordo com a Fundação João Pinheiro, entidade responsável por consolidar dados do IBGE referentes a habitação, o déficit habitacional estimado para 2015 corresponde a 6,355 milhões de domicílios, dos quais 5,572 milhões, ou 87,7%, estão localizados nas áreas urbanas e 783 mil unidades encontram-se na área rural. Do total do déficit habitacional em 2015, 39% localiza-se na região Sudeste, o que corresponde a 2,482 milhões de unidades. Em seguida vem a região Nordeste, com 1,971 milhões de moradias estimadas como déficit, o que corresponde a 31% do total. O cálculo do déficit leva em consideração os componentes: habitação precária, coabitação familiar, ônus excessivo do aluguel e adensamento excessivo de domicílios alugados¹.

Quando há oferta de habitação para a população hipossuficiente, normalmente, essa se dá em lugares afastados dos grandes centros urbanos. Nesses lugares, a infraestrutura é precária e não há equipamentos comunitários. O direito à moradia não é garantido de forma plena nesses casos, pois não há direito à cidade. As políticas públicas acabam reforçando essa situação, pois, ao utilizarem os institutos urbanísticos arbitrariamente, acabam gerando mais especulação imobiliária ao invés de combatê-la.

Por fim, após a queda do o Edifício Wilton Paes de Almeida (Figura1), em São Paulo, devido às más condições de conservação, surge a indagação: por que não propiciar que espaços ociosos no centro sirvam como moradia segura para populações em situação de vulnerabilidade? O prédio pertencia ao governo federal e, assim como este, há inúmeros outros imóveis públicos abandonados resultados da má gestão governamental. Há também imóveis particulares ociosos e que acumulam dívidas tributárias suntuosas que sobrepujam o valor do bem. Como o governo poderia intervir nessa situação em favor dos que agora habitam o espaço?

¹ Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP), Diretoria de Estatística e Informações (Direi), 2017.

Figura 1: Lugar onde era o Edifício Wilton Paes de Almeida



Fonte: <https://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/2018-05-03/incendio-compromete-outro-predio.html>
(acessado em outubro de 2018)

O presente trabalho tem por finalidade analisar e refletir sobre essa questão habitacional a partir da função social da cidade e da propriedade. O objetivo é demonstrar que o direito à moradia estaria intimamente ligado ao direito à cidade e, também, repensar a cidade em favor da igualdade entre todos. A análise normativa e alguns estudos de caso ajudaram a elucidar tais questões trazidas acima. O papel dos movimentos sociais, no âmbito desse trabalho, foi analisado.

1. DIREITO À MORADIA, UM PASSO PARA O DIREITO À CIDADE

O direito à moradia é uma questão mundial, abordado por diversos documentos internacionais indireta ou diretamente. Nesse contexto, destacam-se o Comentário Geral nº 4 sobre o Direito à moradia adequada (1991), a Agenda Habitat (1996) e a Nova Agenda Urbana (2016). O primeiro foi produzido pelo Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, órgão integrante das Nações Unidas. Esse Comentário Geral é utilizado, pelos países signatários do Pactos Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, como base para políticas públicas de fomento de moradia adequada para todos, sem distinção (SAULE JR, 2004).

O conceito de moradia adequada apresentado na Seção 8 desta norma é fundamental para entender o porquê da ligação entre o direito à moradia e o direito à cidade. Para ser considerada adequada uma moradia, devem ser atendidos aspectos como: disponibilidade de serviços, de benefícios e de infraestrutura; habitabilidade, ou seja, a moradia é considerada um fator de saúde ambiental; a acessibilidade financeira juntamente com os gastos

suportáveis; e localização que permita o acesso às opções de emprego, ao transporte, ao serviço de saúde, às creches, às escolas e a outros serviços essenciais.

Ou seja, a moradia deve estar incluída na cidade, próxima a todos os equipamentos urbanos necessários para se alcançar a dignidade humana. O referido documento, na Seção 11, ainda reforça a importância de serem priorizados grupos vulneráveis pelas políticas públicas, pois são essas pessoas que mais necessitam dos serviços públicos disponíveis nos grandes centros.

Já a Agenda Habitat, documento adotado pela Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat II, teve como temas a Adequada Habitação para Todos e o Desenvolvimento de Assentamentos Humanos Sustentáveis. O referido documento reafirma o conceito de habitação adequada, em seu parágrafo 43, com destaque para a localização em relação ao trabalho e a serviços básicos a um custo acessível a todos.

O parágrafo 48 do mesmo documento dispõe, ainda, sobre as várias formas de moradia, como a casa própria ou a locação, a depender da política pública adotada pelo Estado Membro. E outra observação feita na Agenda Habitat, em seu parágrafo 68, é que a moradia não pode ser vista de forma isolada, ou seja, a universalização da prestação dos serviços sociais e um planejamento urbano holístico são cruciais para a oferta de moradias adequadas.

Ressalta-se, ainda, o disposto no parágrafo 72 da referida norma, o qual especifica os grupos de pessoas considerados vulneráveis, pois, conforme mencionado, será dada a elas prioridade. Trata-se de pessoas pobres, crianças (particularmente as que vivem nas ruas), pessoas com deficiência, mulheres e idosos, minorias e população indígena. São essas as pessoas que mais sofrem com a precariedade de habitação, principalmente em tempos de recessão econômica.

A Nova Agenda Urbana é o mais recente dos documentos internacionais elencados neste trabalho, resultado da Conferência de Hábitat III em Quito, Equador. O foco dos trabalhos internacionais se deu no campo do desenvolvimento urbano sustentável, com destaque para 11º parágrafo, que assim dispõe:

“11. Compartilhamos uma visão de cidade para todos, referente à fruição e ao uso igualitários de cidades e assentamentos humanos, almejando promover inclusão e assegurar que todos os habitantes, das gerações presentes e futuras, sem discriminações de qualquer ordem, possam habitar e produzir cidades e assentamentos humanos justos, seguros, saudáveis, acessíveis, resilientes e sustentáveis para fomentar prosperidade e qualidade de vida para todos. Salientamos os esforços envidados por alguns governos nacionais e locais no sentido de consagrar esta visão, referida como direito à cidade, em suas legislações, declarações políticas e diplomas.” (ONU, 2016, p. 5)

Há, portanto, menção explícita ao direito à cidade, ao se reportar à busca do ideal de uma cidade para todos, através da igualdade no uso e gozo das cidades e de moradias mais

humanas. A diretriz básica inerente a esse direito é a promoção da inclusão e da garantia de que todos os habitantes, tanto os da geração presente quanto os das futuras, sem discriminação de nenhum tipo, poderão criar cidades e moradias humanas justas, seguras, saudáveis, acessíveis física e economicamente, resilientes e sustentáveis.

