



**UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SALVADOR – UCSAL
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS SOCIAIS E CIDADANIA**

ANDRÉ BASTOS VACCAREZZA

O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA: ACESSO E VIDA DIGNA

**SALVADOR
2026**

ANDRÉ BASTOS VACCAREZZA

O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA: ACESSO E VIDA DIGNA

Área de Concentração: Políticas Sociais e Cidadania

Linha de Pesquisa: Direitos sociais e novos direitos, construção de sujeitos e cidadania

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador (PPGPSC/UCSal), como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, elaborada sob a orientação do Professor Doutor Dirley da Cunha Júnior.

**SALVADOR
2026**

Dados de Catalogação na Publicação (CIP)
Ficha Catalográfica. UCSal. Biblioteca Dom Geraldo Majella Agnelo

V114 Vaccarezza, André Bastos

O direito fundamental à moradia: acesso e vida digna / André Bastos Vaccarezza
.– Salvador, 2026.
180 f.

Orientador: Prof. Dr. Dirley da Cunha Júnior.

Tese (Doutorado) – Universidade Católica do Salvador. Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação. Doutorado em Políticas Sociais e Cidadania. Linha de Pesquisa: Direitos Sociais e Novos Direitos, Construção de Sujeitos e Cidadania.

1. Direito Fundamental 2. Moradia 3. Déficit Habitacional 4. Políticas Públicas
5. Acesso 6. Habitação Adequada 7. Vida Digna I. Cunha Júnior, Dirley da –
Orientador II. Universidade Católica do Salvador. Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-
Graduação III. Título.

CDU 711.4:342.7

TERMO DE APROVAÇÃO

ANDRÉ BASTOS VACCAREZZA

“O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA: ACESSO E VIDA DIGNA”

Tese aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de doutor em Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador.

Salvador, 26 de maio de 2026.

Banca Examinadora:



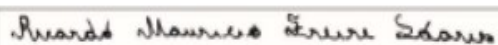
Prof. Dr. Dirley da Cunha Júnior - Orientador/UCSAL

Documento assinado digitalmente
 **MARIA DE FÁTIMA PESSOA LEPIKSON**
Data: 03/06/2026 02:24:20-0300
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Profª. Drª. Maria de Fátima Pessoa Lepikson - UCSAL

Documento assinado digitalmente
 **MARIA GORETE BORGES FIGUEIREDO**
Data: 28/05/2026 16:24:35-0300
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Profª. Drª. Maria Gorete Borges Figueirêdo - UCSAL



Prof. Dr. Ricardo Mauricio Freire Soares - UFBA



Prof. Dr. Fábio Periandro de Almeida Hirsch - UFBA

In memoriam...

À minha querida e inesquecível mãe, Maria das Graças Bastos Vaccarezza, que, repentinamente, no percurso dessa jornada do doutorado, partiu para um outro plano, deixando uma enorme lacuna e eternas saudades.

Exemplo de força e determinação: a sua inesgotável energia, vontade de viver, espírito solidário e amor incondicional estarão, para sempre, dentro de nós.

Obrigado, mãe, por ser luz na minha vida, incentivo diário e por guiar o meu caminho com proteção, amor, sabedoria e fé.

“A fé tá na manhã
A fé tá no anoite-cer
Ô-ô
No calor do verão
A fé tá viva e sã
(...)
Andar com fé eu vou,
que a fé não costuma ‘faia’”
(Gilberto Gil. Andar com fé. 1982)

Dedico este trabalho à minha saudosa e querida mãe **Maria das Graças Bastos Vaccarezza**, que, incondicionalmente, sempre apoiou e incentivou meus projetos, inclusive esta tese (gratidão eterna), bem como a meu filho **Miguel Cândido Vaccarezza**, a meu pai **Cândido Augusto Vaccarezza** e à minha irmã **Ana Vaccarezza**, por serem, todos, **fonte diária de força, amor, resiliência e cumplicidade, na continuidade da jornada da vida.**

AGRADECIMENTOS

A Deus, por me conceder a dádiva de viver, e, em cada amanhecer, me permitir seguir em frente, colaborando por um mundo melhor, menos desigual e mais humano.

Aos meus pais Cândido e Maria das Graças Bastos Vaccarezza (*in memoriam*), por serem meus maiores exemplos, meu sol e minha base pra tudo.

A meu filho Miguel Cândido Vaccarezza, por ser fonte de amor, luz e força diárias, representando a continuidade das nossas vidas.

À minha irmã Ana, pela sua carinhosa companhia e doçura.

À minha Vovó Lalai, com seus 102 (cento e dois) anos, por transferir tanta sabedoria com sua simplicidade, resiliência e vontade de viver cada segundo.

Ao meu orientador Professor Dr. Dirley da Cunha Júnior por aceitar o pedido de orientação, pela paciência e generosidade, e por ser, admiravelmente, um incansável difusor do conhecimento.

Aos estimados professores Dra. Maria Gorete Borges Figueirêdo, Dra. Maria de Fátima Pessoa Lepikson, Dr. Ricardo Maurício Freire Soares e Dr. Fábio Periandro de Almeida Hirsch que, gentilmente, se dispuseram a compor a minha banca de defesa.

Aos colegas de percurso acadêmico, de trabalho, amigos, professores e colaboradores que integram o Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais e Cidadania da Ucsal, pela convivência harmoniosa, pelos ensinamentos compartilhados e pelos profícuos debates produzidos.

A todos que direta/indiretamente participaram dessa jornada.

Minha sincera gratidão!

RESUMO

A presente tese analisa a moradia como direito social fundamental e como o déficit habitacional, insuficiência de investimentos e de políticas habitacionais comprometem a dignidade da população mais vulnerável economicamente. Partindo da premissa de que o acesso à habitação adequada é indispensável para o exercício pleno de uma vida digna, a pesquisa investiga os desafios para a efetivação do direito à moradia, com foco na análise do déficit habitacional, investimentos sociais e estratégias de acesso habitacional digno. Fundamentada em uma abordagem interdisciplinar, examina como a carência de moradia adequada contribui para a intensificação da vulnerabilidade social, proliferação de doenças, limitação do exercício de uma vida plena, com saúde física, mental e ambiental. A questão norteadora indaga de que modo a ausência e precariedade da moradia comprometem o acesso da população mais carente às condições básicas da vida, aprofundando desigualdades e ameaçando sua dignidade. Do ponto de vista metodológico, trata-se de pesquisa descritiva e explicativa, lastreada na análise de documentos de domínio público e em revisão bibliográfica. O percurso investigativo tem início com a análise dos fundamentos e características dos direitos fundamentais e a vedação ao retrocesso, abordando a legislação protetiva do direito à moradia e seu lastro constitucional. Em seguida, examina-se a relação entre o direito à moradia, saúde e meio ambiente, levando em consideração a importância da habitação adequada como determinante social do direito à saúde e relevante componente para uma cidade equilibrada e sustentável. Na sequência, são trazidas considerações acerca dos desafios e estratégias de efetivação do direito à moradia, como a questão do déficit habitacional, investimentos sociais, políticas habitacionais e formas de materialização desse direito habitacional. O estudo aprofunda a discussão sobre as novas perspectivas de programas habitacionais, refletindo sobre a sua perenidade, alcance e efetividade. Por fim, a tese propõe diretrizes para a otimização das políticas habitacionais, para efetivação do direito à moradia como instrumento de justiça social e de respeito à dignidade da pessoa humana, considerando a urgência de políticas públicas mais efetivas e com recursos públicos vinculados para atender às demandas sociais, de forma coordenada, programada e responsável, dando progressiva concretude ao acesso à habitação adequada.

Palavras-chave: direito fundamental; moradia; déficit habitacional; políticas públicas; acesso; habitação adequada; vida digna.

ABSTRACT

This thesis analyzes housing as a fundamental social right and how the housing deficit, insufficient investment, and inadequate housing policies compromise the dignity of the most economically vulnerable population. Starting from the premise that access to adequate housing is indispensable for the full exercise of a dignified life, the research investigates the challenges to the realization of the right to housing, focusing on the analysis of the housing deficit, social investments, and strategies for access to dignified housing. Based on an interdisciplinary approach, it examines how the lack of adequate housing contributes to the intensification of social vulnerability, the proliferation of diseases, and the limitation of the exercise of a full life with physical, mental, and environmental health. The guiding question asks how the absence and precariousness of housing compromise the access of the most needy population to the basic conditions of life, deepening inequalities and threatening their dignity. From a methodological point of view, this is a descriptive and explanatory research, based on the analysis of publicly available documents and a literature review. The investigative journey begins with an analysis of the foundations and characteristics of fundamental rights and the prohibition of regression, addressing the legislation protecting the right to housing and its constitutional basis. Next, the relationship between the right to housing, health, and the environment is examined, considering the importance of adequate housing as a social determinant of the right to health and a relevant component for a balanced and sustainable city. Following this, considerations are presented regarding the challenges and strategies for realizing the right to housing, such as the issue of the housing deficit, social investments, housing policies, and ways of materializing this housing right. The study deepens the discussion on new perspectives of housing programs, reflecting on their permanence, scope, and effectiveness. Finally, the thesis proposes guidelines for optimizing housing policies, for the realization of the right to housing as an instrument of social justice and respect for human dignity, considering the urgency of more effective public policies with earmarked public resources to meet social demands in a coordinated, programmed, and responsible manner, giving progressive concreteness to access to adequate housing.

Keywords: Fundamental right; housing; housing deficit; public policies; access; adequate housing; dignified life.

RESUMEN

Esta tesis analiza la vivienda como un derecho social fundamental y cómo el déficit habitacional, la inversión insuficiente y las políticas de vivienda inadecuadas comprometen la dignidad de la población más vulnerable económicamente. Partiendo de la premisa de que el acceso a una vivienda adecuada es indispensable para el pleno ejercicio de una vida digna, la investigación indaga los desafíos para la realización del derecho a la vivienda, centrándose en el análisis del déficit habitacional, las inversiones sociales y las estrategias para el acceso a una vivienda digna. Con base en un enfoque interdisciplinario, examina cómo la falta de vivienda adecuada contribuye a la intensificación de la vulnerabilidad social, la proliferación de enfermedades y la limitación del ejercicio de una vida plena con salud física, mental y ambiental. La pregunta central es cómo la ausencia y la precariedad de la vivienda comprometen el acceso de la población más necesitada a las condiciones básicas de vida, profundizando las desigualdades y amenazando su dignidad. Desde un punto de vista metodológico, se trata de una investigación descriptiva y explicativa, basada en el análisis de documentos de acceso público y una revisión bibliográfica. El recorrido de la investigación comienza con un análisis de los fundamentos y características de los derechos fundamentales y la prohibición de la regresión, abordando la legislación que protege el derecho a la vivienda y su base constitucional. A continuación, se examina la relación entre el derecho a la vivienda, la salud y el medio ambiente, considerando la importancia de una vivienda adecuada como determinante social del derecho a la salud y un componente relevante para una ciudad equilibrada y sostenible. Posteriormente, se presentan consideraciones sobre los desafíos y las estrategias para la realización del derecho a la vivienda, tales como el problema del déficit habitacional, las inversiones sociales, las políticas de vivienda y las formas de materializar este derecho. El estudio profundiza en el debate sobre nuevas perspectivas de los programas de vivienda, reflexionando sobre su permanencia, alcance y eficacia. Finalmente, la tesis propone directrices para optimizar las políticas de vivienda, para la realización del derecho a la vivienda como instrumento de justicia social y respeto a la dignidad humana, considerando la urgencia de políticas públicas más eficaces con recursos públicos específicos para satisfacer las demandas sociales de manera coordinada, programada y responsable, otorgando concreción progresiva al acceso a una vivienda adecuada.

Palabras clave: derecho fundamental; vivienda; déficit de vivienda; políticas públicas; acceso; vivienda adecuada; vida digna.

LISTA DE IMAGENS

Imagem 1: Componentes e subcomponentes do déficit habitacional.....	78
Imagem 2: Déficit habitacional por componente e total, segundo regiões geográficas, unidades da Federação e regiões metropolitanas.....	80
Imagem 3: Déficit habitacional total por unidades da federação.....	82
Imagem 4: Principal componente do déficit habitacional/unidade da federação.....	83
Imagem 5: Principal componente do déficit habitacional/estrato geográfico - IBGE....	85
Imagem 6: Composição relativa, por faixa de renda de salário mínimo domiciliar, do déficit habitacional, segundo regiões geográficas.....	85
Imagem 7: Déficit habitacional por cor/raça do responsável pelo domicílio, segundo regiões geográficas.....	86
Imagem 8: Ordem cronológica da legislação sobre a temática.....	136
Imagem 9: Residencial do PMCMV Zulmira Barros.....	150
Imagem 10: O antes e o depois da intervenção do programa Morar Melhor em residências de três bairros de Salvador/Ba.....	153
Imagem 11: Localidades contempladas pelo Programa Morar Melhor.....	155
Imagem 12: Tomada aérea do terminal de ônibus e parte do residencial do Novo Mané Dendê.....	159
Imagem 13: Tomada aérea do residencial e praça urbanizada no Novo Mané Dendê.....	160

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNH	Bando Nacional de Habitação
CADH	Convenção Americana de Direitos Humanos
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CorteIDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
EC	Emenda Constitucional
FJP	Fundação João Pinheiro
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IAPÍ	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários
IAPC	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Comerciais
IAPETEC	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transporte e Cargas
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	Instituto Nacional de Seguro Social
INAMPS	Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
MPF	Ministério Público Federal
MS	Ministério da Saúde
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas

PHIS	Política Municipal de Habitação de Interesse Social
PIDCP	Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos
PIDESC	Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PnadC	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
PSF	Programa de Saúde da Família
PVC	Programa de Volta Para Casa
RE	Recurso Extraordinário
REsp	Recurso Especial
RM	Região Metropolitana
RT	Residência Terapêutica
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SM	Salário Mínimo
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SUS	Sistema Único de Saúde
UF	Unidade Federativa

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	15
2. O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA.....	22
2.1. Os direitos fundamentais e vida digna.....	22
2.2. Características e vedação ao retrocesso.....	30
2.3. Lastro constitucional e legislação protetiva.....	33
2.4. Dignidade humana e moradia adequada.....	44
3. A RELAÇÃO ENTRE O DIREITO À MORADIA, SAÚDE E MEIO AMBIENTE.....	49
3.1. Moradia como determinante social da saúde.....	49
3.2. O meio ambiente e a moradia.....	60
3.3. A moradia e a cidade.....	64
3.4. Infraestrutura e moradia.....	68
4. DESAFIOS E ESTRATÉGIAS DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA.....	72
4.1. O déficit habitacional e investimentos sociais.....	72
4.2. Políticas habitacionais.....	90
4.3. Usucapião e regularização fundiária.....	105
4.4. Judicialização e o processo estrutural.....	115
4.5. Vinculação de receita tributária.....	125
5. IMPACTOS DE POLÍTICAS HABITACIONAIS NO MUNICÍPIO DE SALVADOR/BA.....	130
5.1. PDDU e moradia.....	130
5.2. Programa Minha Casa Minha Vida.....	139
5.3. Programa Morar Melhor.....	150
5.4. Novo Mané Dendê.....	153
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	159
REFERÊNCIAS.....	170

1. INTRODUÇÃO

O direito fundamental à moradia representa um pilar para o desenvolvimento do ser humano, como alicerce estrutural para uma vida digna, local de abrigo, de privacidade, de resguardo da saúde física e mental que possibilita plena interação com o espaço ambiental em que vive e as interações com o mundo.

Um panorama de desenvolvimento urbano e socioeconômico foi sendo acentuado, desde o início do século XXI, com um crescente processo de urbanização e metropolização, ladeado às crises políticas, sociais e ambientais mundiais. Neste contexto, a ordem jurídica desempenha um papel fundamental com relação às maneiras pelas quais as políticas públicas podem ser aperfeiçoadas com o escopo de viabilizar espaços efetivos, para a garantia do direito à moradia digna e convívio harmônico das pessoas na busca da implementação de uma cidade sustentável.

É cediço que, após décadas da vigência da constituição cidadã brasileira, a concretização dos direitos fundamentais ainda enfrenta muitos percalços. Nota-se, diuturnamente, com relação à efetividade do direito fundamental à moradia, quão distante o país ainda se encontra do patamar de viabilizar o acesso à habitação digna às pessoas.

A definição, a compreensão e a efetivação do direito à moradia no Brasil perpassam por uma análise complexa da pluralidade cultural, espacial, da forma de ocupação e características singulares do povo brasileiro e, por consequência, do abismo social existente, de modo a instar o poder público para ter um olhar mais atento e uma conduta ativa na implementação de políticas voltadas para a contenção de flexibilização da legislação em matéria de direitos fundamentais, a progressividade da proteção dos direitos das minorias e no fiel cumprimento dos deveres correlatos aos gestores urbanos.

O robusto lastro jurídico que representa o ponto de partida e de chegada para efetividade do direito à moradia é a Constituição Federal de 1988. O direito de propriedade, embora esteja assegurado no texto fundamental, não pode ser confundido, com o direito à moradia, que vai além, ao focar no sagrado direito que as famílias têm de usufruírem de uma digna habitação. O direito de moradia não se refere à propriedade, sendo esta apenas uma das formas de sua manifestação, ou seja, não é necessariamente direito a casa própria. Quer-se que se garanta a todos um teto onde se abrigue com a família de modo permanente¹.

Nesse contexto, o estudo acerca do direito fundamental à moradia é justificado pela necessidade de verticalizar as características desse direito, a fim de visualizar a realidade da população, sobretudo a mais carente e vulnerável, jogando luz em mecanismos de auxílio do Poder Público na implementação e aperfeiçoamento de políticas públicas habitacionais. A moradia é requisito básico e fundamental do pleno desenvolvimento humano, de modo que, em uma realidade constitucional cuja diretriz é efetivar os preceitos da liberdade, igualdade e fraternidade como formas de realização de justiça social, a plena libertação do indivíduo reside na habitação digna, essencial para sua existência e gozo dos demais direitos fundamentais.

A triste realidade da carência ou miserabilidade da moradia afeta a própria cura das patologias, que reside, muitas vezes, não apenas nos aspectos biológicos, mas no exame das complexidades das relações, da subjetividade, do ambiente e do heterogêneo contexto social sobre a saúde física e psíquica das pessoas, de modo que a produção de políticas públicas e estratégias de efetivação são essenciais para transformar gradativamente esse sensível quadro.

¹ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 314.

A falta de satisfatória infraestrutura urbana, crescimento desordenado das cidades, inacessibilidade à terra urbanizada, o estoque de imóveis concentrado em núcleo reduzido são algumas das situações que criam obstáculos para o exercício do direito à moradia, do próprio equilíbrio entre a cidade e o meio ambiente natural, comprometendo-se a qualidade de vida, o que justifica ainda mais os estudos e enfrentamento da matéria.

Trata-se, do ponto de vista metodológico, de uma pesquisa descritiva e explicativa, com análise documental e estudo das políticas públicas notadamente as de caráter habitacional, lastreada em procedimentos técnicos de revisão bibliográfica. Cervo e Bervian (2006) destacam que “a pesquisa documental busca esclarecer os fenômenos por meio de referenciais documentados, a fim de analisar as contribuições culturais ou científicas sobre determinado assunto, tema ou problema”.

Além da pesquisa bibliográfica crítica, notadamente no campo do direito à moradia e, também, como contributo conceitual de determinante social da saúde, o presente trabalho utiliza como instrumentos metodológicos a pesquisa de informações na área do sistema de habitação, saúde e trabalhos de referências históricas acerca da moradia e dos atos normativos nacionais e internacionais ínsitos à temática, refletindo sobre a realidade de vida das pessoas mais carentes, com o fito de analisar as críticas e os avanços do sistema habitacional, procurando entender a importância da programação e maciço investimento nessa área tão sensível e essencial representada pelo direito fundamental à moradia que dignifica a existência. Tal progressivo reconhecimento jurídico da dignidade da pessoa humana, como anota Robert Alexy², representa um avanço importante que reverbera nas conquistas dos direitos sociais.

² ALEXY, Robert. **Constitucionalismo discursivo**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p.10

Na trilha da análise de documentos e pesquisa qualitativa, com coleta de informações e verificação de dados, à guisa de exemplo, perante o IBGE, CadÚnico e Fundação João Pinheiro (FJP), a questão da moradia desponta como uma questão central de investigação e aprofundamento, a fim de que a análise desses dados viabilize uma melhor compreensão das políticas habitacionais existentes, do direito à moradia no país e o reflexo direto das condições de habitação no cenário da saúde.

Nesta senda, o itinerário da presente pesquisa promove a análise conceitual do direito à moradia e definição da qualidade de vida, com apresentação da historicidade dos direitos fundamentais e suas características, traçando os elementos inerentes da tão almejada concretude do direito habitacional, diante dos deveres do poder estatal na efetivação e preservação desses direitos.

Trilha-se o caminho da fundamentação teórica lastreado no entrelaçamento das ciências sociais e humanas, ante a interdisciplinaridade temática, tratando dos aspectos do homem como indivíduo e como ser social, e dos seus direitos fundamentais, notadamente no tocante à moradia, saúde, meio ambiente e ao campo do direito, no que se refere à gestão pública e deveres estatais, no sentido de atendimento às demandas dos cidadãos, com lastro na CF/88, na legislação infraconstitucional protetiva, com o fito de observar a dignidade humana e propiciar habitação adequada.

É relevante registrar a importância da análise transversal realizada, sob o manto da Constituição Federal vigente, e legislação que irradia a sua carga axiológica para diversos outros atos normativos, observando os ditames constitucionais atrelados às garantias dos direitos fundamentais.

O instigante tema foi escolhido diante da constatação de que a moradia é um determinante social e importante ingrediente para uma vida equilibrada e saudável, carecendo de uma atenção especial por parte da Administração Pública, cuja prestação dos mais plurais serviços essenciais, ao lado da garantia a uma habitação digna, deve primar pelo respeito aos direitos fundamentais dos cidadãos, retirando-os das sombras da exclusão para propiciar vida digna e inserção social, sendo a moradia o seu indiscutível porto seguro.

Nesta linha diretiva, denota-se que o Poder Público tem papel fundamental na construção de uma sociedade harmoniosa e mais inclusiva, devendo ter o aparato indispensável para incentivar a utilização de recursos e instrumentos viabilizadores de plena acessibilidade à moradia adequada e digna.

As questões atinentes a esse feixe de problemas estão entrelaçadas ao planejamento urbano e à chamada crise das cidades, acentuando-se com as crescentes adversidades dos conglomerados urbanos e suas consequências referentes à precariedade nas condições de vida da população, notadamente a mais vulnerável economicamente. Assim, o direito à moradia de forma transversalmente pesquisado tem relação com a própria concepção de direito à cidade, e sua hermenêutica ampliada, devendo ser compreendido como um direito a ser individualmente considerado, mas, também, comum a todo ser humano, na busca da garantia da sustentabilidade das cidades, com concretude das necessárias políticas públicas que contemplem, além da moradia, a saúde, o trabalho, o saneamento ambiental, o transporte, a infraestrutura urbana e demais serviços públicos essenciais.

A sensível temática escolhida que, inegavelmente, é interdisciplinar, alcança questões transversais como o direito à saúde, combate às doenças provenientes da ausência do mínimo existencial, direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e cidade resiliente, reverberando direta e mais duramente na população em maior estado de vulnerabilidade, diante do deficit habitacional e condições degradantes em que vultosa parcela da população ainda reside.

O presente trabalho analisa criticamente o panorama do direito fundamental à moradia, fazendo um percurso sobre a sua conceituação e historicidade, legislação protetiva, definição sobre uma habitação adequada, a relação entre o direito à moradia, saúde e o meio ambiente, levando em consideração que representa um inegável determinante social da saúde, perpassando pela saúde mental na pandemia, com a análise do dever estatal de efetivação desses direitos, com vistas a uma cidade equilibrada e sustentável. Como bem anota J. J. Gomes Canotilho, “o ser humano passou a despontar como o fundamento da República e limite maior ao exercício dos poderes inerentes à representação política”³, de modo que a promoção do acesso à moradia é fundamental para maximizar o conteúdo substancial dos princípios constitucionais, notadamente o da dignidade da pessoa humana.

Desafios e estratégias de efetivação do direito à moradia também são objeto de análise, tendo sido trazido à colação o problema do déficit habitacional agregado aos investimentos sociais, e análise políticas habitacionais, com as alternativas de concretude como o usucapião, a regularização fundiária, as discussões acerca da judicialização e suas consequências, o que acaba por permitir um olhar sobre a tão sensível demanda de habitação, de modo a constatar que carecemos, nada obstante programas existentes, de uma otimização nas decisões políticas, com o escopo de dar mais celeridade ao acesso a moradias dignas e adequadas.

³ CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Constitucional e Teoria da Constituição**. 3.ed., Coimbra, 1998, p. 221.

Denota-se, pois, que a efetivação dos direitos sociais, indubitavelmente, deve ser o objeto primordial e intransigente de programas de governo, assim como a sua implementação deve ter guarida numa legislação que possa representar os interesses do povo, mormente no que concerte à otimização da garantia do direito à moradia. Aponta-se para uma carência na aplicação de recursos e políticas sociais interdisciplinares mais robustas e responsáveis que deságuem no manejo necessário de investimentos na área da habitação, sempre alertando para que condutas administrativas e controversas políticas sociais não agasalhem interesses estritamente privados, que tenham o condão de desidratar o substrato precípua da natureza jurídica da mais esmerada pretensão de dar concretude ao direito de moradia.

Destarte, observa-se que a moradia no Brasil precisa ser encarada com maior responsabilidade e interdisciplinaridade, com garantia de acesso à habitação, regada às ações integradas que englobem infraestrutura, água potável, transporte, saúde, meio ambiente equilibrado, e com um tratamento orçamentário que reflita a carência habitacional e a necessidade das pessoas, principalmente as mais carentes, rechaçando políticas públicas que fiquem ao alvedrio de compromissos ideológicos retrógrados, especulativos e pouco vanguardistas para com a urgência das demandas sociais da população.

Denota-se que a legislação existente ainda trata a moradia apenas como uma espécie de cláusula geral, sem a definição exata das prestações exigíveis, ou sujeitos estatais responsáveis em um sistema condicional articulado das políticas públicas como foi feito com o direito à saúde e o direito à educação que assumiram o maior estabilidade no período democrático pós-1988 (TORRES, 2024).

O percurso investigativo ainda analisa os fundamentos e características dos direitos fundamentais e a vedação ao retrocesso, abordando a legislação protetiva do direito à moradia e seu lastro constitucional. Em seguida, examina-se a relação entre o direito à moradia, saúde e meio ambiente, levando em consideração a importância da habitação adequada como determinante social da saúde e relevante componente para uma cidade equilibrada e sustentável.

Em sequência, são trazidas considerações acerca dos desafios e estratégias de efetivação do direito à moradia, como a questão do déficit habitacional, investimentos sociais, políticas habitacionais e formas de materialização desse direito habitacional. O estudo aprofunda a discussão sobre as novas perspectivas de programas habitacionais, refletindo sobre a sua perenidade, alcance e efetividade.

Por conseguinte, a tese propõe diretrizes para a otimização das políticas habitacionais, para efetivação do direito à moradia como instrumento de justiça social e de respeito à dignidade da pessoa humana, considerando a urgência de políticas públicas mais efetivas e com recursos públicos vinculados para atender às demandas sociais, de forma coordenada, programada e responsável, dando progressiva concretude ao acesso à habitação adequada.

2. O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA

2.1. Os direitos fundamentais e vida digna

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, traçando direitos fundantes, foi concebida, após as consequências tenebrosas que assombraram o mundo durante a segunda grande guerra, com o escopo precípua de lançar a semente da paz mundial, estabelecendo os contornos de uma organização multilateral que viabilizasse a promoção de negociações de conflitos internacionais e fortalecendo o alicerce estruturante voltado à observância e respeito aos direitos fundamentais.

É ululante que contribuiu como norte de relevância para o nascedouro de dois tratados sobre direitos humanos da Organização das Nações Unidas, quais sejam, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, e, dentre outros comandos de importância singular, reza que todos os seres humanos “nascem livres e iguais em dignidade e em direitos”⁴, de modo que, caso tal máxima fosse cabalmente observada, os complexos problemas de moradia e vida digna estariam bem solucionados e a efetivação dos direitos fundamentais bem equalizadas.

⁴ “Todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotadas de razão e consciência e devem agir em relação umas às outras com espírito de fraternidade”. Disponível em: < <https://brasil.un.org/pt-br/91601-declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acessado em 01/12/25.

Os debates são perenes acerca dos “direitos fundamentais” e a proliferação de terminologias já indica a importância e magnitude do tema, de tal modo que não existe um consenso na delimitação conceitual, diante das históricas e paulatinas transformações dos direitos fundamentais. Como bem anota Dirley da Cunha Júnior, “é muito comum, tanto na doutrina como na jurisprudência, o uso de variadas expressões e de diferentes sentidos para identificar os direitos da pessoa, enquanto homem e enquanto cidadão”⁵.

Neste cenário, verifica-se que “os direitos fundamentais, de certa forma, são também direitos humanos, no sentido de que seu titular sempre será o ser humano, ainda que representado por entes coletivos (grupos, povos, nações, Estado)”⁶, possuindo, pois contornos que são materializados após um lento e paulatino processo de reconhecimento e absorção social, não raramente de forma pouco pacífica, dada a resistência por parte de alguns setores elitistas do trato social e político em entender a necessidade da incorporação ampla desses sensíveis direitos.

Os direitos fundamentais representam a essência dos direitos que foram ganhando incorporação e cristalizados no seio das cartas constitucionais das respectivas nações, sendo que os direitos humanos acabam por ter o seu reconhecimento num plano internacional. Em síntese, “é preciso esclarecer que os direitos fundamentais não passam de direitos humanos positivados nas Constituições estatais”⁷.

Pode-se cravar que os direitos fundamentais visam conferir aos seres humanos uma proteção à liberdade, igualdade e fraternidade, tal como propugnado no lema da revolução francesa que “expressou em três princípios cardeais todo o conteúdo possível dos direitos fundamentais, profetizando até mesmo a sequência histórica de sua gradativa institucionalização: liberdade, igualdade e fraternidade”⁸.

⁵ CUNHA JÚNIOR, Dirley. **Curso de direito constitucional**. Salvador: JusPodivm, 2026, p. 518.

⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015, p. 29.

⁷ CUNHA JÚNIOR, Dirley. **Op. cit.**, p. 521.

⁸ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 9ª ed. rev. e atual. amp., São Paulo: Malheiros, 2000, p. 516.

É indiscutível que, no seio da dinâmica social e jurídica, novos direitos vão surgindo ao longo dos tempos, consoante as vicissitudes históricas e necessidades humanas, consolidando os direitos fundamentais no percurso dessa evolução, dotando-os de irrevogabilidade, irreversibilidade e complementaridade, de modo que, neste emaranhado de cumulação de direitos, que todos dialogam e convivem temporalmente, não havendo se falar em supressão ou substituição de direitos outrora conquistados por um conjunto novel de direitos fundamentais.

Vale salientar que as gerações⁹ ou dimensões dos direitos demonstram uma cronologia da chancela dos direitos fundamentais que vão sendo aperfeiçoados e brotando conforme as necessidades do indivíduo que, por sua vez, variam em cada momento histórico e diante da atmosfera política, social e econômica.

Os direitos fundamentais de primeira geração ou dimensão são os direitos civis e políticos marcados, denotando a passagem de um Estado autoritário para o Estado de Direito, revelando um momento de efervescência da resistência popular em face dos regimes absolutos, em busca do respeito dos axiomas da liberdade.

Ao longo dos tempos, principalmente em decorrência de um crescente capitalismo que habitualmente não atentava para as carências sociais, exsurtiu os direitos fundamentais de segunda dimensão, quando houve a forte presença estatal, com o fito de viabilizar os direitos sociais (como a saúde), culturais e econômicos, bem como os direitos coletivos correspondentes aos ideais de igualdade.

⁹ “É preciso anotar que os autores têm preferido falar em gerações, querendo significar gerações sucessivas de direitos humanos. A ideia de ‘gerações’, contudo, é equívoca, na medida em que dela se deduz que uma geração se substitui, naturalmente, à outra, e assim sucessivamente, o que não ocorre, contudo, com as ‘gerações’ ou ‘dimensões’ dos direitos fundamentais. Daí a razão da preferência pelo termo ‘dimensão’. TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2002, 892.

Em seguida da associação dos direitos fundamentais às gerações¹⁰, os direitos fundamentais de terceira dimensão são marcados pelas novas preocupações, mudanças e demandas mundiais atreladas, por exemplo, à preservação do meio ambiente e proteção dos consumidores, evidenciando direitos transindividuais, de solidariedade e fraternidade.

Com efeito, a evolução dessas gerações de direitos é consubstanciada, conforme a doutrina, para uma quarta e quinta dimensões, nada obstante alguns estudiosos arrisquem em avançar ainda mais na categorização desses direitos fundamentais.

Nesse panorama histórico-geracional, verifica-se, diuturnamente, quão distantes estamos do patamar de otimização e concretude, ao lado da saúde, do direito à moradia. Ao avaliar, sobretudo, o quadro relativo à habitação digna, a carência ficam ainda mais ostensiva, comprometendo a qualidade de vida dos cidadãos.

Fala-se muito que o papel do Estado seria garantir mínimos existenciais. Todavia, os direitos sociais não podem restar subjugados numa caixa estanque e hermeticamente fechada, haja vista que o direito social à saúde e moradia estão umbilicalmente atrelados ao próprio direito à vida e, no ordenamento pátrio, além da Carta Política Maior de 1988 responsável por irradiar a máxima efetividade de suas normas constitucionais, têm-se um arcabouço normativo para ser aperfeiçoado, fortalecido e ampliado, a fim de atender as necessidades das pessoas, ultrapassando as balizas do mínimo existencial, para que a efetiva qualidade de vida possa ser conquistada para todos, e, indubitavelmente, tal vida qualitativa perpassa por uma habitação digna.

¹⁰ É sempre relevante salientar a contribuição de Karel Vasak, jurista tcheco-francês, que, com lastro no lema da Revolução Francesa (Liberté, Egalité, Fraternité), foi o pioneiro na segmentação em gerações dos direitos humanos.

A promoção do bem-estar¹¹ dos cidadãos, lastreada no respeito à dignidade da vida humana, é dever do Estado, também garantidor do acesso ao trabalho, moradia, informação, educação e a garantia do bem mais precioso que é a vida, não se podendo olvidar que os direitos humanos estão cristalizados em princípios precedentes às normas e os diplomas infralegais não podem ter o condão de estrangular a força normativa da Constituição.

Uma diversidade de Cartas Políticas, no mundo contemporâneo, cartularizaram os direitos humanos, sendo que o Brasil elencou um rol *numerus apertus* de direitos fundamentais e sociais (artigos 5º e 6º) da CF/88, fruto da reverberação da dignidade humana, alçada como princípio fundamental da República Federativa brasileira, o que demonstra a força da garantia do direito à moradia, ratificada pela Emenda Constitucional nº. 26/2000.

A qualidade de vida, segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), consiste na “percepção do indivíduo de sua posição na vida no contexto de cultura e sistema de valores no qual vive e em relação aos seus objetivos, expectativas, padrões e preocupações”¹². E tal expressão ganha magnitude, na medida em que uma habitação digna dialoga visceralmente com a saúde, haja vista que as condições ambientais que o indivíduo está imerso são vitais para viabilizar o instrumental necessário para a garantia de uma vida saudável, afastado ou que mitiguem doenças, sob proteção habitacional, propiciando uma vida longa, plena e digna.

Nada obstante a noção de que o direito está calcado, algumas vezes, em quimeras jurídicas, é preciso conferir a máxima efetividade das normas constitucionais, garantindo, por conseguinte, a efetividade na prestação dos direitos fundamentais. Caso contrário, a realidade social restará carente e comprometida, em face da inércia estatal.

¹¹ Aristóteles já bem salientava que a finalidade do Estado é promover o bem-estar dos cidadãos *in* ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*, 4ª ed. São Paulo: Martin Claret, 2001.

¹² Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm> Acessado em 01/12/25.

As limitações orçamentário-financeiras ainda que o tema careça de agudos debates e profunda reflexão, notadamente em face das prioridades e melhor trato com a coisa pública (i.e., responsável e moralizadora gestão pública), não pode ser empecilho capital para a efetivação plena e acesso à moradia, diante de alternativas e mecanismos dinâmicos que viabilizem uma maior concretude desse direito de moradia, mesmo com uma delimitação finita de recursos e instrumentos.

É oportuno gizar que a desigualdade social, que potencializa o abismo das diferenças de classe, tem por reflexo, também, um Estado que não busca dar meios de concretização dos direitos fundamentais, comprometendo a tão almejada qualidade de vida, em face das distorções sociais que impedem o acesso das pessoas menos favorecidas ao desenvolvimento das suas capacidades individuais, haja vista que suas aspirações ficam asfixiadas em virtude da necessidade de atender à sua própria subsistência.

O direito à moradia é um dos direitos fundamentais garantidos pela Constituição Federal de 1988 e tem como objetivo assegurar que todos os cidadãos tenham acesso a uma moradia digna. E, sem habitação, não se pode falar em saúde, nem tampouco vida digna. A perfeita conjugação de garantia do direito fundamental à saúde com a qualidade de vida é desafiadora, uma vez que envolve o direito de fazer escolhas, cumulado com o exercício das liberdades individuais, na medida em que apenas aqueles detentores do mínimo existencial é possível canalizar alternativas para viver de forma digna e feliz¹³.

¹³ “Após o exame de todas as concepções filosóficas sobre o significado de uma vida feliz, desde a antiguidade greco-latina até a era contemporânea, é possível sintetizar, como traço comum, a noção de que a felicidade se identifica como o bem-estar gerado pela satisfação do sujeito ético consigo próprio e com a realidade objetiva, traduzindo o equilíbrio existencial do indivíduo, tanto com a dimensão interna do seu psiquismo, quanto com a dimensão externa, formada pelas relações mantidas com o mundo circundante. SOARES, Ricardo Maurício Freire. **Direitos Fundamentais: Reflexões e Perspectivas**. Salvador: JusPodivm, 2013, p. 339.

Nota-se que os meandros jurídicos do direito a uma vida saudável ganham relevo não somente no propósito de evitar as patologias, mas, também, no sentido de bem definir a padronização e o alargamento da integralidade do acesso aos serviços de saúde prestados pelo Estado e a uma habitação digna, evitando-se um discurso superficial, ainda que por vezes seja uma constatação e difícil realidade, da limitação da fonte de recurso que leva ao aniquilamento de uma escoreta concretude ao direito à moradia.

Nesse passo, uma habitação digna consiste numa necessidade essencial para todo e qualquer ser humano, de modo que é o local de aconchego e proteção contra as intempéries. É no ambiente de moradia que repousa a paz e se busca o lugar seguro e tranquilo para o descanso do corpo e da alma, indispensável para a rotina da vida.

O estudo e reflexões sobre os fundamentos dos direitos fundamentais, notadamente no que toca ao direito fundamental à moradia que está indiscutivelmente atrelado à uma qualidade de vida digna, porquanto a falta de habitação viv retira toda a dignidade do ser humano, revelam um fenômeno de suma relevância que corrobora a diversidade de teorias e concepções para justificar os direitos do Homem.

A pluralidade dos direitos fundamentais dão sustentáculo a uma diversidade de ordenamentos jurídicos refletindo as transformações de uma sociedade ao longo dos tempos e, por isso, mesmo os seus fundamentos estão alicerçados no substrato das relações humanas. Como bem salienta Dirley da Cunha Júnior, “nesse contexto, variadas são as vertentes jusfilosóficas que esgrimem, com argumentos não raro excludentes entre si, as concepções justificadoras dos direitos do Homem”¹⁴.

¹⁴ CUNHA JÚNIOR, Dirley. **Op. cit.**, p. 562.

Assim, segundo os *jusnaturalistas*, os direitos do Homem são imperativos do direito natural, inatos ao ser humano, anteriores e superiores ao Estado. Para os *positivistas*, os direitos do Homem são franquias previstas e concedidas por lei. Na visão dos *idealistas*, os direitos do Homem são pautas ideais recolhidas ao longo do tempo, enquanto para os *realistas* são o resultado da experiência concreta haurida das lutas políticas, econômicas e sociais. Ainda há concepções *objetivistas* encarando os direitos como realidades em si mesmas, ou como valores objetivos, ou decorrências de valores, e as *subjetivistas* concebendo-se como faculdades da vontade humana decorrentes de sua autonomia. Ademais disso, há, finalmente, as concepções *contratualistas*, que emprestam aos direitos a categoria de cláusulas do contrato firmado pelo Homem quando ingressou na vida social, e as *institucionalistas*, considerando-os como instituições imanentes à vida comunitária.

Denota-se, da busca pelos fundamentos mais abalizados, o efervescente debate e muitas correntes e concepções doutrinárias, não obstante a concretude e verdadeira proteção dos direitos fundamentais estejam no bojo de uma autêntica vontade política¹⁵ para que o direito fundamental à moradia, por exemplo, seja respeitado e efetivado, de modo que “os direitos fundamentais têm por fundamento filosófico o fundamento moral”¹⁶.

Ao estabelecer o conjunto de argumentos racionais ou de outra natureza para os fundamentos dos direitos fundamentais, com base em diversas concepções, verifica-se que “os direitos humanos fundamentais não são, porém, apenas um conjunto de princípios morais que devem informar a organização da sociedade e a criação do direito”¹⁷:

¹⁵ Em meio aos debates sobre os fundamentos dos direitos fundamentais e discussão acerca de buscar a fundamentação e a concretude, com razão, Dirley da Cunha Júnior crava que procurar as bases para os fundamentos dos direitos fundamentais é um desafio importante “e este é um problema não filosófico, mas sim político”. CUNHA JÚNIOR, Dirley. **Op. cit.**, p. 563.

¹⁶ CUNHA JÚNIOR, Dirley. **Op. cit.**, p. 564.

¹⁷ *Ibidem*, p. 565.

Enumerados em diversos tratados internacionais e constituições, asseguram direitos aos indivíduos e coletividades e estabelecem obrigações jurídicas concretas aos Estados. Compõem-se de uma série de normas jurídicas claras e precisas, voltadas a proteger os interesses mais fundamentais da pessoa humana. São normas cogentes que obrigam e vinculam os Estados no plano interno e externo.

Os fundamentos estruturantes dos direitos fundamentais estão alicerçados, além de toda historicidade e pluralidade de concepções, na realidade social que impõe o respeito à dignidade da pessoa humana e os atos normativos fundamentais, máxime as normas constitucionais para limitar excessos do poder estatal e, ao mesmo tempo, exigir que as prestações dos serviços sejam efetivadas, a fim de observar os direitos fundamentais, mormente o direito fundamental à moradia que viabiliza a integralidade de uma qualidade de vida aos indivíduos.

2.2. Características e vedação ao retrocesso

Os direitos fundamentais são universais, já que são essenciais à espécie humana, tendo como embrião dessa universalização a Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, vislumbrando-se o grau de historicidade, haja vista que consiste num emaranhado histórico de lutas, reconhecimento, conquistas, evolução e constitucionalização.

As digitais dos direitos fundamentais são marcantes, de modo que suas características são formadas pela universalidade, historicidade, irrenunciabilidade, imprescritibilidade, limitabilidade, indivisibilidade, concorrência, constitucionalização, aplicabilidade imediata, e, principalmente, a proibição do retrocesso.

Nesse prisma, os direitos fundamentais, dotados de inúmeras singulares características que se entrelaçam, permitem que todo ser humano possa gozar das garantias basilares de uma vida saudável, assegurada a proteção das liberdades e dignidade da pessoa humana.

A marca da imprescritibilidade existe, na medida em que os direitos fundamentais não perecem dada a inalienabilidade, não podendo, outrossim, ser renunciáveis, malgrado possam estar suscetível ao não exercício. Ainda são limitados ou, como alguns preferem, relativizados, porquanto a concepção de direitos está atrelada a uma limitação, já que dois direitos podem estar em colisão, devendo um ceder à subsunção do outro, devendo ser avaliada tal limitação no caso concreto.

Há de se registrar que os direitos fundamentais gozam de concorrência, ou seja, podem ser exercidos de forma cumulada, caracterizando-se, também, pela indivisibilidade, pois existem conjuntamente, não sendo fatiado, havendo uma perfeita simbiose de interdependência.

Do arcabouço constitucional, pode-se extrair a característica da aplicabilidade imediata, com fulcro no §1º do artigo 5º da CF/88, uma vez que normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais terão aplicação imediata, cabendo aos poderes republicanos dar concretude ao rol de direitos fundamentais positivados ou, ainda que não cartularizados, promovendo a sua constitucionalização no seio do bloco de constitucionalidade, para uma indispensável e necessária proteção.

Na esquematização traçada, destaca-se, outrossim, a característica marcante da vedação ou proibição do retrocesso, já que “sendo os direitos fundamentais o resultado de um processo evolutivo, marcado por lutas e conquistas em prol da afirmação de posições jurídicas concretizadoras da dignidade da pessoa humana, uma vez reconhecidos, não podem ser suprimidos, ou abolidos, ou enfraquecidos”.¹⁸

Com efeito, é inegável que, a partir da sua incorporação e conquista, os direitos fundamentais não admitem retrocesso, fazendo parte da genuína materialização de critério de aferição da autenticidade e legitimidade do conteúdo constitucional.

¹⁸ CUNHA JÚNIOR, Dirley. **Op. cit.**, p. 574.

Vale frisar que representa verdadeira barreira para as pretensões de revogação de atos normativos recheados de direitos fundamentais, obstaculizando, pois, o implemento de políticas públicas predatórias de mitigação ou supressão de tais direitos, notadamente no campo da saúde mental.

A vedação ao retrocesso visa, de forma visceral, proteger o núcleo essencial e intangível dos direitos fundamentais, estando consagrado no seio da Carta Maior de 1988, através das cláusulas pétreas que, com o seu efeito paralisante, impedem o poder constituinte reformador de se arvorar para a supressão dos direitos e garantias fundamentais, maximizando-os, chancelando a ideia de que “os direitos sociais e econômicos, uma vez obtido um determinado grau de realização, passam a constituir, simultaneamente, uma garantia institucional e um direito subjectivo”.¹⁹

Essa proteção é deveras robusta e dotada de plena aplicabilidade, como destaca Luís Roberto Barroso²⁰:

“apesar de o princípio do não-retrocesso social não estar explícito, assim como o direito de resistência e o princípio da dignidade da pessoa humana (para alguns, questão controvertida), tem plena aplicabilidade, uma vez que é decorrente do sistema jurídico-constitucional, entende-se que se uma lei, ao regulamentar um mandamento constitucional, instituir determinado direito, ele se incorpora ao patrimônio jurídico da cidadania e não pode ser absolutamente suprimido.”

Na seara de respeito ao direito fundamental à moradia, além da saúde e meio ambiente, a preservação das conquistas e avanços normativos, a vedação ao retrocesso ganha contornos ainda mais relevantes, impondo uma clarividente limitação ao Poder estatal, a fim de que observe o regramento em vigor e não suprima direitos que estão plasmados nos diversos atos normativos e, diante da sua historicidade e imprescritibilidade, devem ser protegidos, num verdadeiro efeito “cliquet”²¹:

¹⁹ CANOTILHO, J.J. Gomes. **Op. cit.**, p. 336.

²⁰ BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a Efetividade de suas normas**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p.158.

²¹ CUNHA JÚNIOR, Dirley. **Op. cit.**, p. 574.

Com efeito, um dos postulados mais notáveis que informam a Teoria dos Direitos Fundamentais é a “proibição do retrocesso”, também conhecido como efeito “cliquet” dos Direitos Fundamentais, que busca a proteção máxima desses Direitos contra qualquer medida normativa ou política de supressão ou enfraquecimento. A expressão “cliquet” é de origem francesa, empregada pelos alpinistas para significar que, a partir de um determinado ponto da escalada, não é possível retroceder, devendo prosseguir sempre para cima, designando um movimento em que só é permitida a subida no percurso. Pois bem, o postulado da “proibição do retrocesso” orienta a evolução dos Direitos Fundamentais, em especial os Direitos Sociais aos quais o postulado em tela está mais associado, no sentido de que, uma vez reconhecidos na ordem jurídica, os Direitos não podem ser suprimidos ou enfraquecidos, sob pena de inconstitucionalidade.

Ao encampar a vedação ao retrocesso, os movimentos de fiscalização e luta contra a desidratação dos direitos sociais ganham musculatura, em face de eventuais investidas contra o Estado Democrático de Direito e constantes e inconstitucionais pretensões de aniquilamento dos direitos sociais. E o direito social à moradia é um dos direitos fundamentais garantidos pela Constituição Federal de 1988 e tem como objetivo assegurar que todos os cidadãos tenham acesso a uma moradia digna.

2.3 Lastro constitucional e legislação protetiva

A sensível questão relacionada ao problema habitacional no Brasil não é algo novo, de modo que, desde a abolição da escravidão e com a intensa dinâmica da industrialização, a falta de estrutura e preparo das cidades para acomodação de todo esse conjunto de pessoas gera uma ostensiva e preocupante carência de moradia.

O complexo debate acerca do tema que, inegavelmente, é interdisciplinar alcança a questão da saúde pública e as doenças provenientes da ausência do mínimo existencial, reverberando direta e mais duramente na população em maior estado de vulnerabilidade.

Vale lembrar que a questão habitacional é alvo de análise desde a chegada da família real ao Brasil, uma vez que, em 1808, a corte chegou ao país com mais de dez mil pessoas e, para alojamento desse quantitativo, como anota Flávia Bernardes Oliveira foi utilizado o “sistema chamado de ‘aposentadorias’, marcando tais residências com a sigla – PR, iniciais de Príncipe Regente, interpretado pela população como – ponha-se na rua²²”.

Dois momentos históricos podem ainda ser lembrados, o primeiro foi a Guerra de Canudos, que terminou em 1897. Com o término do conflito, os veteranos sem-terra foram alojados, com permissão do Ministério da Guerra, no morro da providência, no Rio de Janeiro, dando origem à primeira favela brasileira, na qual problemas habitacionais persistem até os dias atuais. O segundo, a Guerra do Paraguai, ocorrida entre os anos de 1864 a 1870 (Oliveira, p.71). Para o conflito, que foi um dos maiores da América do Sul, o Estado brasileiro enviou escravos recrutados sob a promessa de alforria. Ao final da guerra, esses escravos libertos se dirigiam aos centros urbanos e, sem um lugar para morar, se aglomeravam nas primeiras favelas.

Com o fim da escravidão, notou-se uma significativa migração da população das áreas rurais para as urbanas, assim como a imigração de trabalhadores europeus, além do crescente êxodo rural no período do processo de industrialização, conjunto de fatos que contribuiu para a precarização da urbanização e consequente carência de moradias dignas, em virtude do crescimento das cidades sem um prévio e robusto planejamento.

²² OLIVEIRA, Flávia Bernardes. **Direito à moradia sobre áreas ocupadas**. Curitiba: Juruá, 2017, p. 71

É importante registrar que a precariedade das moradias atrelada às questões sanitárias nos aglomerados urbanos, sobretudo no seio da população em estado de vulnerabilidade, vêm sendo alvo de cobranças perante o poder público, diante de focos de doenças nessas habitações, e necessidades de implementação de medidas estratégicas para proteger essas pessoas mais carentes, com o fito de evitar disseminação de diversas epidemias.

O conjunto desses problemas está entrelaçado ao planejamento urbano e à chamada crise das cidades, tomando-se por agravante as crescentes adversidades nos núcleos urbanos, acarretando uma precariedade nas condições de vida da população, principalmente a mais carente. Como destaca Camilla Moreira, “no campo teórico, a concepção de cidade é construída considerando-a como uma realidade urbana composta de fatos, representações e imagens. No campo prático, a crise da cidade refere-se à fragmentação e deterioração do núcleo urbano como consequência da inexistência de planejamento urbano, crescimento populacional, a gentrificação, a especulação imobiliária, dentre outros”²³.