Para tanto, conforme o parágrafo 32, foi feito o compromisso de se desenvolver políticas públicas que subsidiem moradias adequadas, acessíveis, eficientes, seguras, resistentes, bem conectadas e localizadas, prestando especial atenção ao fator de proximidade e ao fortalecimento das ligações espaciais com o resto da trama urbana e a esferas funcionais próximas.

Todos esses aspectos abordados por esses documentos internacionais enfatizam a importância da não discriminação espacial de pessoas em situação de vulnerabilidade. Porém, a oferta habitacional no Brasil sempre se deu as margens dos grandes centros, indo, assim, de encontro aos preceitos assumidos como compromisso nos acordos internacionais. O ato de morar se torna mais oneroso para quem é mais pobre, pois tais locais são, em regra, muito distantes do trabalho, do hospital, da escola e da creche.

É ofertado, pelo Estado, apenas um telhado sobre a cabeça.² Há uma desmoralização do direito à moradia e, por conseguinte, do direito à cidade. Para Saule Jr. (2004, p. 133), o direito à moradia só seria satisfeito em sua plenitude quando presentes os elementos segurança, paz e dignidade. Ou seja, todos os três elementos são maculados ao se colocar à margem aqueles que mais precisam da cidade.

Para se ter uma ideia, a moradia só foi positivada no rol de direito social doze anos depois da promulgação da Constituição Federal. Por meio da Emenda Constitucional 26/2000, foi modificado o caput do artigo 6º da Carta Magna³. E, para Salet (2014, p. 264), a moradia, além de ser um direito social, é também um direito fundamental. É preciso compreender que o pilar essencial e primeiro dos direitos fundamentais é o princípio da dignidade da pessoa humana. Para alcançá-lo, torna-se necessária a oferta de meios imprescindíveis para uma vida íntegra.

A moradia seria, dessa forma, tanto um direito social quanto um direito fundamental, já sendo assim entendida antes mesmo de sua positivação na constituição. Os tratados internacionais já vinham reforçando essa posição de ser a moradia um direito fundamental. Sabe-se da importância de se morar bem, porém, o Estado não pratica políticas de oferta adequada de habitações.

Conforme José Afonso da Silva (2012, p. 357), direito à moradia é não ser privado arbitrariamente de uma habitação e de conseguir uma. O outro lado da mesma moeda seria dizer que o cidadão tem o direito de obter uma casa, cabendo ao Estado a implementação de medidas para que isso seja possível. Entretanto, habitações e lotes nos subúrbios são

² O parágrafo 43, da Agenda Habitat, enfatiza que “morar é muito mais do que ter um telhado sobre a cabeça”.

³ De acordo com o art. 6º, *caput*, da Constituição da República do Brasil, “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

oferecidos, de forma pouco planejada pelo Estado àqueles que não têm condições de pagar. Justifica-se, por vezes, essa falta de ordenamento em virtude das altas demandas habitacionais decorrentes do êxodo rural.

O resultado desse processo é a segregação espacial e, conseqüentemente, a segregação social. O direito à cidade fica, assim, comprometido, pois a segregação destrói morfologicamente a cidade e ameaça a vida urbana. Para Lefebvre (2008),

“...o direito à cidade se manifesta como direito superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito de propriedade) estão implicados no direito à cidade.” (LEFEBVRE, 2008, p. 134)

Assim sendo, decorre do direito à cidade o direito à moradia. Esta ilação pode ser constatada a partir dos habitantes citadinos e sua práxis, ou seja, a constatação é empírica decorrente da observação do cotidiano árduo das pessoas que vivem nas bordas urbanas.

Na legislação brasileira, o direito à cidade tem previsão no art. 2º, I, do Estatuto da Cidade.⁴ Não há previsão expressa do direito à cidade na CF/88. O que se aproximaria desse corolário é o dispositivo constitucional previsto no artigo 182, caput, que dispõe sobre políticas de desenvolvimento urbano para a promoção do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e para a garantia do bem-estar de seus habitantes. Fazendo uma leitura sistêmica das matérias constitucionais e outras equiparadas, poder-se-ia concluir que o direito à cidade é direito fundamental implícito, assim como já aconteceu com o direito à moradia.

A classificação jurídica dos direitos fundamentais, por Bonavides⁵, em primeira, segunda, terceira, quarta e quinta dimensões não é tão fácil quando se trata do direito à cidade. Por ser um misto de áreas com funções públicas, semi-públicas e privadas, pode ser enquadrado em todas essas dimensões simultaneamente. A primeira geração está interligada ao direito à propriedade e a sua não afetação por parte do Estado; a segunda geração se aproxima do direito à moradia para todos; a terceira dimensão corresponde ao patrimônio comum que é a cidade; a quarta geração diz respeito à democracia e ao espaço público, que atualmente é materializado nas cidades; e a quinta dimensão poderia se relacionar à paz ou à não violência urbana.

⁴ A Lei 10.257/2001 (Estatuto das Cidades) dispõe, em seu artigo 2º, inciso I, que “a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do **direito a cidades sustentáveis**, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;”

⁵ Esta classificação é feita por diversos doutrinadores, dentre eles Noberto Bobbio, Ingo Sarlet e Paulo Bonavides. Este último diverge em alguns pontos dos demais. Os direitos fundamentais da 4ª dimensão, por exemplo, são, para Bonavides, decorrentes da globalização política, desdobrando-se em democracia, informação e pluralismo. A 5ª dimensão já decorreria do direito à paz, axioma da democracia participativa.

A cidade é, portanto, um fenômeno complexo de diversas faces. É um emaranhado de histórias. É obra de seus moradores de acordo com cada período de sua história. O direito à cidade pertence a todos aqueles cujo trabalho está envolvido em produzi-la e reproduzi-la. Na verdade, transcendendo esta questão, as pessoas teriam um direito coletivo não apenas àquilo que produzem, mas também teriam a possibilidade de decidir que tipo de urbanismo deve ser produzido, onde e como (HARVEY, 2014, p. 245).