O direito à moradia tem relação com a própria concepção de direito à cidade, que deve ser encarado de um ponto de vista macro, ou seja, não pode ser compreendido apenas como um direito a ser individualmente considerado, senão como um direito social, comum a todo ser humano, na busca da garantia da sustentabilidade das cidades, com concretude das necessárias políticas públicas que contemplem a moradia, a saúde, o trabalho, o saneamento ambiental, o transporte, a infraestrutura urbana, e demais serviços públicos.

²³ MOREIRA, Camilla 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, p. 22

Nesse passo, a construção e aperfeiçoamento da legislação, que garanta o alicerce básico das políticas públicas e o próprio direito à moradia, refletem no processo de transformação social plasmado no exercício do poder coletivo, viabilizando uma melhoria das condições urbanísticas e da própria convivência entre os indivíduos na cidade.

O desiderato para atingir uma cidade sustentável, com desenvolvimento urbano, fazendo valer o direito à habitação carece de um conjunto de indispensáveis políticas públicas que viabilizem intervenções na infraestrutura urbana, transporte, serviços públicos, saúde e trabalho. Tais ingredientes estruturais são fundamentais para propiciar ao cidadão uma vida e moradia dignas, trazendo consigo desafios para o próprio direito urbanístico e legislação.

É lapidar a essência trazida originalmente pelo Texto Maior de 1988, com a diretriz de viabilizar a concretude da função social da propriedade urbana, sempre dialogando com o seu artigo 5º e demais preceitos constitucionais plasmados por todos os seus meandros, notadamente o capítulo da política urbana. Percebe-se que a moradia, ao lado da alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte, previdência social, mereceu destaque como parâmetro para a fixação do próprio salário mínimo, como reza o inciso IV do artigo 7º, valendo destacar que a CF estabeleceu, no seu inciso IX do art. 23, a competência comum aos entes federativos (União, Estado, Distrito Federal e Municípios) promoção de programas de construção de moradias, que proporcionem uma melhoria das condições habitacionais da população.

Com efeito, foi a partir da emenda constitucional nº. 26 de 14 de fevereiro de 2000 que o direito à moradia foi efetivamente inserido no rol dos direitos fundamentais sociais cristalizados no art. 6º da CF/88. Percebe-se que, embora o texto constitucional já albergasse em dispositivos esparsos a moradia, o advento da reforma constitucional colaborou para reforçar a relevância da temática e diretriz, notadamente, para os gestores públicos.

É preciso sinalizar que dentro do bloco de constitucionalidade do § 2º do artigo 5º do Texto Maior, o rol dos direitos fundamentais é considerado “*numerus apertus*”, de modo que os direitos e garantias dispostos na matriz constitucional não são esgotados, a contemplar outros oriundos da principiologia por ela encampados, mas, também, dos tratados internacionais dos quais o país é signatário, como o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

O PIDESC foi ratificado pelo Brasil por intermédio do Decreto Presidencial nº 591, de 06 de julho de 1992, estabelecendo no seu art. 11 que “os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida”. Infere-se do contexto que a moradia adequada, no seu enquadramento de direito fundamental, já encontrava guarida no ordenamento jurídico pátrio bem antes do advento da emenda constitucional nº. 26 de 2000, em virtude da adesão do país ao aludido tratado.

Na mesma trilha, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos - PIDCP, também ratificado pelo Brasil no seio do Decreto Presidencial nº 592, de 06 de julho de 1992, já rezava que “ninguém poderá ser objeto de ingerências arbitrárias ou ilegais em sua vida privada, em sua família, em seu domicílio ou em sua correspondência, nem de ofensas ilegais às suas honra e reputação” (art. 17), frisando, pois, a relevância do direito fundamental à moradia.

Outros diplomas internacionais também contemplaram a moradia como direito fundamental, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, ao inserir o alojamento como necessário para se garantir o bem-estar e uma vida saudável ao cidadão: “Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, quanto aos serviços de assistência médica e ainda tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade” (art. 25).

Nessa toada, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, ratificada pelo Brasil em 08 de dezembro de 1969, através do Decreto nº 65810 também conferiu destaque à moradia, na medida em que os Estados partes se obrigaram a garantir o gozo, dentre outros direitos sociais, do direito à habitação.

Na Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Povoamentos Humanos, em Istambul, na Turquia, realizada em 1996, nasceu a Declaração de Istambul sobre os Assentamentos Humanos, com a ratificação do compromisso por parte dos Estados de proporcionar uma contínua melhoria da qualidade de vida nos assentamentos humanos, principalmente para os grupos vulneráveis, e, nos termos do relatório da Comissão do Senado brasileiro, que esteve no evento, a aludida Declaração acabou por reafirmar o compromisso dos Estados de proporcionar a realização progressiva do direito à moradia adequada, como um dos direitos humanos fundamentais, representando um importante passo no sentido da construção de um novo patamar para o processo de urbanização: a concepção de que a urbanização não é concernente apenas à ação do Estado, envolvendo atores diversificados, na transformação das cidades em locus de cidadania, solidariedade, sustentabilidade em direção a uma melhor qualidade de vida (Brasil, 1996).

Denota-se um importante cipoal normativo internacional que tem agasalho no o Art. 3º da Constituição Federal de 1988, que confere aos tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos status constitucional, quando aprovados pelo quórum qualificado de três quintos de cada casa do Congresso Nacional, nada obstante o tratado ou convenção não chancelado pelo quórum diferenciado, também, gozará de proteção constitucional, porquanto estará com sob a égide do status supralegal, consoante entendimentos sufragados pelo Supremo Tribunal Federal.

Como bem anota Sarlet (2010, p. 13) “por força do art. 5º, parágrafo 2º, da nossa Constituição, tendo em conta ser o Brasil signatário dos principais tratados internacionais em matéria de direitos humanos, notadamente (e isto por si só já bastaria) do Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais de 1966, já formalmente incorporado ao direito interno, e partindo-se da premissa largamente difundida pela melhor doutrina (embora ainda não incontroversa e, de resto, repudiada pelo nosso Supremo Tribunal Federal) da hierarquia constitucional destes tratados, poder-se-á sustentar que o direito à moradia já era até mesmo expressamente consagrado na nossa ordem interna, pelo menos na condição de materialmente fundamental”.

Nesse quadro, constata-se que o direito à moradia encontra agasalho como direito fundamental desde antes à sua inserção expressa no elenco dos direitos sociais no início dos anos 2000, malgrado esse reforço proveniente do Poder Constituinte derivado reformador foi de importância singular. Ademais, leciona Monteiro (2019, p. 80) que “o reconhecimento do direito à moradia no plano internacional e sua incorporação no texto constitucional brasileiro como direito fundamental social demonstram sua importância como um dos elementos indispensáveis à existência digna e ao desenvolvimento do ser humano”.

As normas constitucionais estão repletas de dispositivos que robustecem o direito fundamental à moradia, como forte diretriz para a execução de políticas públicas pelos diversos entes da república, de modo que desde o princípio fundamental da dignidade humana até chegar no art. 182, no capítulo atinente à Política Urbana, percebe-se a indispensabilidade do Poder Público municipal ordenar o desenvolvimento das cidades, garantindo o bem-estar de seus habitantes, ou seja, conforme preceitua o aludido dispositivo constitucional, “a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (BRASIL, 1988).

Percebe-se a preocupação sensível do texto constitucional com o destaque do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, de modo a se perquirir o engendramento de uma cidade sustentável, conceito que abrange diversos aspectos relacionados à moradia em condições dignas, com a consequente melhora da qualidade de vida da população (Bodnar, 2015, p. 756).

Outros importantes diplomas também contribuíram para o progressivo fortalecimento do direito fundamental à moradia, tal como o Estatuto da terra (Lei nº 4.504/64), que, quando do pacto dos contratos de parceria agrícola, acabou por impor ao proprietário da terra a obrigação de garantir ao parceiro que residir no imóvel rural, casa de moradia higiênica para atender ao uso exclusivo de sua família, além de área suficiente para horta e criação de animais de pequeno porte (Art. 96, IV).

Em 1964, também, foi criado o Sistema financeiro de habitação pela Lei nº 4.380, que determinou ao Governo Federal, através do Ministro do Planejamento, nos termos do art. 1º “a obrigação de formular a política nacional de habitação e de planejamento territorial, por meio da qual deveria coordenar a ação dos órgãos públicos e orientar a iniciativa privada, no sentido de estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda”.

O aludido diploma normativo estabeleceu prioridade na aplicação dos recursos que deveria ser na construção de conjuntos habitacionais destinados à eliminação de favelas, mocambos e outras aglomerações em condições sub-humanas de habitação, com base no seu inciso I do art. 4º, externando um cuidado legislativo para com o direito à moradia.

Note-se que, com o advento da Lei nº. 6.766/1979, sobre o parcelamento do solo urbano, houve a concessão, à legislação municipal, da competência para definir as zonas urbanas e de expansão urbana, enaltecendo ostensivamente o foco na ordenação das cidades, com a preocupação acerca da salubridade das moradias e saúde da população, proibindo o parcelamento do solo em condições adversas, a denotar o cuidado legislativo para com a questão da habitação e da saúde pública.

Após a Constituição Federal de 1988, outros diplomas normativos de relevância ganharam destaque, no tocante às temáticas habitacionais, como a Lei nº 8.245/91, que tratou das locações dos imóveis urbanos e os procedimentos a elas pertinentes; a importante Lei nº 10.257/2001 (Estatuto das Cidades), que estabeleceu as diretrizes gerais da política urbana; a Lei nº 10.840/2004, que criou o programa especial de habitação popular; e a Lei nº 11.124/2005, que dispôs sobre o —Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, criando o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS, a denotar um farto arcabouço jurídico gravitando sobre o direito à moradia, não obstante ainda encontrar desafios inúmeros para a sua concretização.

Vale frisar, em face da sua peculiar relevância e dimensão, como anota Marise Costa de Souza Duarte²⁴ que “coube ao estatuto da cidade, que entrou em vigor em 10.07.2001 (Lei 10.257), regulamentando o capítulo constitucional da Política Urbana, instituir um importante arsenal normativo capaz de municiar a Reforma Urbana em muito de seus propósitos, especialmente na implementação de políticas focadas na redução da desigualdade social e na construção democrática das cidades”.

²⁴ DUARTE, Marise Costa de Souza. Meio ambiente e moradia: direitos fundamentais e espaços especiais na cidade. Curitiba: Juruá, 2012, p. 97.

O Estatuto da Cidade estabeleceu um regramento robusto e amplo para a cidade, contemplando, inclusive, a questão ambiental. Nele foram estabelecidas as diretrizes gerais da política urbana com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades e da propriedade urbana em prol do coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como o equilíbrio ambiental. Paralelamente, procurou-se uma nítida minimização da distinção entre a cidade legal, disposta nos termos da Lei 6.766/1979, socialmente reservada aos civis, e a cidade ilegal, deixada ao potius, esta formada pelas classes socialmente marginalizadas e economicamente menos favorecidas, relegadas ao abandono em parcelamentos irregulares do solo urbano típico de periferias, morros, encostas íngremes, áreas alagadiças ou contaminadas (Oliveira, 2017, p.79).

A lei 10.257/2001 estabeleceu a garantia de uma cidade sustentável como objetivo da política urbana nacional, visando ao desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, sendo essa garantia entendida como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para presentes e futuras gerações. Como leciona Bodnar (2015, p. 866), o Estatuto das Cidades se apresenta como o instrumento existente no ordenamento jurídico atual, que vai influir consideravelmente no problema do acesso e da segurança da moradia.

Percebe-se que a noção de moradia, como leciona Monteiro (2019), extrapola seu aspecto físico de local de abrigo e repouso, passando a envolver a construção de um ambiente psicológico e humano que possibilite o desenvolvimento e alcance das necessidades básicas do indivíduo. Nessa linha de raciocínio, a definição de moradia extrapola e vai muito além da noção de casa própria, de um teto para morar, haja vista que contempla diversos outros fatores que se interrelacionam com o próprio desenvolvimento humano e o ambiente equilibrado.

O próprio Estatuto da Cidade, atento a esse panorama, prega que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, garantindo o 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. Ou seja, a moradia vai além do que um simples teto e deve ser analisada, à luz dos demais componentes que dão conformidade a uma cidade equilibrada e sustentável.

Dentro desse prisma, há de ser observado, por conseguinte, que, não raramente, as políticas públicas habitacionais têm como resultado a construção de casas populares em locais ermos, afastados dos centros, com precário fornecimento de serviços públicos essenciais, o que acarreta num efeito colateral preocupante, qual seja, o da segregação social. Monteiro (2019) alerta que, para garantir-se este direito fundamental faz-se necessário que a moradia seja adequada, e, para tanto, exigem-se serviços básicos de fornecimento de água, esgoto e energia elétrica de forma suficiente e apropriada, bem como que o imóvel se situe em condições geográficas seguras.

As políticas habitacionais devem estar atentas para uma concretização substancial dos direitos fundamentais, não interpretando a moradia de forma isolada dos demais fatores que são parte da sua própria essência. É preciso que tais políticas estejam em sintonia com uma infraestrutura que viabilize o pleno exercício da cidadania, e estejam direcionadas à salvaguardar os direitos da população mais vulnerável, sem quaisquer forma de discriminação, almejando, assim, uma igualdade material, e não apenas formal.

Nota-se que a definição de moradia está visceralmente atrelada a um feixe de direitos sociais, de modo que não pode ser interpretada nem garantida de forma individualizada, porquanto resta umbilicalmente associada ao direito à saúde, à educação, à segurança pública, ao transporte público e demais serviços indispensáveis e essenciais para o efetivo exercício de uma vida digna.

Nada obstante consideráveis e louváveis avanços legislativos, a concretude do direito à habitação ainda é uma realidade distante para a população que se aglomera nas favelas e nas periferias do país. Como destaca Sarlet (2010, p.9) “uma breve visita à periferia das grandes cidades brasileiras, já bastaria para revelar – de modo bem mais contundente do que uma pletora de dados estatísticos - o quanto também o direito à moradia (e a referência aos sem-teto não constitui mero acaso) já —nasce em se considerando a sua incorporação expressa ao texto constitucional – marcado pela crise de efetividade, identidade e confiança que assola os direitos fundamentais”.

A produção legislativa, nesse passo, é de suma importância, malgrado a melhoria das condições de vida da população perpassa por ações efetivas e concretas por parte do gestor público na execução dos projetos e efetivação dos programas habitacionais, com o fito de propiciar o atendimento das demandas sociais na sua inteireza, atentando para a interligação dos diversos direitos sociais, para viabilizar uma moradia adequada.

2.4. Dignidade humana e moradia adequada

A dignidade da pessoa humana, fundamento republicano cristalizado no ordenamento pátrio no seio da CF/88, consiste em verdadeira pedra angular de todos os direitos e garantias individuais. O direito a uma vida digna perpassa inexoravelmente por uma moradia adequada, que reverbera na própria qualidade de saúde, proporcionando ao cidadão viver em sintonia consigo mesmo e com o ambiente em que vive, gozando das suas liberdades, construindo os seus valores e sentimentos, na busca do exercício pleno da cidadania.

O aparato jurídico estatal deve estar atento para a observância do princípio da dignidade humana, promovendo as prestações positivas ínsitas à efetivação dos direitos fundamentais condizentes com os anseios sociais para dar respaldo à preservação da própria vida humana. O processo de incorporação deste mandamento de otimização nas Constituições foi fruto de longas e históricas lutas que a humanidade atravessou, principalmente diante de momentos autoritários e despóticos que aniquilaram o respeito à vida humana. De forma precisa, Ricardo Maurício Freire Soares leciona²⁵:

Com efeito, a proclamação da normatividade do princípio da dignidade da pessoa humana, na grande maioria das Constituições contemporâneas, conduziu ao reconhecimento da eficácia jurídica dos direitos humanos, afastando-se a concepção anacrônica da sua inexigibilidade em face de comportamentos lesivos à vida digna do ser humano, seja por ações de governantes ou de particulares, por se tratar de máximas ético-morais desprovidas de coerção e de imperatividade.

O princípio da dignidade da pessoa humana está visceralmente atrelado ao direito à saúde, uma vez que o pleno gozo de uma vida saudável reside nas condições elementares de nutrir o corpo humano de homeostase orgânica capaz de permitir que os indivíduos possam trilhar, com saúde física e mental, os seus destinos, na busca de felicidade. E a moradia, nesse contexto, representa um determinante social da saúde de relevância.

Desta maneira, o direito à adequada e digna moradia torna-se indissociável da própria dignidade humana, pois acaba por representar um pressuposto ínsito para o exercício de uma vida digna ao lado da saúde. Ingo Sarlet ressalta que “quando se fala em direito à dignidade, se está, em verdade, a considerar o direito a reconhecimento, respeito, proteção e até mesmo promoção e desenvolvimento da dignidade, podendo inclusive falar-se de um direito a uma existência digna”²⁶.

²⁵ SOARES, Ricardo Maurício Freire, **Op.cit.**, p. 51.

²⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade (da Pessoa) Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora. 2011, p. 71.

Vale gizar que o mandamento da dignidade humana e o direito à saúde não podem representar apenas disposições positivadas, posicionando-se como promessas constitucionais, e “não se desvaneça como mero apelo ético”²⁷, porquanto vão muito além disso, de tal maneira que é fundamental a sua concretude ainda que se buscando a tutela judicial, dada a indispensabilidade da máxima efetividade.

A Carta Magna brasileira não ficou em jejum, de modo a consagrar a dignidade da pessoa humana como princípio fundamental, agasalhando tal mandamento nuclear do sistema, como resta gizado em muitos ordenamentos jurídicos do mundo contemporâneo, prestigiando-se a libertação do ser humano e compelindo, a um só tempo, o poder estatal a reverenciar e proteger esse princípio basilar. Sendo assim, deve-se buscar toda força normativa do texto constitucional para fazer valer o direito à moradia e garantir a própria essência da dignidade humana.

É evidente que o princípio da dignidade humana representa um farol que ilumina e norteia todos os direitos fundamentais, abraçando fortemente, sobretudo após a emenda constitucional nº. 26, o direito à moradia. Num país como o Brasil, com uma população vultosa em mais variados graus de miserabilidade, não se pode, indubitavelmente, olvidar desse núcleo mandamental que será fundamento lapidar para a exigência dos direitos prestacionais.

Percebe-se que o constituinte brasileiro optou, sob o ponto de vista terminológico, por tratar do Direito à moradia de forma genérica, desacompanhado de qualquer adjetivo, diferentemente do que ocorre na esfera dos tratados internacionais, a exemplo do Pacto Internacional de 1966 (que traz a expressão Direito à moradia adequada) ou da Constituição da Bélgica (que utiliza a expressão direito a uma moradia decente). Apesar disso, não nos parece, sob a ótica da Constituição Federal de 1988, que um Direito à moradia possa, em qualquer hipótese, ser interpretado como um direito a uma moradia não adequada ou, ainda pior, não decente (Sarlet, 2010, p. 17).

²⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. **Op. Cit.**, p. 46.

É clarividente que o princípio da dignidade da pessoa humana reverbera no direito à moradia e na própria vida do cidadão, porquanto representa *conditio sine qua non* para o pleno desenvolvimento e construção da sua personalidade e, por via de consequência, do convívio social, proveniente de acesso à saúde, ao trabalho, educação, lazer e toda a forma de relacionamento em sociedade. A ausência de moradia digna e adequada na mitigação da própria dignidade da pessoa humana, de modo que assegurar e proteger esse direito é dever do Estado, especialmente, focado para a população menos abastada.

Nesse passo, para se ter uma moradia digna e adequada não se pode olvidar que a oferta de infraestrutura sanitária e acesso aos serviços públicos elementares como saúde, água potável, energia elétrica, coleta de lixo e transporte público são *conditio sine qua non* para um teto seguro, de modo que não há se falar em dignidade de vida sem tais requisitos basilares. Anota Monteiro (2019, p. 39) que para que uma moradia possa se considerada adequada, faz-se necessário que ela disponha de serviços e facilidades indispensáveis à saúde, à segurança, ao conforto e à nutrição do indivíduo. É imperiosa a disponibilização de água potável, serviços de saneamento básico, adequação climática, energia, ventilação, depósito de resíduos de lixo etc. Da mesma forma, deve restar à disposição do indivíduo o acesso a bombeiros e ambulância, policiamento, transportes públicos e pavimentação.

Vale reforçar que o fornecimento de água potável, o saneamento básico e a coleta regular de lixo são fatores que tem uma ingerência robusta na saúde populacional, viabilizando um desenvolvimento saudável de uma vida, longe de patologias que estão sempre presentes na carência desses básicos serviços. Por isso, a falta de saneamento básico, notadamente a ausência de água tratada e esgotamento sanitário, historicamente, são apontados como um conjunto de fatores para a propagação de diversas doenças infectocontagiosas.

Ademais, não obstante os desafios de encontrar terrenos disponíveis nas grandes cidades e regiões metropolitanas, faz-se necessário levar em consideração, para uma moradia adequada, a localização geográfica, uma vez que muitas políticas habitacionais não raramente se olvidam de atentar para esse importante componente, já que, geralmente, os terrenos longe dos centros urbanos são mais viáveis, do ponto de vista da economicidade para o Poder Público, e lucrativo, para as empresas que irão executar tais construções.

Não se pode perder de vista as questões atinentes à acessibilidade, não apenas aos serviços essenciais no espaço geográfico das habitações, mas a viabilidade das pessoas com deficiência acessarem tais complexos habitacionais, com rampas de acesso, banheiros adaptados para cadeirantes, de modo que as residências sejam mais um instrumento de inclusão.

Da mesma forma, uma fiscalização efetiva no que tange aos materiais usados na execução dos projetos e da infraestrutura das unidades habitacionais é de suma importância, a fim de garantir condições reais de habitabilidade, sem exposição a deslizamento de terra, riscos de desmoronamento, chuvas, umidade e com espaços higienizados, garantindo, assim, condições dignas de moradia.

A sensação de segurança jurídica também deve ser garantida, lastreada no instrumento jurídico que proporcione estabilidade nas relações e o direito à moradia, com o fito de evitar que os moradores fiquem na dependência de decisões políticas circunstanciais, submetendo-se a discricionariedades desarrazoadas ou arbitrariedades indevidas.

Como registra Sarlet (2010), a) segurança jurídica para a posse, independentemente de sua natureza e origem; b) disponibilidade de infra-estrutura básica para a garantia da saúde, segurança, conforto e nutrição dos titulares do direito (acesso à água potável, energia para o preparo da alimentação, iluminação, saneamento básico, etc); c) as despesas com a manutenção da moradia não podem comprometer a satisfação de outras necessidades básicas; d) a moradia deve oferecer condições efetivas de habitabilidade, notadamente assegurando a segurança física aos seus ocupantes; e) acesso em condições razoáveis à moradia, especialmente para os portadores de deficiência; f) localização que permita o acesso ao emprego, serviços de saúde, educação e outros serviços sociais essenciais; g) a moradia e o modo de sua construção devem respeitar e expressar a identidade e diversidade cultural da população.

É preciso, pois, que todas as pessoas que almejam uma habitação adequada estejam agasalhadas pelo manto da segurança jurídica, contra ameaças, despejos forçados, assédios e outras intempéries, tendo o Poder Público a obrigação de promover a fiscalização devida dos empreendimentos e programas garantindo a proteção a tais grupos vulneráveis.

3. A RELAÇÃO ENTRE O DIREITO À MORADIA, SAÚDE E MEIO AMBIENTE

3.1. Moradia como determinante social da saúde

É inegável que o debate acerca da saúde e moradia, embora represente um desafio histórico, ganhou destaque no último decênio, notadamente com o advento da pandemia do coronavírus, principalmente no que tange às consequências das condições de habitação e a saúde populacional. A interferência direta da moradia na saúde das pessoas não se resume a um teto que cada um tenha, porquanto o impacto permeia uma série de fatores complexos como infraestrutura, saneamento básico e ambiente psicologicamente saudável para se viver.

O constituinte cristalizou no seio da Carta Política de 1988 que a saúde é “direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” (art. 196 da CF/88).

Vale destacar, também, o comando normativo constitucional contido no artigo 198, haja vista que o sábio Texto Maior estabeleceu, ainda, com muita propriedade, a política pública a ser efetivada pelos Poderes Públicos voltada ao acesso da população, materializado no Sistema Único de Saúde (SUS):

“Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;

II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;

III - participação da comunidade”.

Verifica-se do art. 198 da CF/88 um conjunto de diretrizes lastreado na existência da descentralização das ações e serviços públicos de saúde, na participação da comunidade e no atendimento integral, vislumbrando-se, por conseguinte, o chamado princípio da integralidade da saúde, de modo que “o atendimento integral refere-se ao atendimento das necessidades dos indivíduos de uma maneira ampliada, sendo um eixo importante na construção do SUS e constituindo-se como um desafio na caminhada de construção do sistema²⁸.

²⁸ Mattos, Ruben Araújo de e Pinheiro, Roseni. Organizadores. **Cuidado: as fronteiras da integralidade**. Rio de Janeiro (RJ): Hucitec-ABRASCO; 2004.

É incontroverso que o SUS deve garantir a atenção adequada às demandas de saúde dos seus usuários:

Trata-se, sem dúvida, de um caso de tratamento ímpar, pela Constituição Federal, de uma política pública. Com efeito, enquanto no campo das competências materiais comuns é facultada a cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios (parágrafo único do art. 23), na saúde a atuação conjunta e coordenada é uma imposição constitucional. Ou seja, a Constituição retira do estado-membro e do município a possibilidade de livremente dispor sobre como executar a política de saúde, determinando que, necessariamente, deverão prestar esse serviço público no âmbito do sistema único, cujas diretrizes são nacionais.²⁹

A Lei nº 8.080/90 (a Lei Orgânica da Saúde) tem um autêntico caráter inderdisciplinar ao fixar os objetivos do SUS, como o alcance da assistência às pessoas por intermédio de ações de promoção, proteção e recuperação da saúde, com a realização integrada das ações assistenciais e das atividades preventivas.

No que toca ao direito à moradia, além do lastro constitucional, e ainda que ratificado na Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU), em que o Brasil é signatário, o direito à moradia, também previsto em legislação infraconstitucional, como o Estatuto da Cidade (Lei nº. 10.257/2001) não é uma realidade para a maioria dos brasileiros.

E, nesse contexto, percebe-se que a questão habitacional está atrelada aos mais diversos fatores como o espaço social de convivência, a infraestrutura, casa, as relações sociais, culturais, históricas, econômicas, e, até mesmo, a identidade e carga ideológica das pessoas, havendo um papel direto entre a moradia, saúde e sociedade.

²⁹ WEIHCERT, Marlon Alberto. **Saúde e federação na Constituição brasileira**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004

A relação entre condições de vida e saúde é deveras crucial para a compreensão das disparidades sociais e a necessidade de intervenções eficazes, através de estratégias de políticas públicas voltadas para garantia do acesso a uma habitação digna que está, indubitavelmente, atrelada ao determinante social da saúde.

No que toca ao contexto histórico, vale salientar, primeiro, que as intervenções nas condições habitacionais ocorreram com vistas ao enfrentamento de problemas de saúde pública, e, segundo, que as consequências dessa ingerência estatal focou na população vulnerabilizada, quando do combate à cólera e febre amarela, como bem anotou Bonduki (2017, p. 41) ao destacar que, para o combate das duas epidemias que atingiram a população a partir de 1893, foram implementadas — três frentes de combate — legislação urbanística, planos de saneamento básico e estratégia de controle sanitário -, que são a origem da intervenção estatal no controle da produção do espaço urbano e da habitação.

O Estado viu-se obrigado, no início do século XX, a intervir no contexto habitacional, ainda que houvesse mitigação no controle de duração de jornada laboral, de trabalho de menores e precária remuneração dos empregados, porquanto havia uma ostensiva ameaça à saúde pública, diante da crescente proliferação de loteamentos e edificações, e, ao mesmo tempo, uma fragilidade e precariedade da infraestrutura, prestação de serviços e tratamento de água e esgoto. Na visão de Bonduki (2017, p. 37), tal controle sanitária partia da concepção de que estavam na cidade e nas moradias as causas das doenças, — as quais seriam extirpadas por meio da regulamentação do espaço urbano e do comportamento dos moradores.

É de fácil constatação que os problemas relacionados à habitação atingem de modo mais contundente as camadas mais vulneráveis da população, de modo que a intervenção do Poder Público nesses gargalos habitacionais teve origem no combate aos problemas de saúde pública, a ensejar uma umbilical relação entre os aludidos direitos fundamentais sociais.

Ademais, o conjunto de ações no controle urbanístico, incluindo-se a intervenção compulsória nas habitações, tinham o desiderato de combater as pragas e demais patologias, não sendo levado em consideração de forma mais consistente as medidas voltadas para melhoria das condições de vida da população mais vulnerável, que habitavam residências precárias.

Os segmentos mais economicamente fortalecidos, em condições favoráveis de salubridade, dada a classe social e condição econômica diferenciadas, acabavam por não serem atingidos pelas intervenções estatais, uma vez que ficavam mais protegidos das patologias, enquanto o poder público pouco ou nada se preocupava em melhorar as condições de habitação das classes menos favorecidas, apenas centrando esforços no combate das doenças infectocontagiosas. É fato que cidades fragilizadas e carentes de habitações saudáveis sofrem mais os impactos das doenças que se alimentam da desigualdade social.

A Revolta da Vacina também representa um momento histórico relevante, quando no início do século XX, a então capital do país, Rio de Janeiro, implementou medidas sanitárias de combate às epidemias que assolavam a cidade, a exemplo da tuberculose, febre amarela, varíola, febre amarela e peste bubônica, como a intervenção nos espaços urbanos, com demolição de residências, vacinação obrigatória e compulsória, bem como remoção de pessoas.

O grau de insalubridade das residências e dos espaços urbanos era considerado como principal causador da propagação das moléstias, nada obstante tais políticas sanitárias para combater as doenças tivessem outros desideratos como bem anotaram Gomes Júnior e Silva (2020, p.163): o que podemos constatar mais apuradamente daquele contexto são os modos como as forças e instituições de controle incidiram sobre a saúde, os corpos e as vidas da população mais pobre, tendo como objetivo principal e real por trás de suas campanhas higienistas a estabilização econômica do país e sua adequação dentro de um modelo de civilização europeu, burguês, liberal.

Arrematam ainda asseverando que “além dos higienistas considerarem a cidade do Rio de Janeiro como insalubre e seus moradores como carentes de uma higiene social direta, entre os positivistas a situação não era mais branda. Estes últimos entendiam a cultura negra e a religiosidade afro-brasileira como influências negativas e corruptíveis da sociedade, como manifestações de atraso intelectual, social e cultural capazes de provocar desvios, degenerações e afetar os bons costumes e as famílias baseadas no modelo burguês”.

Denota-se, uma ligação profunda, sejam nos espaços coletivos sejam no seio dos núcleos familiares, entre as intervenções estatais com implantação de políticas voltadas aos espaços urbanos e as questões atinentes à saúde coletiva, de modo que o direito à moradia é apresentado como um determinante social da saúde. Na ótica de Magalhães et al (2013, p. 59), os determinantes sociais da saúde (DSS) estão vinculados aos comportamentos individuais e às condições de vida e de trabalho – nas quais as condições de habitação e de saneamento se inserem.

Nesse passo, é válido frisar que Organização Mundial da Saúde - OMS instituiu a Comissão Mundial sobre os Determinantes Sociais da Saúde (no ano de 2005), com o escopo de promover orientações nas ações com vistas ao fomento da igualdade na saúde e para promover um movimento global para alcançar este objetivo (OMS, 2010), de modo que, ao reconhecer a habitação adequada como determinante social da saúde, constou no Relatório final da referida Comissão Mundial a importância não somente do local de residência, mas de toda a comunidade, para a promoção do bem-estar físico e mental.

Verifica-se que o bem estar físico e mental da população, assim como o preenchimento dos requisitos basilares para o gozo de uma vida digna, dialogam diretamente com as questões atinentes à salubridade das suas residências e viabilidade de todas as pessoas terem acesso universal aos serviços de saúde, razão pela qual a relevância de uma condução da gestão pública de forma participativa, não apenas com imposição de condutas por parte dos governos, mas com uma efetiva atuação integrada com a comunidade, a fim de construir, de forma plural, um ambiente saudável e cidades sustentáveis.

O novo coronavírus instou a todos para inúmeras reflexões e trouxe uma vultosa preocupação para a saúde pública no mundo, cuja população (desde a mais hipossuficiente até a mais abastada) sofreu bastante com os impactos no âmbito da saúde mental e suas consequências no pós-COVID, diante de perturbações dos mais diferentes níveis.

A COVID-19³⁰, que atingiu milhões de pessoas em todo o mundo, ceifou mais de setecentos mil vidas no Brasil, sendo que a facilitação da sua propagação, o conhecimento ainda incipiente sobre o vírus e o vertiginoso aumento do número de contágios fizeram com que a Organização Mundial de Saúde (OMS) elevasse, em março de 2020, a doença ao *status* de pandemia.

Uma sensação de insegurança e incertezas em várias searas da vida, não obstante o medo de ser infectado, provocou diversas modificações no cotidiano das pessoas. O isolamento social, as medidas de restrição, a quarentena, o crescente desemprego e a diminuta acessibilidade à vacina são exemplos de que as consequências da crise de saúde pública afetou diretamente a saúde mental da população.

No cenário de caos sanitário, a falta de moradia, problema complexo em muitas partes do mundo, em que muitas pessoas vivem à margem da sociedade, agravou ainda mais esse tenebroso quadro social. Além dos desafios inerentes à ausência de moradia, tal preocupação foi maximizada com o novo coronavírus e a saúde mental desses indivíduos.

³⁰ Nome da síndrome respiratória ocasionada pelo novo coronavírus foi, inicialmente, detectada, em 2019, na cidade de Wuhan, capital da província da China Central.

O período pandêmico descortinou, com ênfase, o abismo entre classes sociais, e a tamanha desigualdade existente foi um dos empecilhos para a otimização das medidas de sanitárias, de modo que era praticamente impossível dar cumprimento às recomendações de evitar aglomeração e ficar em casa para as pessoas que não usufruem do mínimo existencial de ter um teto, ou quando tem uma residência humilde, a quantidade de habitantes não permitia o distanciamento indispensável para conter a propagação do vírus.

A carga de sensações desconfortáveis provenientes da pandemia corrobora a relevância dos cuidados perenes com a saúde mental em crianças, adolescentes, adultos e idosos, enfatizando a necessidade de uma rede multidisciplinar que possa estar capacitada e bem estruturada para o atendimento, notadamente no que concerne às pessoas residentes em moradias precárias.

O momento excepcional e singular vivenciado pela humanidade realçou a importância de políticas públicas sérias, comprometidas e responsáveis voltadas para um tratamento democrático da moradia e saúde mental, baseado na integração e não no enclausuramento. O Brasil, em estado de Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional, desde o início de abril de 2020, para conter a transmissibilidade do novo coronavírus publicou, através do Ministério da Saúde, em sintonia com a Lei 13.979/20, as Portarias nº 356 e 454, a fim de fomentar o isolamento social.

Na luta contra esse vírus altamente mortal, aproximadamente 46,2% da população brasileira estavam em quarentena, nos primeiros meses de 2020, havendo um pico de adesão em 22 de março, com 69,3%³¹.

³¹ Inloco. (2020). Mapa brasileiro da COVID-19: índice de isolamento social. Disponível em <<https://mapabrasileirodacovid.inloco.com.br/pt/?hsCtaTracking=68943485-8e65-4d6f-8ac0-af7c3ce710a2%7C45448575-c1a6-42c8-86d9-c68a42fa3fcc>>. Acessado em 31/01/20.

O curioso é que, após esse período, foi constatado um declínio substancial da adesão ao isolamento, o que demonstrou que parte da população deixou de atender, na sua integralidade, às recomendações de quarentena, diante da instabilidade da gestão central e proliferação de informações falsas e ambíguas em relação à COVID-19 e, até mesmo, de utilização de medicamentos sem eficácia.

A questão do isolamento e habitação, sobretudo a mais precária, acentuou, de forma ostensiva, a desigualdade do país, na medida em que, a um só tempo, agudizou o cenário da miserabilidade, principalmente, para as pessoas sem emprego fixo, camelôs, trabalhadores autônomos, mercado informal em geral, e, ainda, revelou quão espinhoso era a observância do isolamento social, levando em consideração a ausência digna de habitação e políticas habitacionais emergenciais.

As novas emoções e sensações provenientes da Covid-19 potencializaram sentimentos de angústia, medo e tristeza, acarretando, ao mesmo tempo, após longos meses de isolamento social, comportamentos diversos, como a quebra do distanciamento social, a aquisição e acúmulo de equipamentos de proteção, além do nítido desgaste daqueles que estão na linha de frente, quais sejam, os profissionais da saúde. Percebe-se o quão importante, ainda mais neste momento de travessia, são os cuidados com a saúde mental.

As pessoas, usuários do sistema de saúde ou não, têm apresentado relatos de solidão, nervosismo e variação no humor, com pacientes, após o tratamento da Covid-19, apresentando sintomas relacionados ao estresse pós-traumático, com sintomas de insônia, ansiedade, ruminação, medo de nova contaminação, perda de energia, carecendo, pois, de atenção especial nos cuidados de saúde mental, máxime as pessoas mais carentes, cenário este potencializado com a carência habitacional ou a existência de residências precárias.

Percebe-se que, no enfrentamento da Covid-19, o poder estatal, assim como a história já relatava em outros tempos de proliferação de doenças, interveio com medidas restritivas de circulação, fechamento do comércio, o uso obrigatório de máscaras, restrições excepcionais e temporárias de entrada e saída do país, por rodovias, portos e/ou aeroportos; restrições de locomoção intermunicipal e interestadual, a possibilidade de requisição de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas.

É fato que, num cenário extremo, tais medidas amargas foram necessárias para mitigar a proliferação desenfreada do mortal vírus, gerando, como consequência, a paralisação do comércio, impossibilidade do exercício das atividades pelos trabalhadores, desencadeando, por exemplo, na inadimplência com os compromissos familiares e aumento do número de pedidos de despejos, malgrado as intervenções jurídicas no sentido de flexibilizar a situação, devido à situação excepcional.

Há de se ressaltar a importância das decisões sensatas provenientes do Poder Judiciário, com o escopo de proteger o direito fundamental à vida, a dignidade da pessoa humana, a saúde e do direito fundamental social à moradia, notadamente com o fito de agasalhar pessoas em estado de vulnerabilidade social e econômica, como exemplo das questões decididas no bojo ADPF 828, quando o Ministro Barroso, relator da aludida ação, deferiu medida cautelar, traçando parâmetros para proteção do direito à moradia, em face dos despejos, remoções ou desocupações arbitrárias que se noticiavam, a ensejar, inclusive, a edição da Recomendação nº 90/2021 do Conselho Nacional de Justiça:

“Art. 1º Recomendar aos órgãos do Poder Judiciário que, enquanto perdurar a situação de pandemia de Covid-19, avaliem com especial cautela o deferimento de tutela de urgência que tenha por objeto desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais, sobretudo nas hipóteses que envolverem pessoas em estado de vulnerabilidade social e econômica.

Parágrafo único. A avaliação a que se refere o caput poderá considerar, dentre outros aspectos, o grau de acesso da população afetada às vacinas ou a tratamentos disponíveis para o enfrentamento da Covid-19”.

As medidas restritivas de circulação, aliadas às intervenções dos três poderes, geravam efeito. Aqueles que detinham condições financeiras de praticar o isolamento social conseguiam minimizar os efeitos nefastos do novo coronavírus, embora aquele usuário do SUS que recebia alta, após o tratamento, mas não tinha teto, só escancarava a problemática das políticas habitacionais no país.

Denota-se, pois, que há uma total e direta interligação entre o direito à saúde e o direito social fundamental à moradia. Não se pode, de forma alguma, subestimar ou minimizar as repercussões psicológicas de toda essa atmosfera de pandemia, máxime pelo fato de que a reconstrução social, política e econômica perpassam necessariamente pelo equilíbrio da sociedade em compreender esse “novo” normal não apenas para o bem-estar individual, mas, principalmente, com a noção de coletividade e respeito pela vulnerabilidades das pessoas que estão mais suscetíveis à patologia, às suas nefastas consequências e urgência no aprimoramento das políticas habitacionais.

De fato, a tão almejada efetivação do direito à moradia no Brasil perpassa por um complexo conjunto de análises acerca da desigualdade social, a pluralidade de de formações culturais, carecendo de um olhar atento e proativo por parte da Administração Pública, com investimentos robustos e programas consistentes que possam viabilizar um atendimento das demandas das classes mais vulneráveis, na projeção de uma cidade mais planejada e acolhedora, combatendo toda forma de discriminação e mitigando os problemas estruturais da sociedade.

A pandemia mostrou a importância da necessidade de um poder estatal equilibrado, trabalhando em rede e de forma interdisciplinar, com a demonstração ostensiva da relevância dos servidores profissionais de saúde, atuando em diversos campos do saber, com médicos, psicólogos, assistentes sociais, enfermeiros, fisioterapeutas etc, com o propósito de salvar vidas e prestar um atendimento transversal de saúde com respeito à dignidade do usuário do maior sistema único de saúde do mundo, à disposição de todos os brasileiros.

O cenário pandêmico também revelou que a população carente de recursos financeiros e desprovida do direito à habitação adequada e moradores de rua, foi a que mais sofreu, desnudando ainda a preocupação em se manter a perenidade dos programas de saúde e habitacionais, sobretudo levando em consideração que a moradia é um singular e relevante determinante social da saúde.

3.2. O meio ambiente e a moradia

A interligação existente entre os direitos ao meio ambiente e a moradia impõe ao estado uma postura de respeito e abstenção de atitudes lesivas aos direitos fundamentais e o dever de concretização dos direitos ao meio ambiente e a moradia em todos os níveis de competência.

Para dar concretude a tais direitos fundamentais, o Estado deve estar focado no planejamento territorial e urbano, com uma visão macro sobre a temática, e com lastro no sistema jurídico brasileiro. Tal planejamento pode ser compreendido, sob o prisma jurídico, como um mecanismo que “o administrador deverá executar sua atividade governamental na busca da realização das mudanças necessárias à consecução do desenvolvimento econômico-social”.³²

As questões atinentes à moradia e meio ambiente; habitação e natureza urbano-ambiental; direitos fundamentais em conflito ou em complemento fazem parte das problemáticas a serem discutidas e aprofundadas, notadamente em centros urbanos saturados, que continuarão a crescer até 2050, conforme previsões da ONU³³.

³² SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p.88.

³³ UNITED NATIONS (2016). *World Population Prospects 2019*. Disponível em <https://population.un.org/wpp/> Acesso em 04 dez. 2025.

Vale registrar a perspectiva do biólogo Erle Ellis³⁴ sobre a interação e integração da espécie humana à natureza, as quais estariam atingindo um patamar de alteração do ambiente tão intensa que haveria uma transformação e substituição dos biomas em “antromas” (“anthromes”), uma espécie de neologismo do prefixo antro-(aontrópico) com o sufixo –oma (bioma)³⁵.

Essa integração e intensa interação humano-natureza, principalmente em países em desenvolvimento, moldando-se numa nova espécie urbana tem dificuldades de prover os serviços básicos de saúde e saneamento, água potável, moradia adequada e digna, enfrenta as questões socioeconômicas climáticas e ambientais, como desigualdade de recursos de serviços, as altas temperaturas, formando as ilhas de calor nas cidades, com enchentes, poluição atmosférica e hídrica, sinalizando um cenário sensível e preocupante para o futuro.

Percebe-se, neste quadro, que a questão relacionada à moradia e meio ambiente traz, a todo momento, na atualidade, situações fáticas excepcionais de ostensiva ocupação das encostas, morros, zonas de alto risco de deslizamento de terra, a ocupação de unidades de conservação, em virtude de mitigada área urbana para regular ocupação.

³⁴ ELLIS, Erle C. *Anthropogenic transformation of the terrestrial biosphere. Philosophical Transactions of the Royal Society. A*, 369, 2011. P 1028 apud ARIAS-MALDONADO, Manuel. *Environment and Society Socionatural Relations in the Anthropocene*. SpringerBriefs in political Science. ISBN 978-3-319-15952-2 (eBook). Springer, 2015. P. 90.

³⁵ Erle Ellis (biólogo) apresentou uma tese de que o Planeta Terra vivencia a criação dos denominados de antromas, que emergem e tomam os espaços antes ocupados pelos naturais e biomas. Tomando por base a análise dos padrões globais e o nível de contínua e intervenção humana (muitas vezes com alto grau de irreversibilidade) nos biomas e ecossistemas do planeta, o conceito de antroma pode se dar a partir de uma visão alternativa da própria biosfera da Terra. É dizer: antromas nada mais são do que biomas antropogênicos ou seja biomas que foram modelados pela ação humana. Os mesmos podem ser descritos como uma colcha de retalhos de paisagens heterogêneas. Há uma combinação envolvido com cobertura vegetal em conjunto com a diversidade de outros da terra a partir de interesses puramente humanos. A título de exemplo desses novos habitats (não mais naturalmente puros) temos a miscigenação entre áreas urbanas e regiões agrícolas, bem como a mistura indistinta de vegetação manejada por seres humanos de cobertura vegetal ou natural (ou seminatural).

Com efeito, malgrado a previsão, na legislação pátria, do direito à moradia digna, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a garantia do direito à cidades sustentáveis, que contempla o direito à terra urbana, a habitação, o saneamento ambiental e infraestrutura urbana, com transporte de serviços públicos trabalho e lazer para as presentes e futuras gerações, ainda, infelizmente, o que se presencia é uma visão atrasada no sentido de que habitação, terra urbana e ambiente urbano são componentes dissociados, sendo que estão aglutinados e inseridos na ideia de um mínimo existencial ecológico.

Ao verificar que para as prescrições legais do ordenamento em que a referida garantia representa direito às cidades sustentáveis formam diretrizes da política urbana a ser desenvolvida e que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana em conjunto à previsão constitucional, de que a moradia consiste num direito fundamental social enquanto o desdobramento do princípio da dignidade da pessoa humana e atribui ao direito ao ambiente o status de direito fundamental, resta inequívoco o entendimento de que a proteção a ambos os direitos (moradia e meio ambiente) pressupõe coexistência.

Assim, ainda que existam eventuais conflitos, o bem comum perseguido se aproxima do ideal aristotélico, qual seja, o meio do caminho, o ponto de equilíbrio entre os direitos estabelecidos, o qual pode denominar-se como um Estado Constitucional Ecológico.

O Estado Constitucional, segundo as lições de Canotilho³⁶, além de ser e dever ser um Estado de Direito Democrático e social também devem ser um Estado regido por princípios ecológicos; o Estado Ecológico é uma expressão daquele, pautado em novas formas de participação política, expressas pelo autor na ideia da chamada democracia sustentada. O Estado Constitucional Ecológico é um conceito amplo que pressupõe uma concepção integrada ou integrativa do ambiente e, conseqüentemente, um direito integrado e integrativo do ambiente, em que haja proteção deixa em sua integralidade, por todos os aspectos (natural, físico, químico, biológico) e indivíduos (humano e não humano) que o compõem.

³⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estado constitucional ecológico democracia sustentada*. Impactum, Coimbra University Press. Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente, Coimbra, v.2, ano4, p.9-16, fevereiro, 2001, p.9. Disponível em: <https://bit.ly/3º7DNyY> Acesso em 03 dez 2025

Nessa linha, impõe-se a passagem da compreensão monotemática para um entendimento multitemático, que obriga a adoção da ponderação (ou do balanceamento) entre os direitos e os interesses existentes de formas substancialmente inovadora, avaliando os impactos ambientais e não apenas com relação aos aspectos público e privado, mas também com relação aos planos de diretores municipais de urbanização. Isso pode ser interpretado, na prática, como as hipóteses de exceção para intervenção em áreas de preservação permanente (APP), tanto na perspectiva da regularização ambiental, quanto na regularização fundiária.

De certo modo, tais conflitos também subsistem em virtude da política e do próprio planejamento urbano que optam pela gestão da cidade concentrando os recursos e serviços nas áreas mais destacadas e privilegiadas, juntamente com a política habitacional que aloca os indivíduos menos favorecidos em regiões distantes dos centros de empregos, como no Programa Minha Casa Minha Vida, o que acaba por reforçar, nada obstante a necessidade de novas construções e complexos habitacionais, as desigualdades do espaço urbano, tão marcadas, inclusive historicamente³⁷, por reformas e projetos que priorizam o afastamento das pessoas mais pobres, sob o discurso de modernização e embelezamento.

Não se pode perder de vista, por conseguinte, que a função social da propriedade é um princípio constitucional que baliza o uso da coisa, definindo como deverá ser o formato de sua utilização, acompanhando o racionalmente a concepção dada ao desenvolvimento das cidades, que inclui observar a função ambiental para a propriedade.³⁸

³⁷ MAGALHÃES, Alexandre. A “lógica da intervenção” e a questão da circulação: as remoções das favelas como forma de gerir o espaço urbano no Rio de Janeiro dos Jogos Olímpicos. *Tempo Social – Revista de sociologia da USP*, v. 31, n.2, pp. 221-242, ago, 2019.

³⁸ ROCHA, Silvio Luís Ferreira da. *Função Social da Propriedade Pública*. São Paulo: Malheiros Editores, 2005. P. 124.

Denota-se que a própria formação histórico-territorial brasileira (rural e urbana) fortemente marcada por interesses contrapostos, os quais foram responsáveis pelo desenho e disparidades atualmente vivenciadas, foi delineando este retrato da interligação da moradia e o meio ambiente, de modo que é necessária a internalização dessa conexão, ainda que em contextos não raramente conflitantes, mais que se retroalimentam, com o escopo de compreender a política pública urbana a partir desta integração, e não a exclusão, sob a errônea percepção do convívio contínuo impossível.

3.3. A moradia e a cidade

A presença estatal tem forte impacto no desenho da realidade socioeconômica e espacial das cidades, tendo o condão, na plenitude do exercício das suas funções, de colaborar nas mudanças dos padrões de urbanização e equilibrando as relações sociais.

O acesso à moradia adequada, direito fundamental social, é garantido através da junção entre unidades habitacionais e urbanização plena, segura da posse e disponibilidade dos serviços urbanos essenciais. E tais melhorias na infraestrutura urbana perpassam pelo planejamento urbano social e o dever de planificação que podem contribuir sobremaneira para a garantia desse acesso habitacional digno.

As funções sociais da cidade são exercidas quando atendem aos ditames de ordenação urbana parametrizados nos direitos fundamentais do indivíduo. São interesses difusos que compreendem o acesso à cidade e ao que ele cabe oferecer, tal seja o acesso à moradia adequada, ao transporte público eficiente e eficaz, à saúde e serviços para a sua manutenção, aos serviços para acesso à educação, ao saneamento, à energia elétrica, ao lazer, acesso à cultura e aos esportes, além de propiciar a oportunidade de trabalho e melhora das condições econômicas e sociais³⁹.

³⁹ MELO, Lígia. *Direito à Moradia no Brasil* – política urbana e acesso por meio da regularização fundiária. Belo Horizonte: Fórum, 2010, pp. 27-29.

Há de se frisar que o território urbano é exatamente o palco das disputas econômicas e políticas, e, não raramente, acarretam diretrizes que acabam por criar obstáculos ao acesso de direitos, dentre eles, o da moradia.

Com efeito, cabe ao poder público a prestação de determinados serviços e a condução do pleno desenvolvimento urbano por meio do indispensável planejamento e a fiscalização da organização da cidade, de modo que o acesso à moradia adequada não está desvinculado das ações estatais. Assim, o imóvel urbano deve se prestar a compor a cidade, porquanto faz parte dela, cumprindo uma função que é compatibilizada aos interesses individuais e coletivos a serem imprevistos no plano diretor, nos termos definidos pelo Estatuto da Cidade, e, caso haja descumprimento do regramento, impõe-se a aplicação das sanções previstas na legislação.