Por conseguinte, o direito à cidade não é equivalente ao direito à moradia; o primeiro é muito mais amplo e complexo, pois considera a localização do indivíduo no sistema urbano em seu conjunto e a possibilidade de acesso às melhores localizações da cidade (FERNANDES, 2007; TAVOLARI, 2016; TRINDADE, 2012 apud TRINDADE, 2017). A moradia é conteúdo desse continente, a cidade. E a moradia adequada propicia o direito à cidade. Porém, há tensões entre os poderes que organizam a ocupação da cidade. A própria cidade é uma mediação entre as mediações dessas forças (LEFEBVRE, 2008, p. 52). Os movimentos sociais relacionados à moradia são algumas dessas forças que auxiliam as pessoas hipossuficientes a buscarem o direito à cidade.

2. MOVIMENTOS SOCIAIS EM BUSCA DO DIREITO À MORADIA E DO DIREITO À CIDADE

Os movimentos que buscam o direito à moradia são os mais diversos. Poder-se-ia destacar dentre eles: o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), a Frente de Luta por Moradia (FLM) e o Movimento Sem Teto do Centro (MSTC). Todos eles atuam na cidade de São Paulo, que possui atualmente 100 ocupações por terrenos e imóveis por toda a cidade e um déficit habitacional de 230 mil moradias. Em contrapartida, de acordo com a prefeitura local, há 90 edifícios abandonados no centro da cidade⁶. Em Recife, só no bairro de Santo Antônio, há 42 imóveis sem uso segundo levantamento feito pela ONG Habitat para a Humanidade sobre as unidades abandonadas⁷. Já em Porto Alegre, a Ocupação Utopia e Luta, em um prédio do INSS, no centro de Porto Alegre, abriga, atualmente, 42 famílias e, ainda, possui lavanderia, espaço cultural e horta comunitária (Figura 2).

⁶ Dados retirados do sítio: <<http://www.ebc.com.br/vidaemocupacao>>. Acessado em setembro de 2018.

⁷ Dados retirados do sítio:

<<https://www.folhape.com.br/noticias/noticias/cotidiano/2018/08/14/NWS,77822,70,449,NOTICIAS,2190-RECIFE-CONFISCARA-IMOVEL-ABANDONADO.aspx>>. Acessado em setembro de 2018.

Figura 2: Ocupação Utopia e Luta, no centro de Porto Alegre



Fonte: Jefferson Carús Guedes

Os movimentos sociais de moradia que lutam por um espaço central em São Paulo – e no Brasil, de um modo geral – surgiram tardiamente. A atuação desses grupos era focada inicialmente nas áreas periféricas do tecido urbano. Só a partir da década de 1980, durante a ditadura militar, é que o formato atual do que hoje se conhece como “movimento de moradia” em São Paulo passou a adquirir mais força. A luta que surge inicialmente na periferia da cidade, em prol de melhores condições de vida e pela regularização de loteamentos clandestinos em benefício da população favelada, contribuiu para o nascimento de diversas organizações populares responsáveis por canalizar as demandas dessa população ao poder público (BLIKSTAD, 2012; GOHN, 1991; TATAGIBA; PATERNIANI; TRINDADE, 2012 apud TRINDADE, 2017).

O papel estatal, nesse contexto, é definido a partir das dimensões dadas ao direito à moradia. O direito à moradia é formado por uma dupla dimensão negativa e positiva dos direitos fundamentais (SARLET, 2014, p. 276). A dimensão negativa consiste na não ingerência estatal em direitos fundamentais, tais como a moradia. O direito à moradia, conforme ora mencionado, pode ser enquadrado como direito fundamental. Logo, a desapropriação de um imóvel que serve de moradia a uma família, por exemplo, não pode se dar de forma arbitrária.

Em sua dimensão positiva, o Estado é responsável pela promoção dos direitos fundamentais. Os programas habitacionais promovidos pelo governo têm o intuito de mitigar

esse déficit. O “Minha Casa, Minha Vida” entregou, só em 2017, 170 mil habitações por todo o Brasil.⁸ Contudo, esse número está muito aquém da demanda habitacional do Brasil⁹. Além disso, a oferta de habitações de interesse popular normalmente se dá às margens dos centros urbanos. E mormente as pessoas que mais carecem dos serviços que o centro dispõe são aquelas alijadas da cidade.

Tem-se como resultado desse processo de “periferização” os conflitos sociais. Mesmo o país vivendo um regime de governo democrático, a configuração do espaço urbano, de modo geral, mostra o contrário, ou seja, que as cidades são extremamente antidemocráticas. Essa segregação espacial, entendida como movimento de separação de classes sociais e funções no espaço, é, infelizmente, uma característica marcante de diversas cidades brasileiras (ROLINIK, 1995, p. 40).

As desigualdades são vistas a olho nu. A desigualdade não se define, no âmbito da cidade, apenas em riqueza ou pobreza. O seu significado abrange também a exclusão ou inclusão de grupos, a ausência ou a presença em certas regiões geográficas, o acesso ou não a direitos, a oferta ou não de oportunidades, a fragilidade em certos elementos físicos e individuais, aspectos culturais ou sociais, a vulnerabilidade, a deficiência ou a desvantagem, a discriminação e a diferença relacionada a fatores adquiridos e inatos (GUEDES, 2014, p. 182). Urbanisticamente, a desigualdade se revela na segregação espacial.

E a segregação, em seu estado limite, é o gueto (LEFEBVRE, 2001, p. 98). Cidades, como São Paulo e Brasília, são formadas por um conjunto de guetos. Há, inclusive, os guetos da riqueza, onde pessoas com alta renda vêm a se isolar. Como resultado, as segregações acabam deformando a cidade e comprometendo a vida urbana (LEFEBVRE, 2001, p. 99).

Os movimentos populares surgem para quebrar esse paradigma, ao reivindicar a ocupação dos centros urbanos, pois o que existe ao redor deles não poderia ser considerado cidade. De acordo com Aquino (2008 apud TRINDADE, 2017):

“Não sei se você conhece a periferia, mas se você tiver oportunidade, o próprio movimento, nós temos trabalhos em várias pontas da cidade. Você vai andar lá e fala: ‘pô, mas aqui não tem nada’. Não tem emprego, não tem nada. Tem asfalto, tem aquelas coisinhas, mas não é cidade, o cara dorme ali. Aquilo não é cidade. Então, se você comparar com Barcelona, o centro de São Paulo daria pra morar, aqui a região da Sé, daria pra morar mais de 300 mil moradores, mais ou menos. É rarefeita a densidade, populacional aqui no Centro. Tem cerca de 160 habitantes por km², quando um padrão razoável é de 400 a 450 habitantes/km². Então, você teria uma cidade em 750 km², agora você tem uma cidade em 1.500km². Então, significa o quê?”