Nesse passo, denota-se que a função social das cidades viabiliza a possibilidade de organizá-las, a partir de um planejamento regional e intra-urbano, com teor técnico e racional a ser conduzido pelas administrações públicas, difusoras do bem comum. Em face das singularidades dentro da cidade, o zoneamento para usos distintos em cada região deve ser fundamentado pela noção de funcionalidade, compatível com cada local e demanda. Para tanto, por consectário lógico, é necessário haver um controle do uso da propriedade, submetendo-a aos interesses coletivos em virtude do planejamento previamente construído.

A demarcação do uso e ocupação do solo constrói a funcionalidade do território urbano envolvendo nessa ação especialmente a funcionalidade da propriedade. Como a atividade administrativa, a função de urbanizar deve ser exercitada a partir de contornos previamente estipulados com base em princípios da justiça social, equidade e democratização do acesso à terra urbanizada. Quando não exercida com base em mecanismos legais de promoção equânime para o território, impõe embaraços à possibilidade de concretude fática da melhora de vida, reduzindo planejamento e políticas públicas às juras não cumpridas de uma funcionalidade igualitária, diversa e indivisível na medida das demandas urbanas tão reais quanto complexas e heterogêneas (CASIMIRO, 2024).

A realidade urbana brasileira imprescinde de modificações que otimizem os investimentos nas funções sociais da cidade e no seu desenvolvimento, tendo como norte a elaboração de um instrumento básico de política de desenvolvimento urbano, qual seja, o Plano Diretor Municipal. A partir da compreensão principiológica do Texto Maior de 1988, qualquer outra produção normativa de planejamento do local deve tê-lo como base, de modo que a população possa ter a plena compreensão de que o plano diretor é o principal instrumento político de planificação.

A submissão do Estado aos direitos fundamentais é uma condição de validade para a sua atuação administrativa o que vincula a promoção do direito à moradia adequada à função administrativa e a legítimo exercício das atividades do Estado. Sendo assim, a CF/88 estabeleceu um papel para o Estado brasileiro que o identifica como o Estado Social não por retórica ou pela descrição explícita de tal denominação, mas pelo delineamento ativista que lhe conferiu e impõe ao gestor pública a implementação e efetivação das políticas públicas essenciais, notadamente as habitacionais.

Nessa senda, a propriedade, seja ela pública ou privada, deve submeter-se ao cumprimento de uma função que ultrapassa o atendimento das necessidades individuais de quem a detém. O conteúdo da política urbana brasileira tem lastro constitucional e, por isso mesmo, a abordagem da questão urbana pode ser verificada em duas diretrizes que envolvem veementemente a promoção do acesso à moradia. Primeiro, estampa o dever de planejar e ordenar o pleno desenvolvimento urbano e, segundo, prima por organizar e regularizar territórios, cabendo garantir o funcionamento da cidade fincada em premissas de justiça social, indicando os instrumentos jurídicos e urbanísticos a serem utilizados pelo município.

O Estatuto da Cidade (Lei nº. 10.257/2001) concede ao instrumento de planificação local as diretrizes para indicar as funções sociais da cidade, confere solidez ao dever de planejar, cabendo-lhe estreita observância aos princípios constitucionais, incluindo promover a dignidade da pessoa humana por meio da configuração do direito à moradia.

Dentre as questões urbanas emergentes desde sempre, promover o acesso à moradia adequada é cumprir ao mandado. Sem moradia para um determinado segmento da sociedade não há: exercício da função social da cidade, desenvolvimento pleno, garantia do bem-estar de seus habitantes e sequer pode-se pensar em promoção da dignidade, ainda que seja para apenas um grupo de pessoas, como alguns devem pensar. Se há desrespeito aos direitos de um indivíduo, há desrespeito aos direitos de todos os indivíduos.⁴⁰

A função social da cidade se realiza com o direito à moradia, já que os demais elementos a configuram como adequada à sadia qualidade de vida. Com o dever de garantir as funções sociais da cidade há, claramente, a concepção de uma nova ética coletiva em que se desenvolve a prevalência do interesse comum sobre o interesse individual, compromissado na promoção de cidadania e justiça social. A viabilização da moradia adequada, que depende também do acesso à terra urbanizada, é um dever público no processo de redução das desigualdades sociais e econômicas.⁴¹

⁴⁰ COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 2ª ed., rev e ampl. São Paulo: Editora Saraiva, 2001, p.12.

⁴¹ SAULE JUNIO, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2004, p.239.

3.4. Infraestrutura e moradia

A questão da moradia perpassa por diferentes perspectivas, diante da sua complexidade e transversalidade, em que os desafios do acesso à terra vão muito além da existência do acesso à morada. As dificuldades na infraestrutura dessa habitação e cidade levam o poder público a ter que buscar soluções ainda mais robustas e profundas para o problema.

A relação de intimidade e interdependência entre o direito à moradia, saúde e o meio ambiente revela ainda a carência de infraestrutura para uma digna e adequada habitação, com vistas a uma cidade equilibrada e sustentável.

Nota-se que a questão de infraestrutura é desafiadora, porquanto carece de uma ação estatal ainda mais organizada e programada, para engendrar um conjunto de demandas coletivas, o que acarreta elevados custos e planejamentos mais amplos.

Se a moradia é determinante social da saúde, como visto anteriormente, e dialoga com o meio ambiente e cidade, faz-se necessário, para efetivar o direito à habitação, não apenas pensar a solução da problemática sob o prisma individual, mas, também, no aspecto coletivo, na medida em que possibilite às pessoas, principalmente de baixa renda, usufruírem de uma completa infraestrutura urbana e do seu legítimo direito à cidade.

A complexidade da vida urbana brasileira é oriunda, dentre outros fatores, da constante violação do direito à cidade, haja vista que as classes menos favorecidas sofrem diuturnamente com severas dificuldades no acesso a direitos sociais elementares, como é caso do direito à moradia.

O déficit habitacional e a precária forma de usufruir da cidade, nas suas mais diversas facetas, demonstram uma desordem estrutural e excludente, marcadas ainda pela mitigada e tímida presença de políticas públicas adequadas e eficientes que propiciem o verdadeiro direito coletivo à cidade.

Um novel processo de urbanização está ligado a uma diferente perspectiva de configurar e pensar a cidade, a fim de que o excedente de produção, oriundo de um desenfreado capitalismo e incessante industrialização, não traga ainda mais consequências danosas para o atesto da exclusão social, de modo que é preciso de um olhar mais atento e cuidadoso para com as classes populares que mais necessitam e clamam pelos seus direitos coletivos à cidade e serviços essenciais.

Nas precisas reflexões de David Harvey, “o direito à cidade é, portanto, muito mais do que um direito de acesso individual ou grupal aos recursos que a cidade incorpora: é um direito de mudar e reinventar a cidade mais de acordo com nossos mais profundos desejos. Além disso, é um direito mais coletivo do que individual, uma vez que reinventar a cidade depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo sobre o processo de urbanização”⁴².

O surgimento das cidades, historicamente, sempre esteve correlacionado a uma classe social dominante, principalmente quando analisado sob o ponto de vista econômico, cujo aspecto contribuiu, decisivamente, para os bolsões de pobreza que foram surgindo nas grandes metrópoles brasileiras sem qualquer infraestrutura.

Para o acesso a uma habitação de um imóvel construído numa cidade já pronta, basta a conexão da fiação e cabos à rede urbana instalada nas ruas, mas a partir do momento que sequer existe esta infraestrutura, não se pode dizer que existe a promoção da moradia com entrega de imóveis sem toda uma complexa estrutura ao seu redor.

⁴² HARVEY, David. O Direito à Cidade. In: Cidades Rebeldes: Do Direito à Cidade à Revolução Urbana. Tradução Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

O direito básico à moradia para as classes populares deve ser analisado e implementado de forma macro, com o respeito efetivo ao princípio da dignidade da pessoa humana, não podendo se revelar unicamente nos bolsões das periferias, mas nos perímetros urbanos que possam garantir o efetivo usufruto do acesso à habitação e o coletivo direito de gozo da cidade.

Não se pode olvidar, como registra James Holston que “as periferias urbanas se desenvolveram no Brasil como o lugar dos trabalhadores pobres e o lugar para os trabalhadores pobres”, de modo que “depois dos anos 1930, essas regiões afastadas se tornaram praticamente as únicas áreas em que os trabalhadores estabelecidos e os novos integrantes conseguiram garantir uma residência na economia urbana de um Brasil que se industrializava”⁴³. E tal panorama precisa progressivamente evoluir para mais acesso plural na cidade, agregada a infraestrutura indispensável.

Quando se fala em infraestrutura, indispensável que se reforce a necessidade de um planejamento macro e responsável, haja vista que, não raramente presenciamos construções, em programas habitacionais, singelas, com gabaritos, por exemplo, limitados, quando, em verdade, as edificações poderiam ter mais altura, propiciando, por consequência, mais acesso às famílias necessitadas.

Nessa perspectiva, impende um maior planejamento e fiscalização por parte do Poder Público, na medida em que, embora a legislação tenha algumas soluções para a questão de infraestrutura, a aplicabilidade e respeito aos atos normativos, na prática, passam distante da realidade. Por exemplo, a lei de parcelamento reza que é responsabilidade do empreendedor prover os lotes de infraestrutura básica que compreende escoamento de águas e iluminação pública esgotamento sanitário abastecimento de água potável e energia elétrica e domiciliar⁴⁴.

⁴³ HOLSTON, James. *A Cidadania Insurgente: Disjunções da democracia e da modernidade no Brasil*. São Paulo, Companhia das Letras, 2013.

⁴⁴ Lei nº. 6.766 de 19 de dezembro de 1979.

Sucedem que as residências acabam sendo edificadas, em muitos empreendimentos, de forma a não observar condições elementares da legislação, sem efetivamente existir uma infraestrutura ou sem que esta esteja concluída, salientando que as despesas são substanciais para deixar que os moradores efetivem tais gastos.

Uma determinada localidade pode ter sido objeto de parcelamento, com o preenchimento dos requisitos previstos na legislação, e, mesmo assim, estar desprovido do funcionamento de infraestrutura, por exemplo, sem conexão à rede geral da cidade provida pelas concessionárias públicas, que, pela distância do centro urbano, logística e outras circunstâncias de cunho econômico, não compensa a ligação com rede, o que gera um verdadeiro desastre na busca do acesso pleno à moradia.

A infraestrutura, portanto, interna (dentro do local a ser construída a habitação) e externa (o entorno dos conjuntos habitacionais e cidade) faz parte de uma engrenagem que deve ser ínsita à simbiose da relação entre moradia, saúde e meio ambiente, com foco na construção progressiva de uma cidade equilibrada e sustentável, dependendo, portanto, que nossas cidades sejam planejadas.

De fato, no caos social, a realidade é que, primeiro, acabam chegando as pessoas e construindo suas casas, e, depois, aguarda-se a infraestrutura futura. No Brasil, poucas são as cidades que foram efetivamente planejadas, de modo que muitos lugares nos grandes centros já eram áreas não edificantes por questões ambientais e limitações legais e não poderiam receber uma infraestrutura, de modo que a inversão da ordem das coisas acaba por inviabilizar um crescimento ordenado das cidades, prejudicando o acesso a uma moradia digna.

Esse próprio adensamento já existente e desordenado, notadamente em áreas mais carentes, limita a ingerência estatal, uma vez que a instalação e manutenção de infraestrutura, ou a própria expansão, muitas vezes pela própria característica geográfica e geológica da localidade, não consegue receber o tratamento necessário no território.

Segundo Teresa Pires do Rio Caldeira⁴⁵, “através das mais diferentes culturas e classes sociais, o lar cristaliza importantes sistemas simbólicos e molda sensibilidades individuais”, de sorte que a dignidade da pessoa humana perpassa pelo direito à moradia, já que cada ser humano é merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado, que deve, indubitavelmente, instrumentalizar as cidades com mais infraestrutura capaz de atender às demandas da moradia adequada e digna.

Portanto, a existência e efetivo funcionamento de infraestrutura nas cidades tem o condão de levar melhoria na qualidade de vida das pessoas, principalmente das camadas menos favorecidas, garantindo o exercício dos direitos fundamentais, com moradia adequada e condições urbanas que proporcionem uma vida sadia e verdadeiramente integrada ao meio em que vive.

4. DESAFIOS E ESTRATÉGIAS DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA

4.1. O déficit habitacional e investimentos sociais

O déficit habitacional no Brasil é sinônimo de atraso, carência de residência e falta de vida digna para a população, notadamente a mais carente. A premissa para a compreensão dos desafios e problemas referentes ao contexto habitacional perpassa pela análise das condições e (in)suficiência de residência no país, de modo que as estratégias do acesso para a mitigação do déficit habitacional ganha relevância para a superação dessa crise de sensível resolução.

⁴⁵ CALDEIRA, Tereza P.R. Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Editora 34/Edusp, 2000.

Vale salientar que o conceito de déficit habitacional será pontuado consistindo na insuficiência de moradias e, também, na precariedade das moradias já existentes, como bem anota Monteiro (2019, p. 89), déficit habitacional indica a necessidade de construção de novas moradias para atender à demanda habitacional da população em um dado momento. Essa necessidade pode decorrer tanto da não disponibilidade de moradia, como da situação de precariedade construtiva ou desgaste na estrutura física existe, ou ainda, em razão da existência de coabitação familiar.

O déficit habitacional, por conseguinte, dimensiona a deficiência no estoque de moradias acumulada até determinado período de análise, englobando também as residências sem condições de serem habitadas em virtude da precariedade dos materiais das paredes externas das habitações. “Adicionalmente, o déficit habitacional também se vincula com a necessidade de acesso à habitação em função da coabitação familiar não desejada — por exemplo, famílias que pretendem constituir um domicílio unifamiliar e não conseguem. Por fim, capta também os domicílios de baixa renda alugados em áreas urbanas, cujo valor do aluguel acaba por comprometer o orçamento domiciliar no que se refere à satisfação de outras necessidades básicas” (FJP, 2025, p. 10).

Os percalços para a concretude do direito fundamental à moradia são inúmeros, por diversos motivos, como a finitude e carência de recursos, a dimensão territorial do Brasil, pluralidade regional e geológica, que tornam o avanço da efetivação da política habitacional mais desafiador e complexo. “Cada componente — habitação precária, coabitação e ônus excessivo com o aluguel urbano — envolve soluções e políticas específicas — por exemplo, por incremento de estoque, reposição, realocação, mudança de uso, aluguel social etc. Além disso, cada componente se manifesta no território segundo os diferentes padrões regionais, socioeconômicos, demográficos e culturais do Brasil” (FJP, 2025, p. 10).

Nada obstante os desafios da efetivação do direito fundamental à moradia, pode-se dizer, com base nos dados do IBGE e da Fundação João Pinheiro⁴⁶ (2025), que o déficit habitacional no Brasil caiu para 5,97 milhões de moradias em 2023, representando o menor número desde o início da série histórica pesquisada pela FJP, iniciada em 2016. A carência de moradias, por conseguinte, caiu 3,8% em relação ao ano de 2022, de modo que, além do foco na ampliação de construções, os esforços devem estar canalizados para a qualidade das residências, uma vez que a inadequação habitacional aumentou 4,34% e atingiu 27,6 milhões de domicílios urbanos.

As regiões Sudeste (2,31 milhões) e o Nordeste (1,63 milhões) concentram a maior parte, em número absoluto, do déficit habitacional, sendo que Norte, Sul e Centro-Oeste vêm em sequência. Em 2023, a área de concentração maior de déficit ficou fora das regiões metropolitanas, sendo que os estados mais impactados pelo déficit habitacional, naturalmente pela alta concentração populacional, foram São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, ficando os estados de Roraima, Acre e Tocantins com números menos expressivos.

Com a nova Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios Contínua (PnadC), foram necessários ajustes metodológicos que podem ser resumidos como o uso das informações do Cadastro Único (CadÚnico) para captar as informações acerca dos domicílios improvisados; a necessidade de recomposição dos arranjos familiares para identificação da existência de núcleos secundários no domicílio e em situação de adensamento excessivo — as chamadas unidades domésticas conviventes em déficit.

“Do ponto de vista operacional, o cálculo do déficit é feito de forma hierárquica: os componentes — e seus subcomponentes — são somados, descontando os domicílios identificados em cada componente anterior, com exceção das unidades domésticas conviventes, resultando no indicador geral de déficit habitacional. Assim, conforme a Figura 1, existem as seguintes etapas:

⁴⁶ Pinheiro, Fundação João. Déficit habitacional no Brasil 2023 / Fundação João Pinheiro. – Belo Horizonte, 2025.

a) os domicílios particulares ocupados são a soma entre o total de domicílios particulares permanentes ocupados da PnadC 2023 e os domicílios particulares improvisados do CadÚnico 2023 (Apêndice A);

b) o cômputo dos domicílios improvisados, calculados a partir do CadÚnico 2023;

c) o cômputo dos domicílios rústicos, calculados a partir da PnadC 2023;

d) o cômputo dos domicílios cômodos, calculados a partir da PnadC 2023;

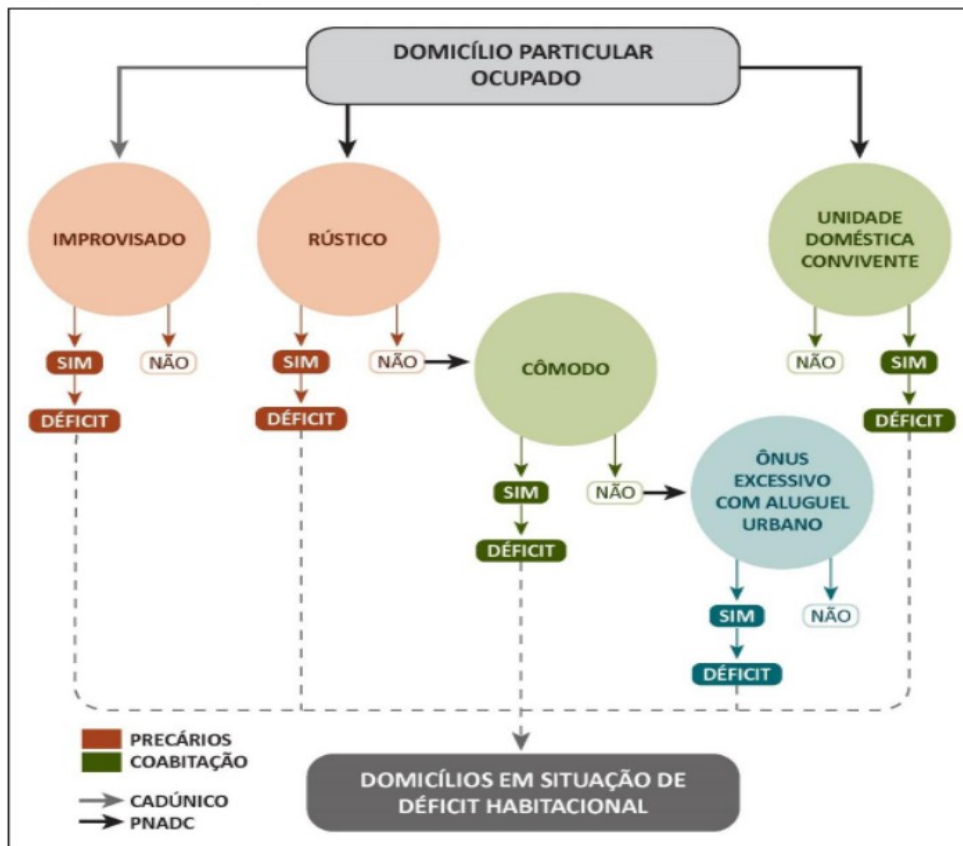
e) o cômputo dos domicílios ônus excessivo com o aluguel urbano, calculados a partir da PnadC 2023, considerando apenas os domicílios urbanos alugados, com renda domiciliar de até três salários mínimos (SM) e que gastem mais de 30% da sua renda com o aluguel;

f) o cômputo das unidades domésticas conviventes déficit, calculados a partir da PnadC 2023, que independe da existência de outro componente do déficit no domicílio.

Em síntese, com a soma dos subcomponentes de domicílios improvisados com os domicílios rústicos, tem-se a componente habitação precária. E com a soma dos subcomponentes de domicílios do tipo cômodo com as unidades domésticas conviventes déficit, tem-se a componente de coabitação. O indicador geral do déficit habitacional é a soma do total de domicílios em situação de habitação precária, coabitação e ônus excessivo com o aluguel urbano”.⁴⁷.

⁴⁷ PINHEIRO, Fundação João. **Op. cit.**, p. 11.

Imagem 1. Componentes e subcomponentes do déficit habitacional



Fonte: Fundação João Pinheiro (2025)

Nesse contexto, infere-se que a habitação é considerada precária quando ela deve ser substituída, ou quando há a existência, por exemplo, de mais de uma unidade doméstica numa mesma residência, a ensejar a necessidade de construções de habitações novas.

No tocante aos domicílios improvisados, que, em tese, não deveriam estar sendo considerados moradia, bem como os domicílios rústicos estão associados ao padrão construtivo da casa. A coabitação, a seu turno, está relacionada aos chamados domicílios tipo “cômodo”: moradias em cortiços, muitas vezes ocupadas por famílias que vivem em apenas um cômodo da residência, já que há os casos em que mais de uma unidade doméstica divide a mesma habitação.

O ônus excessivo com aluguel urbano, também considerado mais um componente do déficit habitacional, ocorre quando, em um domicílio com renda entre zero e três salários mínimos, mais de 30% dessa renda é comprometida com o aluguel.

Em 2023, conforme sinalizado pela Fundação João Pinheiro (2025, p. 17), o déficit habitacional foi estimado em 5.977.317 domicílios, representando 7,6% do total de domicílios particulares ocupados no Brasil, como se depreende:

Imagem 2: Déficit habitacional por componente e total, segundo regiões geográficas, unidades da Federação e regiões metropolitanas – Brasil - 2023

Especificação	Habitação precária	Coabitação	Ônus	Déficit habitacional	Déficit habitacional relativo
Norte	295.393	212.614	220.900	728.906	11,9%
Rondônia	20.119	9.180	27.187	56.486	8,1%
Acre	15.111	6.627	9.155	30.893	10,6%
Amazonas	84.458	58.543	48.082	191.082	14,7%
<i>RM Manaus</i>	<i>63.828</i>	<i>30.540</i>	<i>41.722</i>	<i>136.089</i>	<i>15,3%</i>
Roraima	5.554	6.804	14.400	26.758	14,9%
Pará	121.829	110.257	94.662	326.749	11,6%
<i>RM Belém</i>	<i>21.457</i>	<i>33.828</i>	<i>35.237</i>	<i>90.522</i>	<i>11,6%</i>
Amapá	33.478	11.570	5.751	50.799	17,7%
<i>RM Macapá</i>	<i>23.965</i>	<i>8.058</i>	<i>4.746</i>	<i>36.769</i>	<i>17,0%</i>
Tocantins	14.844	9.633	21.663	46.140	8,1%
Nordeste	512.201	296.159	826.282	1.634.642	7,9%

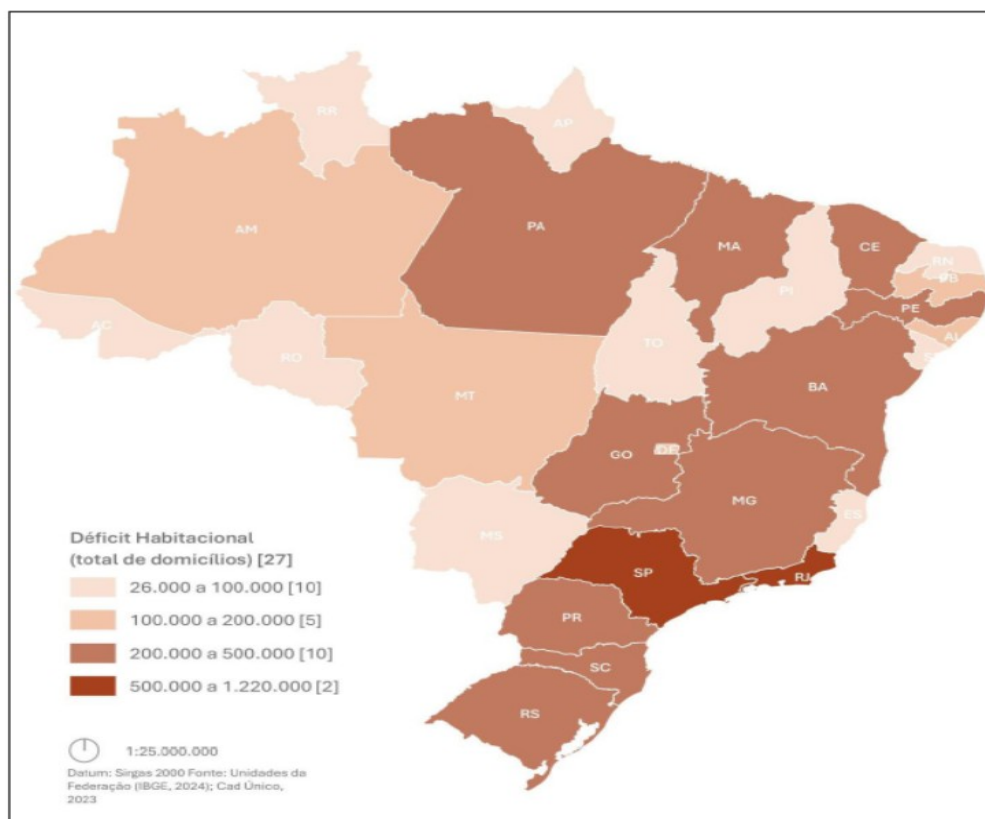
Especificação	Habitação precária	Coabitação	Ônus	Déficit habitacional	Déficit habitacional relativo
Maranhão	191.749	53.845	59.893	305.487	13,0%
<i>RM Grande São Luís</i>	12.571	12.411	30.523	55.505	11,0%
Piauí	52.617	18.084	20.521	91.222	7,9%
<i>Ride Grande Teresina</i>	7.734	9.227	8.187	25.148	6,0%
Ceará	22.396	45.938	143.139	211.473	6,4%
<i>RM Fortaleza</i>	3.070	22.555	78.322	103.946	7,3%
Rio Grande do Norte	22.666	22.393	54.565	99.623	7,8%
<i>RM Natal</i>	2.431	11.068	31.086	44.585	8,3%
Paraíba	27.321	19.485	55.199	102.004	6,8%
<i>RM João Pessoa</i>	7.345	10.114	23.254	40.713	8,5%
Pernambuco	27.267	41.075	189.753	258.095	7,3%
<i>RM Recife</i>	3.154	16.170	92.347	111.671	7,3%
Alagoas	36.130	16.968	56.281	109.379	9,2%
<i>RM Maceió</i>	11.936	5.666	32.498	50.099	10,8%
Sergipe	13.940	7.186	43.496	64.622	7,5%
<i>RM Aracaju</i>	5.588	3.531	27.285	36.405	9,9%
Bahia	118.116	71.186	203.435	392.737	7,1%
<i>RM Salvador</i>	13.247	15.266	77.234	105.747	6,7%
Sudeste	194.283	347.052	1.772.506	2.313.841	6,8%
Minas Gerais	36.249	76.154	366.353	478.756	6,0%
<i>RM Belo Horizonte</i>	5.266	21.884	88.486	115.637	5,7%
Espírito Santo	5.392	15.277	58.533	79.201	5,2%
<i>RM Grande Vitória</i>	1794,649392	6.855	34.066	42.716	5,6%
Rio de Janeiro	70.016	86.610	379.339	535.964	7,9%
<i>RM Rio de Janeiro</i>	62.408	67.872	271.275	401.554	8,0%
São Paulo	82.626	169.012	968.281	1.219.919	7,0%
<i>RM São Paulo</i>	40.135	100.996	464.271	605.402	7,3%
Sul	138.224	86.205	488.383	712.812	6,2%
Paraná	55.747	29.032	189.332	274.111	6,4%
<i>RM Curitiba</i>	12.225	10.964	60.735	83.923	6,1%
Santa Catarina	41.936	27.282	150.573	219.790	8,1%
<i>RM Florianópolis</i>	3.785	6.614	30.705	41.104	9,8%
Rio Grande do Sul	40.542	29.891	148.479	218.912	4,9%
<i>RM Porto Alegre</i>	7.917	8.668	49.781	66.365	3,8%
Centro-Oeste	101.336	128.410	357.369	587.115	9,5%
Mato Grosso do Sul	12.969	15.903	53.718	82.590	8,0%
Mato Grosso	61.611	29.467	74.198	165.276	12,9%
<i>RM Vale do Rio Cuiabá</i>	3.578	15.250	16.526	35.354	10,6%
Goiás	20.740	66.996	144.565	232.301	8,5%
<i>RM Goiânia</i>	3.273	34.430	64.118	101.821	10,0%
Distrito Federal	6.016	16.043	84.889	106.948	9,4%
Brasil	1.241.437	1.070.440	3.665.440	5.977.317	7,6%
<i>Total das RM</i>	316.707	451.966	1.562.404	2.331.076	7,7%
<i>Demais áreas</i>	924.730	618.474	2.103.036	3.646.240	7,6%

Fonte:FJP (2025). Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2024); CadÚnico (2023).