⁸ Dados retirados do sítio: <<http://www.brasil.gov.br/noticias/infraestrutura/2017/03/minha-casa-minha-vida-entrega-170-mil-moradias-em-2017>>. Acessado em setembro de 2018.

⁹ Harvey (2014), em seu livro *cidades rebeldes*, esclarece que “a oferta total de moradias é relativamente inelástica em relação às mudanças mais voláteis de demanda: historicamente, nos países desenvolvidos ficou provado que é muito difícil aumentar a quantidade de moradias mais de 2% ou 3% em um ano, mesmo o máximo de empeno”.

Transporte, deslocamentos, significa destruir matas ao seu redor, destruir fontes, destruir rios, significa espalhar lixo. Mas significa também que uma pessoa tem que se deslocar duas horas por dia pra ir até o seu trabalho. É uma série de impactos negativos. Então, a luta dos sem-teto, quando se fala ‘quero morar no Centro’, nós falamos que tem que mesclar a população: você tem que ter classe alta, classe média e classe baixa. Então, a luta dos sem-teto, na verdade é uma luta pelo direito à cidade.” (AQUINO, 2008, p. 59-60 apud TRINDADE, 2017, p.165)

O paradigma é: os centros urbanos são moldados de acordo com os interesses especulativos do mercado imobiliário. Como os preços dos imóveis bem como dos alugueis são extremamente elevados nessa região, a população é expulsa para o entorno. Com o desenvolvimento das periferias decorrentes do processo de regularização e urbanificação¹⁰, há a valorização dos imóveis e o aumento do valor do aluguel, expulsando mais uma vez a população para regiões cada vez mais remotas. A esse fenômeno dá-se o nome de gentrificação¹¹. E isso se torna um ciclo.

Destarte, o direito à moradia e à cidade estão restritos a uma parcela da população que detém capital para isso. E essa parcela não só possui condições financeiras para usufruir do espaço urbano, mas também tem maior capacidade de ingerência na configuração desse espaço. Nas palavras de Harvey (2014):

“O direito à cidade como hoje existe, como se constitui atualmente, encontra-se muito mais estreitamente confinado, na maior parte dos casos, nas mãos de uma pequena elite política e econômica com condições de moldar a cidade cada vez mais segundo suas necessidades particulares e seu mais profundo desejo.” (HARVEY, 2014, p. 63)

Em contrapartida, o adensamento dos grandes núcleos urbanos é uma proposta que, apesar de não ser tão recente, tem ganhado força ao passar dos anos¹². Seria uma proposta

¹⁰ Urbanização x urbanificação— Silva (2012), em sua obra “Direito Urbanístico Brasileiro”, trata da distinção entre os termos urbanização e urbanificação. O primeiro é utilizado para designar “o processo pelo qual a população urbana cresce em proporção superior à população rural”. Em regra, a urbanização gera diversos problemas, pois acontece de forma acelerada e desordena. Já a urbanificação é “o processo deliberado de correção da urbanização”, ou seja, é uma reurbanização. Ou, ainda, pode ser compreendida como “a criação artificial de núcleos urbanos”, como, por exemplo, a construção de Brasília.

¹¹ O termo gentrificação deriva da palavra inglesa *gentry*, que designa pessoas ricas, ligadas à nobreza. Surgiu em Londres, nos anos 1960, após um grupo de *gentries* migrar para um bairro da classe trabalhadora. Como resultado, o preço dos imóveis disparou e os trabalhadores que ali moravam foram expulsos para acomodar os novos moradores. Esse acontecimento foi chamado de gentrificação, ou seja, houve um processo de enobrecimento, aburguesamento ou elitização daquela área.

¹² O Novo Urbanismo é um movimento iniciado nos EUA, na década de 1990, que tem como objetivo: organizar sistemas regionais articulando áreas urbanizadas centrais com as cidades menores em setores bem delimitados do território, evitando a ocupação dispersa; valorizar a acessibilidade por transportes coletivos; favorecer a superposição de uso do solo como forma de reduzir percursos e criar comunidades compactas; estimular o processo de participação comunitária, e retomar os tipos do urbanismo tradicional relativos ao arranjo das quadras e da arquitetura. A negação das cidades modernas e dos condomínios espalhados serviu

para se romper com esse modelo hegemônico de cidade. Jacobes (2011, p. 221) já debatia, na década de 1960, sobre a necessidade da alta concentração habitacional e os benefícios decorrentes desse modo de organizar o espaço. Deve-se ressaltar, todavia, que não se trata de superlotação habitacional e, sim, da verticalização do espaço para proveito da infraestrutura existente (JACOBES, 2011, p. 228).

Outro ponto relevante abordado por Jacobes (2011, p. 223) diz respeito à diversidade. Primeiramente, não seria uma imposição de moradias prediais a todas as pessoas. A diversidade de tipologias edilícias e de usos é saudável para a cidade e seus moradores. E também, porque, como no caso de São Paulo, por exemplo, não seria possível suprir a demanda habitacional apenas adensando o centro.

Mas o principal ponto que fundamenta a diversidade urbana é a diversidade social. Nas palavras de Lefebvre (2008):

“A vida urbana pressupõe encontros, confrontos das diferenças, conhecimentos e reconhecimentos recíprocos (inclusive no confronto ideológico e político) dos modos de viver, dos ‘padrões’ que coexistem na cidade.” (LEFEBVRE, 2008, p.22)

Os próprios movimentos sociais de moradia são diversos por serem integrados por vários tipos de pessoas com demandas distintas. Os movimentos sociais por moradia nos centros urbanos liderados por mulheres são exemplos dessa diversidade social. Poderiam ser citados os movimentos: Frente Revolucionária Mulheres de Luta – FRML, Movimento das Mulheres do Alemão – MMA e Movimento de Mulheres Amazonas Sempre Vivo – ASV4.

A formação dos espaços urbanos, a urbanização, e a industrialização, aqui inserida a moradia, estão interligadas com as questões de gênero, não sendo, portanto, recente a participação feminina em movimentos sociais. Essa participação é influenciada por questões relacionadas às diferenças salariais entre homens e mulheres, à habitual preocupação com o bem-estar e segurança da família e ao desejo de acesso à infraestrutura urbana e do reconhecimento de pertencer à cidade.

Mas também essa demanda das mulheres pode estar ligada à necessidade de saída do ambiente dividido com seu parceiro agressor, sendo, em alguns casos, expulsas de sua própria moradia por este (VELOSO, 2017, p. 36). Nesse contexto, foi criado em Manaus, no ano de 2002, o Movimento de Mulheres por Moradia Orquídea – MMMO, com o objetivo de acompanhar as mulheres vítimas de violência doméstica.

Os motivos podem ser diversos. Mas, em via de regra, há uma carga política e ideológica por traz das ocupações de imóveis ociosos. Essa simbologia está diretamente

como pano de fundo para a que o movimento se estruturasse. Em um documento elaborado durante um congresso, em 1996, intitulado de Carta do Novo Urbanismo, há a enumeração de diversos princípios sobre o planejamento urbano, com destaque para seu 11º princípio, o qual dispõe que “os bairros devem ser compactos, acolhedores para estar ou caminhar das pessoas, e ter uso do solo do tipo misto”. Logo, a alta densidade habitacional é tida como uma das soluções para os problemas advindos das cidades modernas.

relacionada ao conflito que elas expõem: o problema da concentração fundiária, ou seja, do acesso das camadas populares à terra ou à moradia (TRINDADE, 2017). Essas ações visam colocar em xeque o direito irrestrito de propriedade dos setores economicamente dominantes da sociedade (TRINDADE, 2017).

Mesmo havendo dispositivos constitucionais e legais que versem sobre a função social da propriedade, esse princípio vem sendo tratado com descaso ao se fazer planejamento urbano. As políticas públicas urbanas não deveriam ignorar essa realidade de ocupação de imóveis urbanos abandonados em áreas centrais. Deveriam, sim, se utilizar dos diversos institutos urbanísticos previstos em lei para se propiciar o adensamento urbano junto a uma reforma urbana social de qualidade. Se houvesse uma efetiva política pública de inclusão social no espaço, tragédias como a queda do Edifício Wilton Paes de Almeida poderiam ser evitadas. Para isso, serão tratadas, no capítulo seguinte, propostas urbanísticas que poderiam tornar a cidade mais democrática a partir da oferta de habitações de interesse social no centro.

3. PROPOSTAS URBANÍSTICAS DE ROMPIMENTO DO MODELO HEGEMÔNICO DE CIDADE

As propostas apresentadas nesse capítulo não são mero pensamento utópico. Lefebvre (2001, p. 116), ao dispor sobre movimentos dialéticos, que envolve ciência e campo político, trata da utopia experimental, ou seja, da utopia considerada experimentalmente, estudando-se na prática suas implicações e consequências. Tentar-se-á dar essa abordagem às ideias aqui propostas.

A cidade ideal não se deve limitar apenas a questões estéticas, a espaços luxuosos e ao consumo. A realidade urbana deveria ser destinada aos usuários e não à especulação urbana. Para isso, é preciso contestar as decisões políticas tomadas na esfera urbanística, através de propostas possíveis de serem experimentadas.

Há normas que respaldam essas propostas de adensamento e de implantação de habitação de interesse social nos grandes centros. De acordo com Saule Jr. (2004, p. 137), uma das diretrizes das normas internacionais a ser observada por instituições, órgãos e autoridades públicas diz respeito à necessidade da instituição de leis sobre política urbana e habitacional, contendo instrumentos jurídicos e urbanísticos voltados a democratizar o acesso à terra e à propriedade. Além disso, essas normas deveriam regular as atividades do setor privado, bem como instituir instrumentos de regularização fundiária para reconhecer o direito à moradia para as populações que vivem em assentamentos informais.

No ordenamento jurídico brasileiro, essas leis já existem e podem auxiliar no processo de regularização de imóveis abandonados nos grandes centros. Como não há uma lei taxativa quanto aos instrumentos urbanísticos, há a possibilidade de se criar outros, específicos para cada região. As propostas apresentadas a seguir, portanto, não se exaurem. Além disso, será

feita referência a decisões judiciais e administrativas que legitimam o uso de tais instrumentos para uma reformulação do modelo atual de cidade.

- Bens privados ociosos e abandonados

Para os imóveis de particulares que já estejam há mais de 5 anos ocupados sem oposição e cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural, caberia uma modalidade específica de usucapião: a usucapião especial de imóvel urbano na modalidade coletiva. Tal instituto jurídico é uma forma de aquisição originária da propriedade do imóvel, previsto no artigo 10, da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade). Como exemplo, o desembargador Carlos Cini Marchionatti, do TJRS, na apelação civil 70059981126 RS, reconhece a importância desse instituto em virtude do histórico de urbanização dos grandes centros¹³.

Já a arrecadação de imóvel abandonado é instrumento previsto no Código Civil e na nova Lei de Regularização Fundiária (Lei nº 13.465/2017). O Código Civil aduz, em seu artigo 1.276 que “o imóvel urbano que o proprietário abandonar, com a intenção de não mais o conservar em seu patrimônio, e que se não encontrar na posse de outrem, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade do Município ou à do Distrito Federal, se se achar nas respectivas circunscrições”.

Em complemento a este dispositivo, a Lei nº 13.465/2017, em seu artigo 64, § 1o, diz que o abandono será presumido quando, cessados os atos de posse sobre o imóvel, o proprietário não mais adimplir os ônus fiscais instituídos sobre a propriedade predial e territorial urbana, por cinco anos.

Diferentemente da usucapião coletiva, os bens imóveis estão vagos e passarão para o domínio estatal. Tais imóveis poderão ser destinados, dentre outras opções, aos programas

¹³ TJRS - ApCiv 70059981126 - 20.a Câmara Cível - j. 27/8/2014 - julgado por Carlos Cini Marchionatti - Área do Direito: Civil. APELAÇÃO CÍVEL. **AÇÃO DE USUCAPIÃO COLETIVO**. ESTATUTO DA CIDADE. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA. URBANIZAÇÃO DE GLEBA IRREGULAR. POSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. REQUISITOS DO USUCAPIÃO COLETIVO.