Denota-se que o componente do ônus excessivo com aluguel urbano representou o maior índice, correspondendo a 3.665.440 domicílios (61,3%), seguido por habitações precárias (1.241.437) e coabitação (1.070.440), de modo que, conforme tendência de outros exercícios, o ônus com aluguel vem se tornando o principal componente do déficit, principalmente nas áreas urbanas e metropolitanas.

Vale anotar que o déficit relativo também apresentou variações importantes. Conforme destaca FJP (2025, p. 19), o maior índice é observado na região Norte (11,9%), seguida do Centro-Oeste (9,5%), Nordeste (7,9%), Sudeste (6,8%), e Sul (6,2%). As UFs com menores valores de déficit relativos são: Rio Grande do Sul, Espírito Santo e Minas Gerais. Enquanto aquelas com maiores valores relativos são: Amapá, Roraima e Amazonas. Destaca-se que embora Roraima tenha um dos menores valores absolutos, em termos relativos está entre os três maiores, indicando a importância da leitura conjunta dos dados.

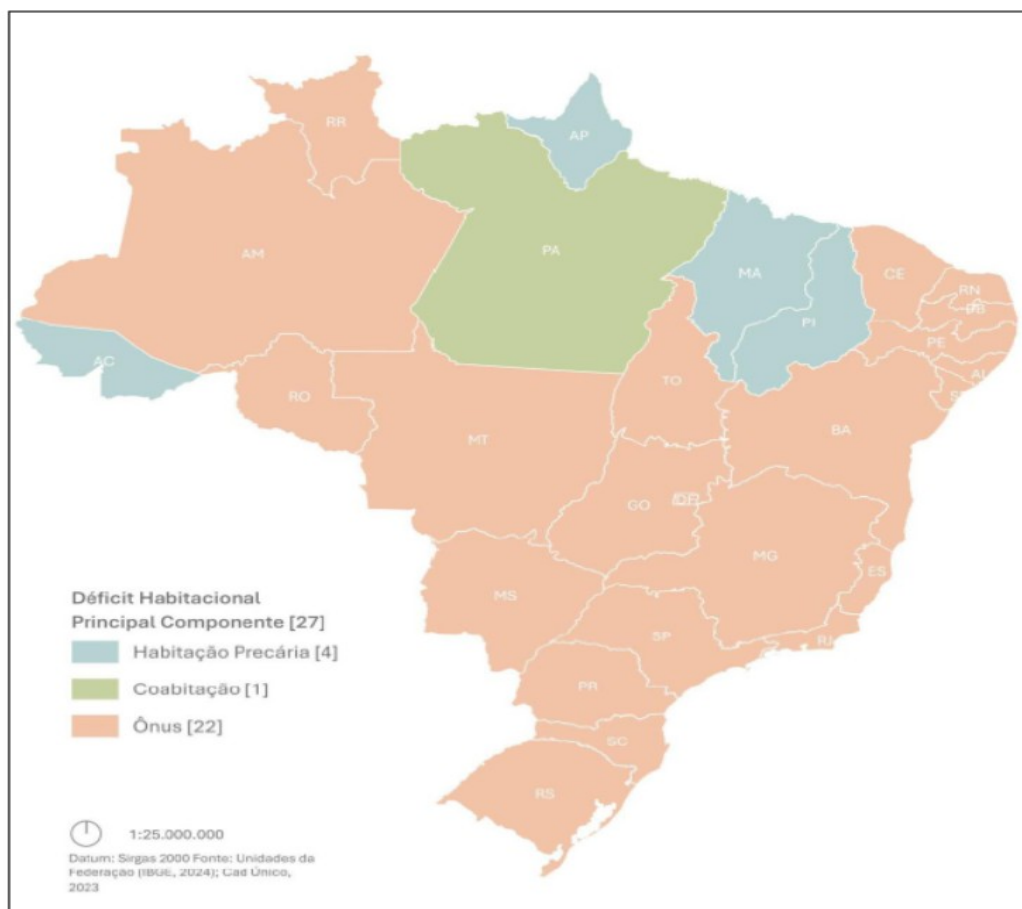
Imagem 3: Déficit habitacional total por unidades da federação – Brasil - 2023



Fonte: FJP (2025) : IBGE (2024); CadÚnico (2023)

À medida em que o componente principal, nos últimos anos, tem sido representado pelo ônus com o aluguel, no tocante aos termos absolutos do déficit habitacional, verifica-se, consoante tabela abaixo, que, das 27 Unidades Federativas, o ônus excessivo apresenta-se como principal componente em 22 delas, com 04 (quatro) UFs tendo a habitação precária como predominantes, e 1 (uma) UF (Pará) com coabitação como maior componente. Vale recordar que “assim como em 2022, apenas nas regiões Norte e Nordeste é possível observar UFs com predomínio dos componentes de habitação precária ou coabitação. Isso reforça, mais uma vez, a diversidade regional do déficit habitacional brasileiro e a permanência de padrões estruturais diferenciados de manifestação do déficit habitacional entre as regiões do país” (FJP, 2025, p. 21).

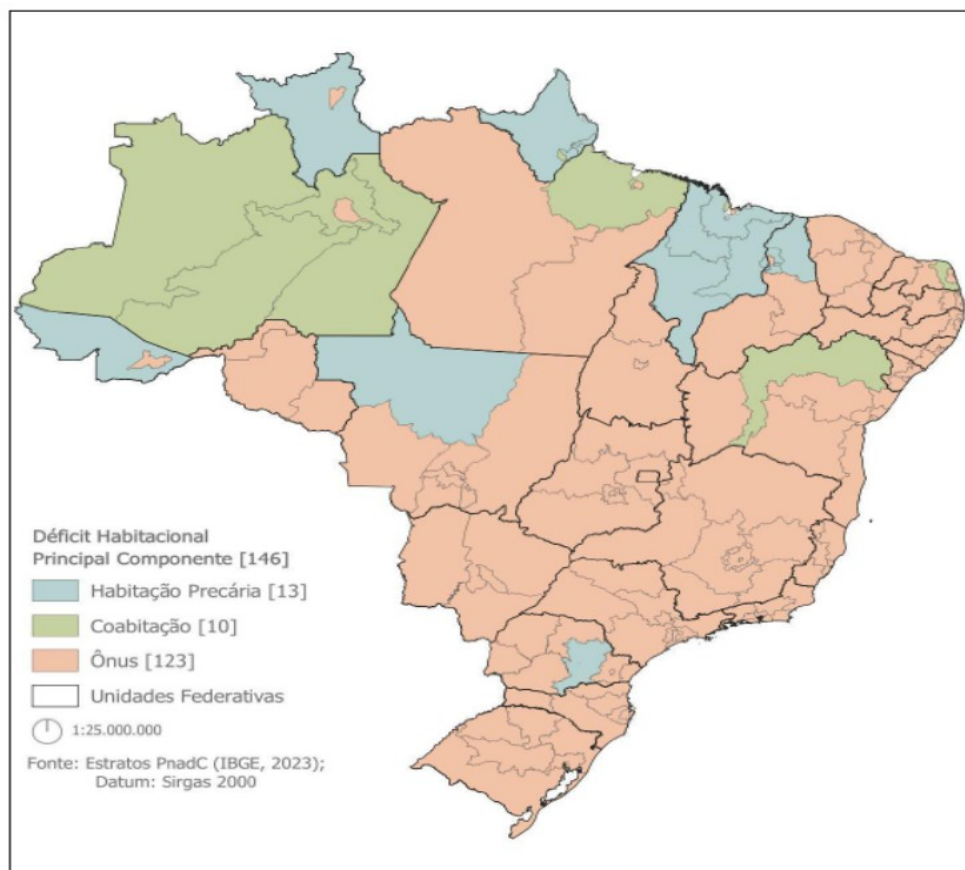
Imagem 4: Principal componente do déficit habitacional por unidade da Federação - 2023



Fonte: FJP (2025) : IBGE (2024); CadÚnico (2023)

O principal componente do déficit habitacional, qual seja, o ônus excessivo com aluguel urbano apresenta uma diversidade regional (predominante nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste) e, também, diferenciações intraestaduais, na medida em que, à guisa de exemplo, nas localidades mais densas no Norte (capitais e regiões metropolitanas), o ônus representa o principal componente, e, a seu turno, as demais localidades internas da UF prevalecem a habitação precária e a coabitação como componentes significativos do déficit habitacional.

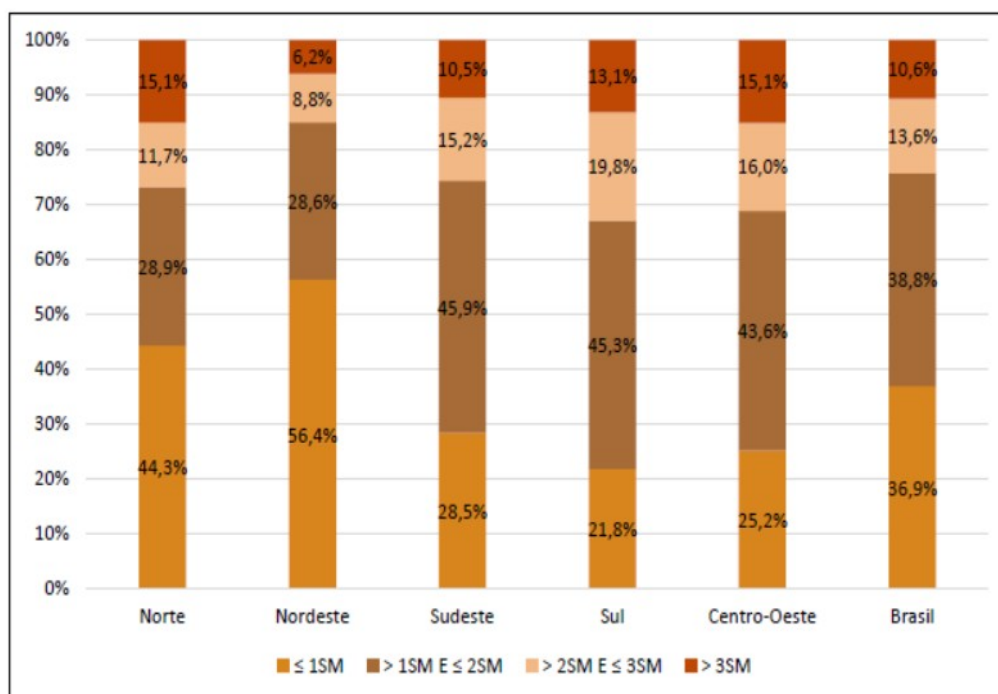
Imagem 5: Principal componente do déficit habitacional por estrato geográfico do IBGE - 2023



Fonte: FJP (2025); IBGE (2024); CadÚnico (2023)

Outro dado importante, acerca do déficit habitacional, diz respeito à faixa de renda de salário mínimo domiciliar, sendo que “os recortes por faixas de renda domiciliar utilizados neste relatório consideraram a divisão por salários mínimos (SM)⁷ da seguinte forma: a) até um SM de renda domiciliar; b) entre um e dois SM de renda domiciliar; c) entre dois e três SM de renda domiciliar; d) acima de três SM de renda domiciliar” (FJP, 2025, P. 32). Vide gráfico abaixo:

Imagem 6: Composição relativa, por faixa de renda de salário mínimo domiciliar, do déficit habitacional, segundo regiões geográficas – Brasil - 2023



Fonte: FJP (2025); IBGE (2024); CadÚnico (2023)

Da análise do gráfico acima, verifica-se como o déficit habitacional brasileiro tem sua maior concentração nos domicílios na faixa de renda entre um e dois SM, notadamente nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste. A seu turno, as regiões Norte e Nordeste concentram sua participação no segmento de renda de até um salário mínimo.

Ademais, no tocante ao déficit habitacional por cor/raça do responsável pelo domicílio, percebe-se um panorama de divisão entre parda (2,74 milhões), branca (1,91 milhões), preta (1,19 milhões) e outras (118 mil), de modo que os não brancos representam 4,05 milhões (67,9% do total) de domicílios em situação de déficit de habitação.

Imagem 7: Déficit habitacional por cor/raça do responsável pelo domicílio, segundo regiões geográficas – Brasil – 2023

Especificação	Componente	Cor/raça				
		Branca	Preta	Parda	Outras ⁽¹⁾	Ignorado
Norte	Precários	29.962	171.643	81.365	9.784	2.639
	Coabitação	25.657	26.189	154.303	6.465	0
	Ônus	47.489	28.980	138.294	6.136	0
	Déficit	103.109	226.812	373.962	22.385	2.639
Nordeste	Precários	66.300	242.556	191.506	8.950	2.889
	Coabitação	50.583	42.569	201.008	1.998	0
	Ônus	183.654	131.130	489.122	22.376	0
	Déficit	300.537	416.256	881.636	33.323	2.889
Sudeste	Precários	74.221	77.131	39.847	1.613	1.472
	Coabitação	110.295	68.210	159.926	8.108	513
	Ônus	732.239	247.924	761.290	28.695	2.357
	Déficit	916.755	393.265	961.063	38.416	4.341
Sul	Precários	81.540	14.026	39.758	2.355	546
	Coabitação	51.096	8.404	25.845	860	0
	Ônus	292.768	41.845	149.397	4.374	0
	Déficit	425.404	64.275	215.001	7.588	546
Centro-Oeste	Precários	28.225	30.361	37.493	4.520	736

Especificação	Componente	Cor/raça				
		Branca	Preta	Parda	Outras ⁽¹⁾	Ignorado
	Coabitação	23.474	24.645	74.988	5.304	0
	Ônus	115.677	38.605	196.262	6.825	0
	Déficit	167.375	93.611	308.743	16.650	736
Brasil	Precários	280.248	535.717	389.969	27.221	8.282
	Coabitação	261.105	170.018	616.071	22.734	513
	Ônus	1.371.827	488.484	1.734.366	68.406	2.357
	Déficit	1.913.180	1.194.219	2.740.405	118.361	11.151
Total das RM	Precários	66.928	169.907	71.863	5.306	2.702
	Coabitação	99.976	83.565	258.391	9.521	513
	Ônus	571.146	241.400	721.170	26.330	2.357
	Déficit	738.050	494.873	1.051.424	41.157	5.572
Demais áreas	Precários	213.320	365.810	318.105	21.915	5.579
	Coabitação	161.128	86.453	357.680	13.213	0
	Ônus	800.681	247.084	1.013.196	42.076	0
	Déficit	1.175.130	699.346	1.688.981	77.204	5.579

Fonte: FJP (2025); IBGE (2024); CadÚnico (2023) – (1) soma de amarela e indígena

Com relação à habitação precária, tal componente é dividido em dois subcomponentes, quais sejam, os domicílios improvisados e domicílios rústicos. Os domicílios improvisados, nos termos do CadÚnico, são definidos como “[...] espaço que, no momento da entrevista, está precariamente adaptado pela família para servir de moradia. Nestes domicílios, geralmente não é possível distinguir cômodos ou individualizar os espaços. Normalmente, não têm acesso a serviços básicos de abastecimento de água, energia elétrica, saneamento ou coleta de lixo, configurando uma situação de extrema vulnerabilidade. Nesses locais, pessoas ou famílias podem fixar moradia, adaptando o espaço às suas necessidades. Os domicílios particulares improvisados podem estar em áreas privadas como prédios ou casas abandonadas, construções, acampamentos em áreas rurais, ou em áreas públicas como barracas, tendas, etc” (Brasil, 2023, p. 44).

No tocante aos domicílios rústicos, construídos com base na PnadC, são definidos a partir dos materiais precários que predominam na construção das paredes externas do domicílio, especialmente taipa sem revestimento, madeira aproveitada e outros materiais precários, de modo que o componente de habitação precária corresponde, atualmente, a 20,8% dos domicílios classificados como em situação de déficit habitacional no Brasil, representando o segundo componente de maior peso no cálculo do déficit habitacional, com concentração maior nas regiões Norte (40,5%) e Nordeste (31,3%).

Vale observar que, com relação aos subcomponentes da habitação precária, o CadÚnico, utilizado no cálculo de domicílios improvisados, tem como unidade de observação as famílias, malgrado seja indispensável, porquanto mostra-se como alternativa para a obtenção dessa informação que consiste em parte relevante do componente de habitação precária. Contabilizam-se, no país, 598,8 mil domicílios classificados como rústicos (48,2%), e, os domicílios improvisados, totalizam 642,6 mil domicílios (51,8%), com a predominância de domicílios improvisados nas regiões Norte (64,5%) e Sudeste (66,9%), enquanto, nas regiões Nordeste (50,6%), Centro-Oeste (59,8) e Sul (79,5%), a proporção de domicílios rústicos ultrapassa a de improvisados, malgrado existam variações dessa composição entre as unidades da Federação que compõem tais regiões.

Já no que concerne ao componente de coabitação é dividido em dois subcomponentes obtidos a partir da PnadC. “Assim, os domicílios classificados como cômodos, ou seja, aqueles situados em habitações como casas de cômodos, cortiços e cabeças de porco, e as unidades domésticas conviventes em situação de déficit, identificadas quando há, simultaneamente, aos menos um núcleo familiar secundário no domicílio e um adensamento superior a dois moradores por dormitório, quando somados resultam no total de domicílios em situação de coabitação” (FJP, 2025, p. 50).

Por sua vez, componente de peso para captar o acesso à habitação pelas famílias é o ônus excessivo com o aluguel urbano, ocorrendo “em domicílios urbanos com até três SM de renda domiciliar e cujo gasto com o aluguel supere 30% da sua renda, podendo resultar em dificuldades financeiras, perda de bem-estar e instabilidade habitacional devido à maior propensão de despejo. Dessa forma, a integração desse componente no cálculo do déficit habitacional é fundamental, especialmente entre os domicílios de baixa renda” (FJP, 2025, p. 56).

O ônus excessivo com o aluguel urbano tem vultosa representatividade para o déficit habitacional no Brasil, sendo o de maior destaque no déficit, nada obstante as especificidades regionais, de modo que representa mais da metade do déficit habitacional nacional (61,3%) e é o principal contribuinte do déficit em todas as regiões, com exceção do Norte. “Em comparação com 2022, houve um aumento no número de domicílios em situação de ônus excessivo com aluguel urbano no Brasil. O total passou de 3.242.780 para 3.665.440, representando um crescimento de aproximadamente 13%. Esse aumento foi observado tanto nas RMs quanto nas demais áreas: nas RMs, o número subiu de 1.437.006 para 1.562.404 domicílios (+8,7%), enquanto fora delas o salto foi de 1.805.774 para 2.103.036 domicílios (+16,5%)” (FJP, 2025, p.56).

Nesse contexto, a análise dos aludidos conceitos e dados estatísticos pode funcionar como uma diretriz com vistas à elaboração e aperfeiçoamento de políticas públicas habitacionais adequadas, como anota Monteiro (2019, p. 120) ao discorrer que “o déficit habitacional no país serve como um importante referencial para a compreensão da questão da moradia no âmbito do Estado Brasileiro, funcionando como um norte para o desenvolvimento das políticas públicas no campo habitacional”.

Como proposta realista, a política habitacional deve compreender uma série de medidas complementares entre si que objetivem estabelecer condições para neutralizar os aspectos quantitativos do déficit, mas também qualitativos que reúnam condições de qualidade de vida. Também é primordial que ela seja efetivada por meio de programas variados e integrados a serem adaptados e detalhados segundo as particularidades locais e reavaliados sistematicamente, com vistas aos seus objetivos, como bem observa Ribeiro (2021, p. 28).

Nessa esteira, com o fito de implantar as medidas necessárias para a mitigação do déficit habitacional, com robustos investimentos sociais, diversos percalços são postos à luz da pluralidade de necessidades, com destaque para a própria dimensão territorial do país, as suas singularidades regionais, culturais, ambientais e sociais, o que acaba por impor desafios no sentido de otimizar uma padronização dos procedimentos e programas.

Os direitos prestacionais, albergando os direitos sociais de segunda geração ou dimensão, impõem ao estado a necessidade de ter uma conduta ativa e não passiva, de modo que, malgrado as necessidades crescentes e infinitas, a finitude das finanças não pode ser entrave para a efetivação dos direitos sociais fundamentais. Em verdade, é inegável que “todos os direitos custam caro porque todos eles pressupõem que o contribuinte financie um mecanismo eficiente de supervisão, que monitore o exercício dos direitos e o imponha quando necessário”.⁴⁸

O poder estatal deve estar atento para alocação dos recursos públicos nos programas que garantam a efetividade dos dos direitos fundamentais, a fim de evitar uma letargia que poderá ter o condão de causar sérios danos à dignidade da pessoa humana, comprometendo sobremaneira a prestação de serviços essenciais e o atendimento das demandas sociais notadamente a atenção à saúde, ao transporte, à educação, à moradia dentre outros.

⁴⁸ HOLMES, Stephen; SUSTEIN, Cass R. O custo dos direitos: por que a liberdade depende dos impostos. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2019.

Com o amadurecimento da gestão pública e esmerada compreensão dos problemas relacionados à concretização dos direitos fundamentais sociais, faz-se necessária a implementação de políticas públicas voltadas para, muito além de normatizar e positivar os projetos e programas, priorizar as ações governamentais com vistas à efetivação e garantia desses direitos. Destaca Monteiro que “tomando por referência o Estado Brasileiro, cujas limitações de recursos para satisfação de todas as necessidades humanas protegidas pela Constituição são notórias, em especial por conta de equívocos na eleição de prioridades no direcionamento dos recursos disponíveis, faz-se urgente a discussão acerca das possibilidades de atuação do Estado e das escolhas das políticas públicas por ele desenvolvidas”.⁴⁹

Os custos dos direitos sociais não podem ser encarados como obstáculos à concretização dos direitos fundamentais sociais, porquanto é configurado como verdadeiros investimentos sociais que potencializam a resolução das demandas da população e promovem uma qualidade de vida, inclusive, favorecendo a própria conscientização coletiva no sentido da preservação e cuidados para com a saúde, educação, desenvolvimento sustentável, mitigando a teoria da reserva do possível, e a insuficiência de recursos, dada a sua finitude em face da complexa e crescentes necessidades humanas.

Vale frisar que “as demandas por habitação digna não são meros apelos morais sujeitas à boa vontade do Poder Estatal, mas, ao revés, consistem em obrigações jurídicas cogentes, e sujeitas a controle e responsabilização na ordem internacional e interna, não podendo, pois, ser afastadas com o argumento superficial de insuficiência de recursos” (Monteiro, 2019), a ensejar uma enérgica e ativa participação estatal voltada para a efetivação desse direito fundamental de moradia.