RELATÓRIO

DES. CARLOS CINI MARCHIONATTI (PRESIDENTE E RELATOR)

“Um dos principais aspectos dessa crise urbana reside na informalidade do acesso ao uso e à produção do solo e da moradia nas cidades, apontando-se que a taxa de crescimento da informalidade tende a ser superior até mesmo à taxa de crescimento da pobreza. Instaura-se, portanto, uma lógica do caos (cf. Ermínia Maricato, ‘As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias – Planejamento urbano no Brasil’. In: Otília Beatriz Fiori Arantes; Ermínia Maricato; Carlos B. Vainer, ‘A cidade do pensamento único: desmanchando consensos’, 7a ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2012, pp. 121-192), **na medida em que às maiorias sobram apenas as terras que a legislação urbanística ou ambiental vetou para a construção ou não disponibilizou para o mercado formal, ou os espaços precários das periferias**. Com isso, instaurou-se também um contingente vasto de assentamentos irregulares nas cidades, formando uma zona de ilegalidade habitacional em paralelo à legalidade urbanística. Dessa forma, o direito à cidade desponta como um dos direitos humanos mais negligenciados pelo Estado: o direito de ir e vir, de melhorar e de construir de forma participativa o espaço urbano e as garantias de acesso igualitário e democrático aos bens culturais, econômicos e sociais da cidade. Nesse contexto é que se opera a legitimidade e a aplicação fundamental da Lei no. 10.257/01, mais conhecida como Estatuto da Cidade”.

habitacionais, à prestação de serviços públicos, ao fomento da Reurb-S ou serão objeto de concessão de direito real de uso a entidades civis que comprovadamente tenham fins filantrópicos, assistenciais, educativos, esportivos ou outros, no interesse do Município ou do Distrito Federal. O parecer nº1.175/2012, da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre, fundamenta a importância de tal instrumento, haja vista a quantidade de imóveis abandonados no centro e os prejuízos decorrentes de tal situação¹⁴.

Outro instrumento urbanístico que poderia ser utilizado é a desapropriação por interesse social, espécie de desapropriação que visa promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem-estar social.

A Lei nº 4.132/62, em seu art.2º, considera como de interesse social os seguintes aspectos, dentre outros: o aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que deve ou possa suprir por seu destino econômico; a manutenção de posseiros em terrenos urbanos onde, com a tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham construído sua habitação, formando núcleos residenciais de mais de 10 (dez) famílias; e a construção de casa populares.

Para tanto, as necessidades de habitação, de trabalho e de consumo serão apuradas anualmente segundo a conjuntura e as condições econômicas locais, cabendo o seu estudo e verificação às autoridades encarregadas de velar pelo bem-estar e pelo abastecimento das respectivas populações.

De acordo com o art. 3º, da aludida lei, o expropriante tem o prazo de 2 (dois) anos, a partir da decretação da desapropriação por interesse social, para efetivar a aludida

¹⁴ Parecer PDA/PGAAF/PGM N°1.175/2012 Processo nº 001.023040.11.4.0000 Interessado: PGM/PGA-AF. ARRECAÇÃO JUDICIAL DE BENS IMÓVEIS ABANDONADOS. EXEGESE DO ART. 1276 E PARÁGRAFOS, DO CÓDIGO CIVIL BRASILEIRO. POSSIBILIDADE. REQUISITOS. PRESUNÇÃO ABSOLUTA DE ABANDONO PELA NÃO-SATISFAÇÃO DOS ÔNUS FISCAIS. RELATIVIDADE FACE AOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA, ASSEGURADA A EXIGIBILIDADE DO TRIBUTO E A POSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DO BEM ABANDONADO PELO PODER PÚBLICO, EM RAZÃO DO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE, NOS TERMOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

“Na prática, porém, verificamos que uma expressiva parcela de imóveis urbanos abandonados - a reclamar do Poder Público Municipal providências em função das externalidades negativas geradas por estes prédios, como acúmulo de lixo, vetores de doenças, riscos de desabamentos, depósitos de mercadorias ilegais, prática de crimes, aglomeração de moradores de rua, viciados em drogas, entre outros – acabam por compor estoque para a crescente especulação imobiliária em função da conhecida escassez de terra urbanizável em nossas cidades, pois, invariavelmente, um sem-número de proprietários não utilizam, não cuidam e não respondem sequer pelas dívidas tributárias e fiscais de seus imóveis, talvez, na expectativa de que investimentos públicos ou privados possam alavancar, em um futuro incerto, a comercialização destes prédios por preços mais elevados.”

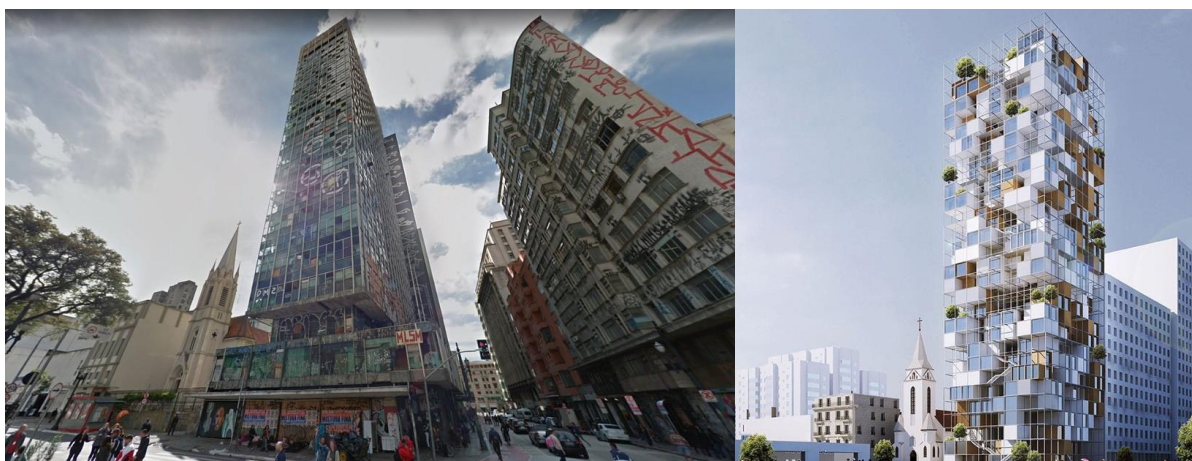
“Aliados aos problemas intrínsecos gerados em função da ausência de utilização desses bens, como vimos acima, tanto os municípios como a União Federal carecem de um estoque de terras urbanizadas para a realização de programas públicos, que visem a solução do grave déficit habitacional das grandes cidades. Dessa forma, ao lado de outros institutos costumeiramente utilizados para aumentar este estoque – a desapropriação, o parcelamento, edificação e utilização compulsória, o IPTU progressivo no tempo, por exemplo, a Administração Pública pode – e deve, por razões de relevante interesse público e pela efetivação da função social da propriedade urbana - valer-se do instituto do abandono toda vez que comprovada a ausência de interesse do proprietário em conservar a coisa como parte integrante do seu patrimônio.”

desapropriação e iniciar as providências de aproveitamento do bem expropriado. Já os bens desapropriados serão objeto de venda ou locação, a quem estiver em condições de dar-lhes a destinação social prevista. No Distrito Federal, o Ofício nº 588/2016-GAB/SEC considera a possibilidade de desapropriação de uma área ocupada, no centro de Taguatinga Sul, por um movimento social cultural, que ampara pessoas carentes¹⁵. Logo, nota-se que, mesmo não sendo um movimento social de moradia, tal documento abre a possibilidade de desapropriação de áreas centrais em razão de interesse social.

- Bens públicos ociosos e abandonados

Imóveis públicos estão abandonados por todo o país. O Edifício Wilton Paes de Almeida, em São Paulo, que desabou, era edificação pública tombada e não recebia nenhum tipo de manutenção (Figura 3). Estava abandonado antes da ocupação e, portanto, não cumpria sua função social. Imóveis públicos não podem ser usucapidos, conforme § 3º, art. 183, da CF/88. Porém, outros instrumentos urbanísticos podem ser utilizados para dar um fim social a esses imóveis ociosos, a exemplo das concessões do direito real de moradia, concessões de direito real de uso e legitimação fundiária (Figura 4).

Figuras 3 e 4: O Edifício Wilton Paes em 2017 e a proposta de novos projetos de edificação de HIS para a ocupação do vazio que ficou



Fontes: www.saopauloantiga.com.br/edificio-wilton-paes-de-almeida/ (acessado em outubro de 2018) e <https://projetar.org/vencedores/49/habitacao-social-no-largo-do-paissandu-027> (acessado em outubro de 2018)

A concessão do direito real de moradia (CUEM) é instrumento previsto no art. 4º, inciso V, alínea h, do Estatuto da Cidade. Os artigos 15 ao 20 do mesmo diploma, que traziam normas sobre o referido instituto, foram vetados. Atualmente, é a Medida Provisória nº 2.220/2001 que dispõe sobre o tema.

¹⁵ Disponível em: <<http://www.mercadosul.org/wp-content/uploads/2016/09/OficioSecult.pdf>>. Acesso em agosto de 2018.

Em seu art. 1º, há a previsão de que aquele que, até 22 de dezembro de 2016, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área com características e finalidade urbanas, e que o utilize para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

Já a concessão do direito real de moradia na modalidade coletiva é tratada pela mesma norma no art. 2º, o qual dispõe que: “nos imóveis de que trata o art. 1º, com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupados até 22 de dezembro de 2016, por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor, a concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma coletiva, desde que os possuidores não sejam proprietários ou concessionários, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural”.

Constitui, portanto, em direito subjetivo do possuidor, pois ao preencher os requisitos legais a Administração Pública deverá regularizar a situação. Trata-se de ato vinculado. Não se enquadra nas exigências prévia de licitação.

A concessão do direito real de uso tem previsão no Decreto-Lei 271 de 28 de fevereiro de 1967, modificada posteriormente pela Lei nº 11.481, de 2007. O artigo 7º do referido diploma assim dispõe: “é instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas”.

Tal instrumento urbanístico poderá ser contratado, por instrumento público ou particular, ou por simples termo administrativo, e será inscrito e cancelado em livro especial. Ou seja, trata-se de um contrato, ato jurídico bilateral. Diferentemente da concessão de uso para fins de moradia, que será gratuita, esse instituto pode ser concedido por meio de pagamento de um aluguel social, por exemplo. Ou, ainda, há a possibilidade de dispensa de licitação¹⁶.

¹⁶ Lei 8.666/93. Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:
I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:
f) **alienação gratuita** ou onerosa, aforamento, **concessão de direito real de uso**, locação ou permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de **regularização fundiária de interesse social** desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública;

É uma opção para se evitar o processo de gentrificação, haja vista não ser possível a mudança de seu uso previsto em contrato¹⁷. É também uma forma dos ocupantes contribuírem, na medida de suas possibilidades, nesse processo de reforma social e urbana.

A legitimação fundiária, regulamentada pelo art. 23 e ss., da Lei 13.465, que trata de regularização fundiária, é forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.

Por meio da legitimação fundiária, o ocupante adquire a unidade imobiliária com destinação urbana livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio legitimado. A licitação poderá ser dispensada nesses casos.

E, por fim, a simples doação de imóvel público pode ser feita, pois há previsão na Lei 8.666/93, art. 17, inciso I, alínea f, que dispõe, dentre outros institutos já analisados, sobre alienação gratuita.

Neste diapasão, o Tribunal de Contas da União, no Processo nº TC 022.142/2015-0, emitiu o Acórdão nº 853/2016, o qual trata de auditoria de conformidade realizada na Superintendência do Patrimônio da União no Estado do Rio de Janeiro – SPU/RJ, com o objetivo de verificar a conformidade das cessões, doações, vendas e locações de imóveis da União que se encontravam sob a gestão daquela Superintendência¹⁸. Dentre as recomendações dos Ministros do TCU ao SPU/RJ, destaca-se a de que seja regularizada a situação do Município de Pinheiral/RJ, verificando, inclusive, se o domínio pleno dos imóveis foi transferido gratuitamente aos beneficiários, observados os requisitos expressos no art. 31, § 5º, da Lei nº 9.636/1998. Entende-se que o TCU, portanto, coaduna com a cessão de uso de bens públicos ou outro instrumento urbanístico de forma a garantir o direito à moradia às pessoas hipossuficientes.

Logo, os diversos instrumentos urbanísticos apresentados já são aceitos, minimamente, por órgãos públicos que enxergam sua importância para a superação do padrão elitista do espaço urbano. Porém, é deveras ser muito acanhada a difusão da ideia de uma cidade mais democrática por parte das instituições públicas. Não há muitas decisões a favor dos movimentos sociais de moradia. O que é um pesar, pois a participação no processo de conformação de uma cidade mais justa por parte dessas instituições, tais como as do judiciário, do Ministério Público, do Tribunal de Contas, dentre outras, poderia se somar aos movimentos sociais de forma a equilibrar o jogo de forças a que o espaço urbano se submete.