⁴⁹ MONTEIRO, Vitor de Andrade. Direito à moradia adequada: perspectivas de efetivação como direito humano fundamental. 2. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

O texto constitucional também reforça que a administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade, com fulcro no §10 do art. 165, de modo que a concretização de tais diretrizes normativas é fundamental para o cumprimento do mister estatal, garantido o acesso da população, sobretudo a mais vulnerável, aos serviços essenciais e direitos fundamentais.

Sendo assim, a canalização de recursos públicos aos programas habitacionais é indispensável, a fim de pavimentar as formas de efetivação do direito à moradia e garantia de o acesso a uma vida digna. Dessa maneira, impende haver uma maior organização, planejamento e celeridade por parte do ente público, e, também, uma participação popular em tais decisões políticas, com o fito de elencar prioridades, com transparência e responsabilidade fiscal, em busca da concretização, otimização e expansão dos projetos desta natureza.

Os investimentos sociais na área da habitação com participação popular acaba por legitimar ainda mais tais ações, na medida em que, nada obstante o diagnóstico dos órgãos públicos envolvidos acerca da carência e formas de efetivação, “a ausência de debate com a sociedade, a manipulação do legislativo pelo executivo, em troca de favores, cargos ou mesmo pura corrupção, bem como a falta de transparência nos próprios procedimentos do poder público” (Bonduki, 2017, p.349), pode comprometer a efetividade, critérios e justiça na concretização e distribuição das moradias.

Nesse diapasão, infere-se que o direito à moradia carece de uma receita vinculada ao orçamento estatal, ou seja, enquanto às áreas da saúde e educação gozam de vinculações constitucionais orçamentárias, em que parte da receita é vinculada no orçamento, com obrigação de execução de despesa, os programas de habitação acabam ser uma vinculação obrigatória, de modo que a discricionariedade exacerbada pode gerar sérios efeitos colaterais, no posicionamento e alocação dos investimentos habitacionais.

Tal conjuntura reforça a importância de prestigiar o orçamento participativo, no sentido de colaborar diretamente com os avanços democrático das políticas públicas, viabilizando o exercício cidadão do controle social da atuação estatal, e como anota Sousa (2019, p.437) uma maior participação da população na elaboração do orçamento público e fiscalização de sua execução possibilita uma gestão democrática comprometida com os princípios públicos da justiça distributiva, da transparência e da prestação de contas, além de proporcionar uma cidadania emancipatória, na medida em que envolve um processo de construção da capacidade crítica capaz de intervir de forma alternativa na realidade social.

Os desafios no custeio dos projetos e programas habitacionais podem ser reforçados com a maximização das cooperações internacionais e respectiva captação de recursos, bem como a avaliação concreta de possível reforma constitucional, no sentido de viabilizar uma emenda que garanta uma vinculação do orçamento para aplicação estrita e obrigatória às questões referentes ao direito à moradia, lembrando, sempre, que consiste inequivocamente num determinantes social da saúde, e, por isso, um amadurecimento de proposta de emenda constitucional com tal desiderato seria plausível, a fim de otimizar a efetivação das políticas habitacionais no país.

4.2. Políticas habitacionais

O Estado tem o dever de planejar e executar políticas públicas com vistas a atender às demandas sociais, de forma coordenada, programada e responsável, com o escopo precípua de salvaguardar o interesse público, que deve nortear toda postura da Administração Pública, de modo que o direito à moradia, ao receber agasalho no âmbito nacional e internacional, traz um cenário propício para a implementação, otimização, formas e mecanismos de concretização das políticas habitacionais.

Todo planejamento voltado para implementação de políticas públicas acarreta responsabilidades que vão além da mera aplicação da legislação em vigor, mas representa “um imperativo ético imposto ao Administrador Público, na medida em que as escolhas no presente definirão a qualidade das cidades e da vida no porvir” (Bodnar, 2015, p. 994), de modo que podem ter ingerência estatal na vida particular, por meio de prestação de serviços aos cidadãos, incentivo ao desenvolvimento, à área econômica e social.

O desenvolvimento das políticas públicas perpassa por uma análise interdisciplinar, levando em consideração o crescimento natural dos espaços físicos, na cidade e na zona rural, um aprofundamento dos estudos com lastro jurídico, tendo como ponto de partida as normas constitucionais, a legislação pátria e internacional, assim como verificação de outros campos do saber, como a análise do arquitetos, urbanistas, engenheiros, sanitaristas, de forma integrada e plural, a fim de formar campos de visão heterogênea que colaborem para que as gestões públicas maximizem a concretização do direito fundamental à moradia.

Vale frisar, inclusive, no que toca à participação social, no seu sentido mais amplo, que “o engajamento de movimentos organizados por um novo sentido de função social da posse é notável. Esses movimentos estão, cooperativamente, provendo melhoria de vida e da paisagem urbana”, conforme anotam Ferreira, Abreu e Bedeschi (2019, p. 312), cravando que “cabe ao poder público, e especialmente ao sistema de justiça, conhecer as contribuições multidisciplinares de movimentos, assessores técnicos, setores comprometidos da sociedade civil e da universidade, para criar condições concretas de segurança do direito à moradia, a partir da posse consolidada e experienciada, promovendo o imediato acesso a direitos básicos de abastecimento, e, especialmente, criando condições positivas de enfrentamento do problema da especulação imobiliária marcada pela presença de centenas de prédios vazios”⁵⁰.

⁵⁰ FERREIRA, Carmen da Silva; ABREU, Jomarina; BEDESCHI, Luciana. **A função social da posse e moradia:** direitos achados nas ocupações organizadas no centro de São Paulo. In: SOUZA JÚNIOR et al (org.).

Com efeito, a necessidade de políticas habitacionais cresce na medida em que a expansão do espaço urbano brasileiro foi se engendrando, desde o processo histórico de ocupação, originado de um desenvolvimento desigual e excludente, materializando-se em inconformidades fundiárias e urbanísticas provenientes das autoconstruções para fins de moradia, sem amparo técnico e legal, e, com o advento da Lei Federal nº 13.465/2017, conhecida como REURB, a regularização fundiária urbana de assentamentos ocupados pela população de baixa renda retoma as atenções, uma vez que a temática ganha envergadura nacional, estabelecendo, aos municípios, um marco legal para adição na sua política urbana, dialogando com outros textos normativos, como o Estatuto da Cidade, a fim de efetivar os ideais contidos nesses diplomas legais.

Casos emblemáticos da história, à guisa de exemplo, em Salvador/Ba, relacionados a ocupações de espaços físicos, lutas urbanas pelo direito à cidade e moradia, reside no território atualmente denominado de Bairro da Paz, cuja primeira ocupação remonta o início dos anos 80, quando centenas de famílias provenientes do interior da Bahia chegaram em Salvador, como parte do êxodo rural, em 1982.

A princípio, a localidade ganhou o nome de “Invasão das Malvinas”, em alusão à Guerra das Malvinas, conflito armado entre a Argentina e o Reino Unido pela soberania das ilhas Malvinas, Geórgia do Sul e Sandwich do Sul, que ocorria naquele mesmo período. Em 1986, ocorreu uma segunda ocupação, e até 1991 muitas residências ainda eram feitas de forma bastante precária, com madeirite, cobertas por lonas e alvo de incursões policiais.

Em 1992, diante do cenário de conflitos entre a PM e moradores, entidades ligadas à Igreja Católica e outras instituições sociais, que acompanharam o processo de ocupação, ajudaram na elaboração de um plebiscito para a mudança do nome do local, que passou a se chamar Bairro da Paz. Neste ano foi fundado o Conselho de Moradores do Bairro da Paz, instituição atuante até os dias atuais. Antes da construção do prédio do Conselho de Moradores, era na Praça das Decisões (final de linha), que as reuniões comunitárias aconteciam para resolução das demandas do bairro⁵¹.

As primeiras reivindicações dos moradores do bairro da Paz começaram a ser atendidas após a oficialização do local, com acesso a transporte coletivo, rede de energia, água potável, implantação de escola, posto de saúde e serviços dos correios. Abril de 2024, mais de quatro décadas depois da primeira ocupação, o aludido bairro já é alvo de especulação imobiliária, sendo considerado a 5ª favela mais populosa de Salvador, segundo dados do Instituto Brasileiro de Estatísticas e Geografia – IBGE 2022.

O bairro, bastante populoso, está rodeado de vários empreendimentos (condomínios, faculdade, shopping, estação de metrô, outros bairros), geograficamente sendo transformado em “uma ilha de concreto”. Ao longo de mais de quarenta anos, a luta pelo direito à moradia e a busca pelos serviços públicos representam um conjunto de maiores necessidades para os moradores.

No bairro, diversos projetos e ações sociais colaboram sobremaneira para a formação social e qualificação profissional dos moradores, com diferentes atividades ligadas a educação, esporte, cultura, sendo desenvolvidas em sua maioria por iniciativa da própria comunidade, a descortinar “a resiliência e criatividade diante das dificuldades, a exemplo do Instituto Apompaz, Programa Avançar, ONG Renovação, Projeto Caminho da Paz, Fórum Permanente de Entidades do Bairro da Paz, Instituto Abelha Rainha, Projeto Viver Mais, CIA de Teatro Malvinas, organizações que atendem públicos variados, desde crianças a idosos, em ações que mesclam a vivência de diversas gerações que fazem parte desta trajetória de luta e resistência” (FILHO, ANF, 2024).

⁵¹ FILHO, Paulo de Almeida. Das Malvinas ao Bairro da Paz: 42 anos de existência e resistência. Agência Nacional das Favelas – ANF, 2024.

Neste contexto, percebe-se que as políticas habitacionais podem ser alvo de diretas contribuições por parte do tecido social que mais carece dessa implementação, otimização e aperfeiçoamento. Todavia, para uma participação social que possa, de fato, contribuir e influenciar na construção das cidades, a difusão do conhecimento é pedra angular, a fim de que todos os interessados possam conhecer as dinâmicas afetas à produção do espaço urbano, suas demandas, e, desta maneira, ter inserção efetiva neste processo participativo. Freitas e Lima (2019, p. 414) anotam que “faz-se necessário contribuir para que os diferentes atores urbanos conheçam as dinâmicas de construção e reconstrução da cidade, e os mecanismos legais de influenciá-las. Para alterar a lógica da produção e reprodução das desigualdades urbanas, é necessário alterar as assimetrias existentes de conhecimento entre as diversas porções da cidade. Somente assim, será possível sonhar com a participação: o acesso à informação por todos os atores é condição para o processo democrático”.

O fato é que o debate acerca das políticas públicas habitacionais recebe influências de uma série de outros fatores que não a defesa dos direitos fundamentais sociais e o desenvolvimento sustentável das cidades, pois a oferta de habitação está sujeita à lógica do mercado formal e informal de moradias, relacionando-se a preços, aluguéis, taxas de juros, custos, e, também, das políticas públicas atreladas a planos, programas, regulações, subsídios, legislação urbanística etc (FJP, 2025).

Sendo assim, o poder estatal precisa necessariamente ter uma postura ativa, com o objetivo de viabilizar o direito à moradia de modo mais inclusivo, notadamente para a proteção das camadas mais vulneráveis população economicamente vulnerável.

A atuação do Estado para atender às demandas habitacionais reverbera em diversas formas, que são complementares e não se excluem, tendo ingerência em diferentes áreas, no sentido de fomentar o mercado, a economia e o emprego. Nas lições de Sarlet (2010, p.37), “na esfera de um direito à moradia como direito de acesso a uma habitação, igualmente existe um leque amplo de possibilidades, como demonstra a criação de linhas de financiamento específicas facilitando a aquisição ou construção de residências especialmente para pessoas de baixo poder aquisitivo, o estabelecimento de um sistema de mutirões, ou mesmo a criação de uma rubrica específica na esfera da assistência social (como ocorre em diversos países industrializados) destinada a cobrir – em caráter temporário e em montante variável de acordo com as circunstâncias do caso concreto – despesas com habitação (pagamento de alugueres), nesta hipótese com a vantagem de que com isto estarão sendo estimulados investimentos na construção de habitações, por sua vez refletindo no incremento dos níveis de emprego e fomento da economia”.

Deve-se salientar, consoante registra Rolnik (2015, p.36) que “tanto a regulação dos aluguéis privados quanto os auxílios diretos de pagamento de aluguel para setores de baixa renda também podem ser considerados como formas de intervenção do Estado na moradia, com o objetivo de universalizar direitos sociais”. Tal intervenção estatal na moradia, inclusive, já tem aplicabilidade no âmbito do município de Salvador/Ba, ainda que de forma singela, através do benefício-moradia, nos termos da Lei municipal nº. 9.502/2019.

Inferese-se que, a partir do reforço da emenda constitucional nº. 26, de 14 de fevereiro de 2000, cristalizando o direito à moradia no rol dos direitos sociais, cabe ao Estado, conforme anota Oliveira (2017, p.60) “atuar por todos os meios possíveis para alcançar amplamente a efetivação, criando políticas públicas e formulando planos e programas institucionais que beneficiassem todas as classes sociais, especialmente aquelas vulneráveis economicamente e que, por isso, são dele mais dependentes”.

A questão habitacional é um problema que atravessa gerações e se relaciona, também, diretamente com a luta das classes sociais, como já assinalava Engels, na medida em que a “falta de habitação não é algo próprio do presente; ela não é sequer um dos sofrimentos próprios do moderno proletariado, face a todas as anteriores classes oprimidas; pelo contrário, ela atingiu de uma forma bastante parecida todas as classes oprimidas de todos os tempos. Para pôr fim a esta falta de habitação, há apenas um meio: eliminar a exploração e opressão da classe trabalhadora pela classe dominante”⁵².

Não se pode perder de vista que, como frisa Moreira (2019, p.19) que se “deve considerar como ponto de partida, que o Estado e, conseqüentemente, a formulação de políticas públicas e programas sociais não são elementos neutros ou estritamente técnicos. Pelo contrário, ambos terminam por representar, frequentemente, os interesses de grupos privilegiados que alçam poder e influência na esfera político-decisória”. Tal assertiva encontra respaldo histórico em atos normativos, como o Código Sanitário⁵³, que acabava por institucionalizar o processo de periferização da classe menos favorecida, de forma que os pobres eram afastados dos centros urbanos, sob a motivação de representariam risco sanitário.

Percebe-se, claramente, que o alargamento do capital foi criando um efeito colateral perverso de afastamento dos trabalhadores dos núcleos urbanos, embora o próprio capital precisasse de uma certa proximidade para manter a produção pujante, gerando a proliferação de construções de moradias clandestinas.

Os movimentos e as organizações contra-hegemônicas defendem que uma exclusão maciça a esse ponto é uma prova clara de que os interesses do capital, longe de serem o interesse geral, são na verdade inimigos deste, porquanto a exclusão social – e, em particular, o fascismo social, que é sua forma mais extrema – negam a dignidade humana básica e o respeito a uma grande parte da população mundial (Santos, 2003, p.27).

⁵² ENGELS, Friedrich. **Para a questão da habitação**. Transcrição e Html: Fernando A. S. Araújo. Jan 2009.

⁵³ Decreto nº. 233/1894.

As políticas habitacionais, do panorama traçado, acabaram por não receber do poder estatal o tratamento que se espera, já que, ao findar o século XIX e iniciando o século XX, o controle público sobre as habitações exsurgiu como método de promoção do controle da propagação de doenças, com legislação sanitária rígida, com violação de direitos fundamentais, com demolição de casas, principalmente dos núcleos mais vulneráveis que se aglomeravam nos centros urbanos, não havendo uma atenção mais voltada ao respeito da dignidade dessas pessoas pelo Estado. A mitigação da justificativa sanitária de exclusão dos menos favorecidos dos bolsões urbanos e uma incipiente visão no campo habitacional é originada no início da era Vargas. Bonduki (2017, 81) pontua que “primeiro, a habitação visa como condição básica de reprodução da força de trabalho e, portanto, como fator econômico na estratégia de industrialização do país; segundo, a habitação como elemento na formação ideológica, política e moral do trabalhador, e, portanto, decisiva na criação do —homem novo e do trabalhador-padrão que o regime queria forjar, como sua principal base de sustentação”.

Nesse período do presidente Getúlio Vargas, malgrado ainda não estivesse consolidada a moradia como direito fundamental social, o poder estatal direciona o olhar, ainda que sob o manto desenvolvimentista, para viabilizar residências, com investimentos através dos recursos públicos e fundos sociais, cenário que ganhava a simpatia de áreas da sociedade, como entidades empresariais, forças políticas, técnicos e opinião pública.

Denota-se a relevância de analisar as políticas públicas até então forjadas no âmbito do país, na medida em que crescia progressivamente a necessidade do cumprimento, neste contexto de Estado Social, do dever constitucional, lastreado no mandamento nuclear da dignidade da pessoa humana, exigindo-se do poder público políticas habitacionais de caráter perene e responsável, haja vista a imperiosa constituição de políticas de Estado e não somente políticas de governo, que, não raramente, são transitórias e circunstanciais.

Na linha da historicidade das políticas habitacionais brasileiras, ainda que de forma incipiente, verificou-se um momento importante, no período de 1930 ao final da segunda grande guerra mundial, um conjunto de investimentos com recursos canalizados para instituições de natureza previdenciária, a fim de financiar a construção de habitações, como, por exemplo, o IAPI - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (nome de bairro em Salvador/Ba), o IAPC – Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Comerciais e o IAPETEC – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transporte e Cargas, que posteriormente foram extintos e fundidos, dando origem ao INPS – Instituto Nacional de Previdência Social, atualmente, INSS – Instituto Nacional de Seguro Social.

É inegável que tais institutos contribuíram para a iniciação, de forma minimamente estruturada, para trazer moradia para as famílias, com o financiamento da construção de conjuntos habitacionais que levavam em conta residências, áreas verdes e equipamentos de lazer coletivos, sendo que, com o advento da lei 4.830/1964, que instituiu o Sistema Financeiro de Habitação – SFH e do Banco Nacional de Habitação – BNH, verificou-se outra relevante política habitacional, nada obstante a necessidade de comprovar renda suficiente para arcar com o parcelamento do financiamento, acabava por limitar o benefício a quem tinha renda mínima compatível com o investimento, deixando de fora quem mais precisava.

A modelagem trazida pelo SFH foi proveitosa, embora parte considerável dos interessados ficasse à margem do sistema, acabando por gerar uma exclusão de “parcelas consideráveis da população que não dispunham de renda mínima ou mesmo comprovação de renda para ter acesso ao financiamento. Com isso, grande parte da classe trabalhadora não pode usufruir do programa e acabou por edificar por sua própria conta, sem medir sacrifícios, pagando juros altos e custos exorbitantes, pois não contavam com financiamento público” (Bonduki, 2017), a descortinar a necessidade de aprofundamento em novas políticas habitacionais que contemplassem famílias de baixa renda.

Em verdade, o que se verificava é a utilização de recursos oriundos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), por intermédio de uma política centralizada, em que o BNH fomentava a indústria da construção civil, aquecendo o cenário econômico. Para Bonduki (2017), há quem diga, também, que o modelo central-desenvolvimentista que caracterizava o BNH, com centralização dos recursos para o investimento em habitação e saneamento urbano, ficou marcado por uma gestão centralizada, com ausência de participação comunitária, pela ênfase na produção de casas prontas por empreiteiras, em localização periférica e adotando projetos medíocres. Apesar de ter constituído um avanço no reconhecimento daquelas com rendas informais, não puderam usufruir dos benefícios proporcionados.

Nessa sequência cronológica, destaca-se ainda a Lei nº 9.514/97, que estabeleceu o Sistema de Financiamento Imobiliário, com o escopo de promover o financiamento imobiliário em geral, bem como instituir a alienação fiduciária de coisa imóvel, desvinculando a condicionamento da prestação à renda. Já com a Lei 11.124 de 16 de junho de 2005 discorreu sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, criando o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e instituindo o Conselho Gestor do FNHIS, ato normativo que objetivou viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável; implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; e articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação.

No ano de 2003, ao assumir a presidência, o então eleito Luiz Inácio Lula da Silva, ao criar o Ministério das Cidades, tornou o referido órgão dotado na missão de reduzir o déficit habitacional, viabilizando o acesso à moradia de forma a respeitar a dignidade da pessoa humana. Rolnik (2015) pontua que esse órgão governamental foi especificamente encarregado de formular a política urbana em nível nacional e fornecer apoio técnico e financeiro a governos locais, integrando as arenas institucionais das políticas federais de habitação, saneamento e transportes, que, desde o início da Nova República, haviam transitado por catorze ministérios e secretarias distintos.

Com a reeleição, a temática habitacional também norteou o segundo governo lulista, com a iniciação de um Plano Nacional de Habitação, embora o governo federal tenha focado suas atenções imediatas com o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida, por intermédio da Medida Provisória 459, convertida na lei nº. 11.977/2009. Para Rolnik (2015, p.300), malgrado a novel legislação tenha sido importante, “a elaboração inicial do projeto teve como objetivo salvar as empresas de construção civil, através de subsídios diretos ao comprador final, sem participação do Ministério das Cidades ou da equipe que estava formulando o Plano Nacional de Habitação, sem nenhuma interlocução com o Conselho das Cidades ou com o Conselho de Habitação”.

Percebe-se, de todo modo, não obstante algumas observações acerca do nascedouro do PMCMV e do próprio efeito colateral do percurso (como crescente especulação imobiliária⁵⁴ e localização geográfica mais periférica das moradias), que a gestão pública e o legislador mantiveram em pauta a busca de caminhos para resolução da carência de moradia no país, porquanto o programa foi implementado e trouxe benefícios com a concessão de moradias às famílias menos favorecidas, trilhando, assim, um norte para a continuidade de esforços para fazer valer os objetivos fundamentais cristalizados na CF/88.

O aparelhamento no entorno das habitações relacionadas ao PMCMV, como infraestrutura de saneamento básico, acesso a transporte, unidades de saúde e educacionais, razoável localização geográfica etc impactam no que se almeja na viabilidade de efetivar o direito fundamental à moradia digna⁵⁵.

⁵⁴ Assim, no momento em que o PMCMV concedeu o poder de decisão sobre a localização e o desenho do projeto para os agentes privados, atribuiu a essas empresas a condição de verdadeiras responsáveis por encontrar e adquirir a terra e por elaborar os projetos. No entanto, como agentes de mercado, não se pode esperar outro o critério para orientar suas decisões senão o da rentabilidade (Rolnik, 2015, p. 310).

⁵⁵ Outro problema que se identificou no PMCMV foram os projetos iniciais incompatíveis com a situação financeira das famílias de baixa renda, por serem projetos sofisticados para execução e caros para manutenção, o que inviabilizou o acesso e permanência das famílias cujo objetivo inicial era atender (Monteiro, 2019, p. 148).

Ademais, importante pontuar que os órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União, nas suas inspeções de fiscalização, diagnosticou que, em muitas habitações, não havia beneficiário com cópia do seu contrato registrado em cartório, nem escritura pública da propriedade (escritura pública), além de várias situações de comercialização das unidades habitacionais, ou seja, diversos problemas na fase pós-obra de acompanhamento da ocupação⁵⁶.

Com a mudança do governo federal, no pleito de 2018, depois de 10 anos do início do PMCMV, foi editada a Medida Provisória nº 996/2020, com a instituição do Programa Casa Verde Amarela, sendo convertida na Lei nº 14.118/2021. O período foi bastante conturbado devido a crise sanitária mundial (pandemia de COVID-19), que atingiu o Brasil, em fevereiro de 2020, contabilizando milhares de mortes ao longo dos dois anos no território nacional.

No país, então, apesar desse novo programa, não foi possível, de fato, visualizar uma implementação das diretrizes estabelecidas pelo ato normativo aludido, uma vez que a crise sanitária do coronavírus atraiu todas as atenções. No início da pandemia, o então ministro da saúde Luiz Henrique Mandetta posicionou-se em conformidade com as orientações da Organização Mundial da Saúde (OMS), recomendando o distanciamento social, para evitar o colapso no sistema de saúde, mas o então presidente acabou por minimizar os efeitos da doença, defendendo tratamentos sem eficácia cientificamente comprovada, protelando a aquisição de

⁵⁶ O PMCMV foi a principal política habitacional adotada para o público de baixa renda durante os anos de 2009 a 2019. São mais de R\$ 129,8 bilhões em subsídios financeiros e tributários e outros R\$ 98 bilhões em subsídios do FGTS (preços de 2019).

O levantamento identificou o risco de que eventuais problemas ocorridos na execução do programa anterior se repitam na condução desse novo PMCMV. Os principais riscos levantados foram aqueles relacionados à ausência de transparência de informações das fases do programa, como na seleção da proposta, durante a execução dos serviços e na fase pós-obra de acompanhamento da ocupação. O TCU identificou que o novo programa possui a mesma essência do programa anterior, com alguns aprimoramentos para suprir os problemas identificados anteriormente, bem como inovações nas formas de atendimento.

Em consequência do trabalho, o Tribunal autorizou a autuação de fiscalização do tipo acompanhamento, com o objetivo de avaliar a implementação do Programa, por se tratar de uma política pública voltada a população de baixa renda para garantia de moradia adequada com expressivo volume de recursos.

vacinas, de modo que a ausência de políticas habitacionais sofreram bastante impacto nessa tumultuada quadra histórica do país, cujo encerramento da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN), em virtude da infecção humana pelo novo coronavírus (2019-nCoV), somente foi declarado em 22 de abril de 2022, através da Portaria nº. 913 do Ministério da Saúde.

No final de 2022, Luis Inácio Lula da Silva sagrou-se vencedor das eleições gerais, assumiu novamente a Presidência da República, em 2023, editando a Medida Provisória (MP) 1.162 de 14 de fevereiro de 2023, retomando, pois, o Programa Minha Casa Minha Vida, com ajustes em relação ao programa anterior, com destaque para a exposição de motivos (Brasil, 2023):

A criação, em 2003, do Ministério das Cidades foi um passo essencial para a formulação de uma política nacional de desenvolvimento urbano e dos marcos institucionais de habitação, saneamento ambiental, mobilidade urbana e resíduos sólidos, criando as condições para expansão dos investimentos federais nas cidades, acompanhadas da adoção de novas práticas de planejamento do território e de gestão democrática e participativa.