¹⁷ Conforme § 3º, do art. 7º, do Decreto-Lei 271/67: “Resolve-se a concessão antes de seu termo, desde que o concessionário dê ao imóvel destinação diversa da estabelecida no contrato ou termo, ou descumpra cláusula resolutória do ajuste, perdendo, neste caso, as benfeitorias de qualquer natureza”.

¹⁸ Disponível em: <www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/CONSES/TCU_ATA_0_N_2016_12.pdf>. Acesso em setembro de 2018.

Não se trata de utopia simples, pois tais ideias já estão sendo experimentadas, mesmo que timidamente.

4. CONCLUSÃO

O direito à moradia é um dos pressupostos ao direito à cidade. A habitação adequada é corolário previsto em normas internacionais e, mais recentemente, a moradia foi incorporada, de forma explícita na Constituição da República do Brasil. Mesmo sendo norma programática, é dever do Estado propiciar habitações de qualidade para pessoas que não têm condições de comprar ou alugar uma. Além disso, o mesmo Estado não deve atuar de modo a privar o cidadão de tal direito, como é visto em casos de desapropriação forçada de imóveis quando o adquirente não consegue pagar as inúmeras parcelas vinculadas a juros exorbitantes. Os movimentos sociais de moradia, neste contexto, funcionam como um vetor de sentido oposto às forças mercadológicas. A especulação imobiliária expulsa a população mais pobre para os limites da cidade, lugares onde não há equipamentos urbanos e comunitários. E são justamente essas pessoas que mais precisam dos espaços públicos e seus serviços. Ao ocupar um edifício abandonado, que não está cumprindo a função social da propriedade, os movimentos sociais nos fazem lembrar de que a cidade tem de ser mais democrática. É, portanto, um ato político que mostra que o pobre é também cidadão com o mesmo direito do rico de morar perto de um hospital, de uma creche ou do trabalho. E as possibilidades jurídicas para superar esse modelo antidemocrático de cidade existem e já são de conhecimento das instituições públicas brasileiras e, por algumas, aceitas. Instrumentos urbanísticos, como a cessão de direito real de uso, poderiam ser usados para propiciar habitações nos centros urbanos e, ao mesmo tempo, evitar algum processo de gentrificação. Há a possibilidade de se adensar o centro e de revitalizá-lo para que receba diversos tipos de pessoas com diversas demandas urbanas e sociais. A efetividade de políticas públicas desse porte é de difícil mensuração, porém, é notório o benefício para toda a sociedade.

5. BIBLIOGRAFIA

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 26ª ed. São Paulo. Ed. Malheiros, 2011, p. 560-578.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso: agosto de 2018.

_____. Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962. *Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4132.htm. Acesso em agosto de 2018.

_____. Decreto-Lei nº 271, de fevereiro de 1967. *Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0271.htm>. Acesso em agosto de 2018.

_____. Lei nº 10.257/2001. *Estatuto da Cidade.* Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso: agosto de 2018.

_____. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. *Código Civil.* Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm>. Acesso em agosto de 2018.

_____. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. *Dispões sobre a regularização fundiária rural e urbana, e dá outras providências.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em agosto de 2018.

_____. Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001. *Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2220.htm>. Acesso em agosto de 2018.

COURB. Instituto de Urbanismo Colaborativo. *O que é Gentrificação e por que você deveria se preocupar com isso.* Disponível em: <<http://www.courb.org/pt/o-que-e-gentrificacao-e-por-que-voce-deveria-se-preocupar-com-isso/>>. Acesso em agosto de 2018.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coords.). *Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar.* Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 261-292.

GUEDES, Jefferson Carús. *Igualdade e desigualdade: introdução conceitual, normativa e histórica.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

HARVEY, David. *Cidades Rebeldes – do direito à cidade à revolução urbana.* São Paulo: Martins Fontes, selo Martins, 2014.

JACOBES, Jane. *Morte e vida das grandes cidades.* 3ª ed. São Paulo. Editora WMF Martins Fontes, 2011.

LEFEBRE, Henri. *O direito à cidade.* 5ªed. São Paulo: Centauro, 2008.

ONU. Nações Unidas. *Nova Agenda Urbana.* Disponível em: <<http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Angola.pdf>>. Acesso em agosto de 2018.

MACEDO, A. C. *A Carta do Novo Urbanismo norte-americano.* Arquitexto nº 082.03, ano 07, mar. 2007. Disponível em: <www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/07.082/262>. Acesso em agosto de 2018.

MINAS GERAIS. Fundação João Pinheiro – FJP. *Déficit Habitacional no Brasil 2015*. – Belo Horizonte: FJP, 2018. Disponível em: <<http://fjp.mg.gov.br/index.php/docman/direi-2018/estatistica-e-informacoes/797-6-serie-estatistica-e-informacoes-deficit-habitacional-no-brasil-2015/file>>. Acesso em agosto de 2018.

MIRANDA, V. C. *A concessão de direito real de uso (CDRU) e a concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM) como instrumentos de regularização fundiária em áreas públicas no Brasil*. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/48642/a-concessao-de-direito-real-de-uso-cdru-e-a-concessao-de-uso-especial-para-fins-de-moradia-cuem-como-instrumentos-de-regularizacao-fundiaria-em-areas-publicas-no-brasil>>. Acesso em agosto de 2018.

ROLNIK, Raquel. *O que é cidade*. 1ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1995. (Coleção Primeiros Passos)

SARLET, Ingo Wolfgang. *Algumas notas sobre a eficácia e efetividade do direito à moradia como direito de defesa aos vinte anos da Constituição Federal de 1988*. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). *Direito à moradia adequada: o que é, para que serve, como defender e efetivar*. Belo Horizonte: Fórum, 2014. P. 261-292.

SAULE JR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2004, p. 89-139 (Cap. III – O Direito à moradia no sistema internacional de proteção dos direitos humanos).

SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

TRINDADE, Thiago Aparecido. *O que significam as ocupações de imóveis em áreas centrais?* In: Caderno C R H, Salvador, v. 30, n. 79, p. 157-173, Jan./Abr. 2017. Disponível em: <<https://portalseer.ufba.br/index.php/crh/article/view/20061/14941>>. Acesso em agosto de 2018.

VELOSO, L. L. *O papel das mulheres na luta pelo direito à moradia*. In: *Direito à cidade – uma visão de gênero*. p. 36-37. Disponível em: <<http://www.ibdu.org.br/eficiente/repositorio/Projetos-de-Pesquisa/486.pdf>>. Acesso em agosto de 2018.