Entre 2003 e 2016, o governo federal investiu um volume inédito de recursos no combate às carências e desigualdades urbanas: R\$ 715 bilhões foram destinados ao saneamento, mobilidade, prevenção de riscos e habitação, com uma média de cerca de R\$ 50 bilhões por ano. Só o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), criado em 2009, contratou 4,2 milhões de moradias até maio de 2016, sendo 1,6 milhão destinadas a famílias de baixíssima renda (até R\$ 1.800).

Nos últimos anos, a redução do investimento federal nas cidades gerou dificuldades objetivas para enfrentar as carências e as desigualdades urbanas. Some-se a isso o efeito deletério da pandemia da Covid-19, especialmente quando se trata dos seus efeitos sobre populações de menor renda, residentes em moradias precárias situadas em áreas desprovidas de infraestrutura, cujas condições para enfrentar a grave crise daí decorrente foi desigual em relação àquelas de maior renda.

A linha de motivação para a retomada do PMCMV, Ministério das Cidades e formulação / execução das políticas de habitação ainda continua:

Assim, os números dos passivos existentes ainda seguem expressivos, como as mais de 281 mil pessoas em situação de rua (estudo preliminar IPEA, 2022), no déficit habitacional de 5,9 milhões de domicílios (2019) e outros 24,8 milhões padecendo de algum tipo de inadequação; e nos mais de 5,1 milhões de domicílios em aglomerados subnormais (IBGE 2019), concentrados nas grandes cidades do sudeste e do nordeste mas cujo crescimento mais expressivo foi na região norte. Além disso, em um cenário de incremento de eventos climáticos extremos, a ausência ou a interrupção dos investimentos públicos em urbanização, saneamento ambiental, prevenção de riscos, mobilidade e produção e melhoria habitacional, bem como do apoio a estados e municípios na gestão dos riscos, gerou ou, no mínimo, potencializou a sucessão de tragédias dos últimos anos, em cidades dos estados do Rio de Janeiro, Bahia, Minas Gerais, Espírito Santo, Santa Catarina, Pernambuco, entre outros.

A recriação do Ministério das Cidades com a responsabilidade de formular e implementar, de modo integrado, a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano permitirá que se retome a formulação e a execução das políticas de habitação, mobilidade e trânsito urbana, saneamento ambiental e demais ações de programas urbanos e metropolitanos e propiciará a retomada de investimentos expressivos no setor, já refletido na revisão do orçamento para o setor habitacional no ano de 2023, da ordem de R\$ 9,7 bilhões.

Diante deste desafio, o restabelecimento do MCMV justifica sua relevância com o aprimoramento dos programas habitacionais existentes e diversificação das linhas de atendimento com prioridade para a Faixa 1, destinada às famílias de baixa renda. A retomada do MCMV permitirá que se enfrentem as necessidades habitacionais das famílias de menor renda por meio de um conjunto de iniciativas destinado a ampliar o estoque de moradias, mediante a produção de novas unidades ou da requalificação de imóveis para utilização como moradia, e a tratar o estoque existente por intermédio de linhas de atendimento voltadas a promover a melhoria habitacional.

A justificativa da MP nº. 1.162 de 14/02/23, convertida na lei 14.620 de 13 de julho de 2023, ainda é reforçada com motivação para a revogação do programa Casa Verde Amarela do governo antecessor:

A proposta ora apresentada cuida não só de estabelecer um marco legal de caráter estratégico e abrangente para o atendimento das necessidades habitacionais do país, como cria as condições para viabilizar as operações já contratadas instituindo regras de transição e promovendo alterações pontuais na Lei nº 11.977, de 2009. Além disso, são aprimoradas outras legislações correlatas à implementação da política habitacional como aquelas que tratam dos fundos financiadores - Leis nº 8.677, de 1993, e nº 10.188, de 2001 -,

bem como aquelas que cuidam de modernizar a formalização e o registro dos atos que envolvem o crédito imobiliário - Leis nº 6.015, de 1973, nº 9.514, de 1997, nº 14.063 de 2020, e nº 14.382, de 2022 -, e, por fim, a medida propõe revogar o programa antecessor instituído pela Lei nº 14.118, de 2021, que poucos efeitos promoveu na direção de atender famílias de mais baixa renda.

A edição do programa por meio de Medida Provisória se justifica, já que permite uma arrancada mais rápida na implementação das ações habitacionais tendo em vista a situação de vulnerabilidade das famílias de baixa renda, agravada pelos anos de pandemia, e início imediato da execução do orçamento previsto para o ano de 2023.

Como destaca Marcos Torres⁵⁷, sobre a retomada do PMCMV, consolidando a tutela normativa do direito de moradia, através da Lei nº. 14.620/23, “o retorno do pêndulo aponta as dificuldades de uma constitucionalização-inclusão do direito humano-fundamental à moradia apenas como a cláusula geral, sem a definição das prestações exigíveis, ou sujeitos estatais responsáveis em um sistema condicional articulado das políticas públicas como foi feito com o direito à saúde e o direito à educação que assumiram o maior estabilidade no período democrático pós-1988”.

Isto posto, é importante frisar que o poder público precisa otimizar as políticas habitacionais, preocupando-se em manter um caráter duradouro, responsável e eficiente, tendo em vista sempre a inegociável constituição de políticas de Estado e não somente políticas de governo, amadurecendo a vinculação do orçamento na aplicação direta de recursos em tais políticas de habitação, de modo que a garantia de adequadas moradias seja alicerçada com infraestrutura urbana completa ao redor desses núcleos habitacionais, com serviços essenciais em pleno funcionamento, com água tratada, esgoto, energia elétrica, coleta de lixo, unidades de saúde e ampla urbanização, propiciando às famílias a tão desejada vida digna.

⁵⁷ TORRES, Marcos Alcino Azevedo; MOTA, Mauricio Jorge Pereira da; MOURA, Emerson Affonso da Costa. Direito à moradia digna. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024, p.21.

4.3. Usucapião e regularização fundiária

O arcabouço principiológico da Constituição Federal de 1988 tem grande reflexo do Estado Democrático de Direito para brasileiros com o objetivo de construir uma sociedade justa, livre e igualitária, malgrado o cenário para a efetivação do direito à moradia digna seja desafiador, diante do significativo e histórico déficit habitacional do país, durante décadas de intensa urbanização desprovida de estrutura e com tímidas intervenções pelos poderes legislativo e executivo.

A grande parte da população brasileira ainda vive em condições desumanas, com falta de trabalho, violência em suas áreas degradadas, de forma marginalizada e com graves problemas sociais, de saneamento, segurança pública e carência de moradia, de modo que o déficit habitacional ainda é uma realidade, afetando a vida de muitas pessoas.

A função social da propriedade foi tratada pela CF/88 como prioridade, estabelecendo a necessidade de tal cumprimento, no atendimento das exigências fundamentais de ordenação da cidade, através do plano diretor, destacando um capítulo específico sobre a Política Urbana, nos termos dos artigos 182 e 183.

O cuidado do constituinte originário, ao cristalizar, no texto constitucional, temáticas sobre a política de desenvolvimento urbano, já lançou a semente para a legislação infraconstitucional tratar com cuidado acerca de diretrizes para o ordenamento territorial e urbanístico, sempre ancorado na sua respectiva função social e ambiental da propriedade e na garantia do direito a cidades sustentáveis, conforme o regramento previsto no Estatuto da Cidade (Lei nº. 10.257/2001); com abordagens sobre a propriedade urbana como um direito amplo, nos termos do Código Civil de 2002, mas jamais absoluto, devendo ser exercido em conformidade com as finalidades econômicas e sociais, possibilitando a sua utilização para fins de regularização fundiária em áreas de interesse social; além da importância da pormenorização da regularização urbana e rural, através da Lei nº. 13.465/2017.

Nesse panorama, extraem-se, dos diplomas legais, algumas estratégias de efetivação do direito à moradia, destacando-se, aqui, o regime jurídico das usucapiões do Código Civil e o processo de regularização fundiária, lastreada na Lei 13.465/2017, que busca dar juridicidade aos assentamentos irregulares, proporcionando o título de propriedade aos ocupantes e permitindo a adoção pelo ente municipal de medidas urbanísticas na construção de um meio ambiente urbano equilibrado.

É relevante frisar que, no Brasil, o Código Civil não trata a moradia explicitamente como um princípio e acaba por associá-la a uma realização de tutela interdita de posse ou de um direito real, ou seja, a moradia dá direito à propriedade, pelas usucapiões, dá direito à manutenção da posse, em caso de turbacão, dá direito à adjudicação compulsória, como direito real do promitente comprador, dando direito à regularização imobiliária, com laje e puxadinho, a ensejar a compreensão de que, na legislação civilista, há um direito à conservação da moradia, proveniente da tutela judicial possessória, reipersecutória e da tutela administrativa de regularização.

Nada obstante a autonomia jurídica do direito social fundamental à moradia, (MASTRODI, ROSSI, 2015), ainda hoje se confunde moradia com o conceito de propriedade de imóvel residencial, já que ainda se considera a moradia um dos elementos da propriedade abstrata que seria a posse, e que as políticas públicas que envolvem a habitação são baseadas em transferência de propriedade após cumprimento do contrato de financiamento. Logo, o que existe é a promoção do direito de propriedade e não “a promoção da moradia pela moradia: as estruturas normativas simplesmente não reconhecem autonomia à moradia, que é compreendida tão-somente como o elemento posse de uma propriedade imobiliária⁵⁸”.

⁵⁸ MASTRODI, Jossué; ROSSI, Renan Alarcon. *Direito Fundamental Social à Moradia: aspectos de efetivação e sua autonomia em relação ao direito de propriedade*. In: Revista Direitos Fundamentais e Democracia, vol 17, n. 17, p.168-187, jan-jun. 2015.

Na concepção do Código Civil, a moradia permanece sendo consectário da própria propriedade imóvel e da posse, não havendo uma promoção da moradia pela moradia, ou seja, permanece seguindo uma linha tradicional, a exemplo do que se depreende da usucapião pro moradia do parágrafo único do art. 1.238 (usucapião extraordinária com prazo reduzido), cujo objetivo primário é a aquisição da propriedade privada pela prescrição aquisitiva, ou da redução de prazo prescricional do parágrafo único do art. 1.242 (usucapião ordinária), que se ancora na moradia e em virtude de haver título de transferência de propriedade registrado, corroborando a situação registral.

Com efeito, o fato é que a moradia enquadra-se na categoria de direito fundamental social, com essência principiológica no ordenamento jurídico pátrio, preenchendo, o conteúdo valorativo da cláusula geral do §1º do art. 1.228 do CC, potencializando o significado da função social da propriedade e, também, da posse. Assim, como consectário interpretativo da diretriz sociofuncionalizadora do Codex civilista, algumas conclusões, com respaldo na jurisprudência, são destacadas:

O cumprimento da função social pelo esbulhador impede a reintegração de posse, ainda que presentes os requisitos formais do Código de Processo Civil (art. 927 do CPC/1973 e art. 561 do CPC/2015) para a concessão da tutela possessória. Além disso a análise dos requisitos formais do art. 927 e do art. 561 é formal e deve ser feita analisando as implicações na realidade⁵⁹;

A função social implica em sobrepor o interesse público sobre o interesse particular. Logo, atribuir moradia a pessoas mais pobres se interessam mais à sociedade que preservar a propriedade subutilizada por alguém⁶⁰;

Áreas invadidas por aglomerado de pessoas e posteriormente urbanizadas pelo Município e pelo Estado são demonstrativos de que a ocupação dá ao imóvel função social; logo, não caberá reintegração de posse. Associa-se, assim, o desenvolvimento urbano da área como fator de cumprimento da função social da posse e da propriedade⁶¹;

⁵⁹ STJ, AgInt no REsp 1636012/MG, Rel. Ministro Paulo de Tarso Sanseveriano, Terceira Turma, julgado em 19/08/2019, Dje 26/08/2019; STJ, REsp 1302736/MG, Rel. Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 12/04/2016, Dje 23/05/2016.

⁶⁰ STJ, REsp 1144982/PR, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 13/10/2009, Dje 15/10/2009.

⁶¹ STJ, REsp 1442440/AC, Rel. Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 07/12/2017, Dje15/02/2018; STJ, REsp 1302736/MG, Rel. Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 12/04/2016, Dje 23/05/2016.

A usucapião, tradicionalmente concebida pela doutrina civil como modo originário de aquisição de propriedade e de outros direitos reais, incorpora densidade social quando aplicada a contextos de moradia e vulnerabilidade (Farias; Rosenvald, 2023). Em núcleos urbanos, destacam-se as modalidades constitucional e especial urbana, inclusive a usucapião coletiva do Estatuto da Cidade, cuja essência visa compatibilizar especificidades de ocupações comunitárias com a função social da propriedade. Note-se que a via extrajudicial, introduzida pelo art. 216-A da LRP e pormenorizada pelo Provimento CNJ nº 65/2017 (atualizado no âmbito do Provimento nº 149/2023), fomenta celeridade e menor litigiosidade à regularização de ocupações consolidadas, sem deixar de lado o controle jurídico-registral, além de que a usucapião é vista como um instrumento protetivo mais amplo do direito à moradia e da segurança da posse.

No regime jurídico das usucapiões do Código Civil, a posse pró-moradia irá se associar a posse pro-misero e, assim, conceder ao usucapiente certos benefícios quanto ao prazo prescricional aquisitivo. É perceptível a influência da moradia, com a posse pró moradia nas usucapiões previstas no Código Civil, além da previsão constitucional, em que a CF/88, através da sua força normativa, irradia a sua carga axiológica para os diversos diplomas infraconstitucionais.

A usucapião com o viés social, praticamente, abarca, no ordenamento pátrio, quatro principais pilares normativos, quais sejam, a especial urbana individual (art. 183 da CF/1988; art. 1.240 do CC), a especial rural (art. 191 da CF/1988; art. 1.239 do CC), a familiar por abandono do lar (art. 1.240-A do CC) e a coletiva em assentamentos urbanos (art. 10 do Estatuto da Cidade), concebida para núcleos urbanos informais em que não se individualiza o lote, permitindo titularidade compatível com a realidade comunitária. Tais modalidades desembaraçam uma transição da posse qualificada para domínio, quando presentes requisitos de tempo, finalidade de moradia e ausência de outro imóvel, evidenciando a função social da propriedade.

A usucapião especial urbana individual é materializada pela ocupação por esbulhadores para fins de moradia de áreas ou imóveis urbanos de até 250m² em cinco anos, exigindo-se posse pro misero e não se exigindo posse pró-labore. Visa, assim, proteger a moradia de baixa renda em áreas de até duzentos e cinquenta metros quadrados, exigindo-se posse mansa e pacífica por cinco anos, uso para habitação e inexistência de outro imóvel em nome do possuidor. Vale registrar que a jurisprudência do STJ sistematiza requisitos e limites, destacando que a usucapião privilegia a posse exercida de modo adequado em detrimento da propriedade desprovida de utilidade social, reforçando seu caráter de justiça social em contextos urbanos, a inferir a sua característica eminentemente social, voltada à garantia do direito fundamental à moradia da população de baixa renda e ao cumprimento da função social da propriedade.

É relevante ainda registrar que o Supremo Tribunal Federal, reconhecendo a repercussão geral do tema, encampou o entendimento de que a eficácia da previsão constitucional não pode ser obstada pela previsão em lei municipal de área mínima de parcelamento do solo, nos termos do RE nº 422349. Sendo assim, mesmo que a legislação municipal – plano diretor – estabeleça uma fração mínima superior a 250 m², pode ser adquirida por usucapião uma unidade imobiliária com metragem menor.

A usucapião especial rural ocorre nas hipóteses em que o trabalhador rural ocupa área de terra em zona rural de até 50 hectares para trabalho (posse pro labore) ou moradia (posse pro morada), delineando a característica da posse-trabalho, pequena produção e moradia familiar, além da exigência dos cinco anos ininterruptos, em área não superior a cinquenta hectares, produtividade e inexistência de outro imóvel. O STJ reforçou o escopo protetivo dessa modalidade e esclareceu que o limite de 50 hectares é máximo, inexistindo metragem mínima, interpretação que alinha o instituto à promoção do pequeno agricultor e à função social do imóvel, qualificando, nos dizeres de Tartuce, a usucapião especial rural como vocacionada à fixação do homem no campo, impondo ao usucapiente ocupação produtiva do imóvel e residência no local, em coerência com a função social da propriedade.

A usucapião familiar prevista no art. 1.240-A do CC tem por objetivo estabilizar a moradia daquele cônjuge ou companheiro que permanece no imóvel até 250 m², após o abandono do lar pelo outro. Exige-se posse direta exclusiva por dois anos e inexistência de outro imóvel em seu nome.

Com supedâneo no Código Civil, há ainda a usucapião extraordinária e a ordinária. A usucapião extraordinária tem amparo no parágrafo único do art. 1.238, sendo que o prazo de da usucapião extraordinária é de 15 (quinze) anos, malgrado se o possuidor-usucapiente utilizar o imóvel como sua moradia habitual, posse pró-morada, ou nele realizar obras ou serviços de caráter produtivo, posse pró-labore, o prazo será reduzido para 10 (dez) anos, como forma de beneficiar o usucapiente que promove a destinação de interesse social ao bem. Já a usucapião ordinária ancorada no parágrafo único do art. 1.242 do CC, ocorre nos casos de posse ad usucapionem obtida e exercida com justo título e de boa-fé, por um prazo de 10 (dez) anos, sendo que este prazo é reduzido pela metade (cinco anos), se o justo título for registrado e posteriormente tiver sido cancelado, lembrando que se exige uma posse ad usucapionem com morada ou labor.

Já a usucapião especial coletiva foi delineada com olhar atento aos núcleos urbanos informais, quando não se consegue individualizar lotes, permitindo a declaração judicial de domínio em favor da coletividade possuidora, após cinco anos de posse sem oposição, com destinação habitacional e perfil socioeconômico compatível, com fulcro no Estatuto da Cidade. Denota-se, ainda, que, com lastro nas mudanças introduzidas pela Lei nº 13.465/2017 (REURB), a usucapião coletiva consubstancia-se num instrumento capaz de aglutinar a regularização fundiária e a proteção da moradia, com ajustes materiais e processuais que ampliam sua aplicação prática. A partir da lei da REURB, modificações foram realizadas que tornaram sua operabilidade e, sobretudo, a usucapião coletiva um instrumento de regularização urbana para os processos de urbanização e atendimento da população. A modalidade restou renovada como um relevante instrumento de melhoria das condições de vida daquelas pessoas submetidas ao processo de favelização do espaço urbano.

Vale frisar que, malgrado a alteração legislativa e exclusão da necessidade de prova da moradia e da condição financeira precária como requisitos para reconhecimento da propriedade, a essência do instituto perdura no âmbito da lei REURB, salientando que, tanto na redação anterior quanto na novel legislação, a modalidade coletiva permite a regularização de núcleos urbanos informais mesmo que com áreas mistas, ou seja, áreas comerciais e residenciais, viabilizando a legalização dessas áreas. A nova lei foi bem-vinda, aperfeiçoando a operabilidade da usucapião coletiva, exercendo sua missão de promoção da regularização fundiária, com a atribuição de propriedade privada e efetivação do direito fundamental de moradia.

No tocante à parte registral, levando em consideração a substância de uma usucapião coletiva, diante dessa dimensão macro, não se pode, em abstrato, de forma pormenorizada, identificar a área ocupada por cada possuidor, de modo que, por consectário lógico, aquela coletividade permanecerá em condomínio no imóvel usucapido, nada obstante não fique inviabilizada a ocupação legítima e natural, por cada família, de área delimitada dentro do aludido imóvel.

Neste cenário, percebe-se que a usucapião tem conexão, assim como outros instrumentos de segurança de posse, com a regularização fundiária (a REURB), compondo um arcabouço jurídico-social apto e capaz de promover transformações importantes de informalidade em estabilidade jurídica, pacificação social e efetivação do direito à moradia.

A regularização fundiária, portanto, ganhou contornos mais sistemáticos através da Lei n.º 13.465/2017, que instituiu a REURB, nas suas modalidades de interesse social (REURB-S) e específico (REURB-E), além de reformar títulos e procedimentos registraes. Tartuce (2018), ao se debruçar sobre a REURB, destaca pontos positivos, como a legitimação fundiária, e cuidados a serem tomados, quando analisado o instituto sem as garantias sociais, ambientais e urbanísticas devidas.

A REURB envolve medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, não podendo ser examinada isoladamente, mas dentro de um conjunto articulado com cadastro, projeto urbanístico e titulação com serviços públicos e integração às redes de infraestrutura, diretriz já consolidada na literatura nacional sobre regularização de assentamentos.

O escopo de viabilizar a titulação dos imóveis irregulares e a atuação estatal nesses núcleos informais, proporcionados por meio da regularização fundiária, se apresentam como passos firmes no caminho da construção de uma cidade sustentável, permitindo que os indivíduos possam ser considerados juridicamente como proprietários. Assim, permite-se usufruir de todos os benefícios inerentes a esta condição, inclusive alienar seus bens, com a utilização de linhas de crédito bancário, bem como serem contemplados por investimentos governamentais em diversas áreas, como saúde, educação, mobilidade urbana e saneamento básico, que, não raramente, são serviços comprometidos em função das irregularidades e invisibilidade.

A Reurb-S é aquela que tem mais sintonia com a essência da defesa da população mais vulnerável, nos termos do inciso I do art. 13 da Lei 13.465/2017, de modo que as partes beneficiárias da regularização não precisarão arcar com os valores referentes às custas e emolumentos para a prática dos atos registrais, entre eles: o primeiro registro da Reurb-S, o qual confere direitos reais aos seus beneficiários; o registro da legitimação fundiária; o registro do título de legitimação de posse e a sua conversão em título de propriedade; o registro da CRF e do projeto de regularização fundiária, com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária urbana regularizada; a primeira averbação de construção residencial, desde que respeitado o limite de até setenta metros quadrados; a aquisição do primeiro direito real sobre unidade imobiliária derivada da Reurb-S; o primeiro registro do direito real de laje no âmbito da Reurb-S; e o fornecimento de certidões de registro para os atos previstos acima referidos.

A CRF (Certidão de Regularização Fundiária - documento expedido pelo Município ao final do procedimento da Reurb, constituído do projeto de regularização fundiária aprovado, do termo de compromisso relativo a sua execução e, no caso da legitimação fundiária e da legitimação de posse, da listagem dos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado, da devida qualificação destes e dos direitos reais que lhes foram conferido) representa o núcleo do procedimento, ato administrativo de aprovação que acompanha o projeto e viabiliza o registro no fôlio real.

Uma vez registrada a CRF, abre-se matrícula para o perímetro ou se utilizam as matrículas existentes, conforme o caso, e, em sequência, promovem-se as aberturas das matrículas das unidades regularizadas, com as averbações necessárias. Guias técnicos de corregedorias e de entidades registrárias replicam essa sequência, com prenotação da CRF, registro, abertura de novas matrículas oferecendo modelos e checklists que alinham o procedimento administrativo às exigências de qualificação registral.

A seu turno, a modalidade Reurb-E considerou um critério residual para a sua categorização, com supedâneo no Art. 5º, inciso II, do Decreto nº 9310/2018, ao conceituar como regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I. nada obstante ter sido estipulado pelo Decreto um conceito residual para a Reurb-E, o Poder Executivo municipal definirá quais são as áreas que serão abarcadas pelo procedimento de regularização, nos termos de ato normativo municipal, a fim de evitar sobreposição em abranger áreas já regularizadas no Reurb-S, permitindo-se, inclusive, que o ente municipal promova a regularização do parcelamento do solo urbano, com transferência dos custos do processo para os proprietários, que detêm condição financeira para tanto.

Ademais, o Art. 69 da Lei nº 13.465/2017 reza que as glebas parceladas para fins urbanos anteriormente a 19 de dezembro de 1979, que não possuírem registro, poderão ter a sua situação jurídica regularizada mediante o registro do parcelamento, desde que esteja implantado e integrado à cidade, podendo, para tanto, utilizar-se dos instrumentos previstos na lei do REURB.

Não seria propriamente uma modalidade nova, embora alguns a chamem de regularização fundiária urbana uninominada, sendo aplicável tanto às áreas definidas como de interesse social quanto àquelas definidas como de interesse específico. Assim, o dispositivo elenca apenas critérios mais simples para regularização nos núcleos urbanos consolidados em data anterior à Lei do Parcelamento do Solo Urbano, Lei nº 6.766/1979. O Poder Executivo municipal definirá a classificação da área a ser regularizada como sendo de interesse social ou de interesse específico, para fins de cobrança ou não dos custos inerentes ao processo de legitimação das referidas áreas.

Denota-se que a Lei nº 13.465/2017 introduziu a legitimação fundiária como modo originário de aquisição do domínio outorgado pelo poder público no âmbito da REURB, com um regramento próprio de sujeição, prazos e sujeitos. À guisa de exemplo, o art. 23 estabelece que o domínio é adquirido livre de ônus e gravames da matrícula de origem, ressalvados aqueles vinculados ao próprio legitimado, reforçando a vocação saneadora e estabilizadora da titulação administrativa. No âmbito doutrinário (Tartuce, 2018), a legitimação é descrita como técnica de efetivação da função social e de redução de custos de transação para populações vulneráveis, devendo operar em diálogo com os requisitos urbanísticos do projeto.

Nesse passo, os efeitos registrais provenientes da regularização fundiária tem sintonia direta com o projeto urbanístico e com a documentação pública que o lastreia, de modo que, uma vez registrada a CRF, há uma estabilização da cadeia de atos que permite a individualização das unidades, a instituição das áreas públicas e a correção de descrições tabulares, inclusive com abertura de matrícula para o perímetro quando inexistirem registros anteriores adequados.

No plano distributivo, a legislação confere tratamento favorecido à REURB-S quanto a custas e emolumentos, lastreada no caráter social da intervenção, sem embargo do regramento estadual aplicável aos serviços notariais e registrais, de modo que a relevante política de gratuidades com a sustentabilidade dos serviços e a previsibilidade procedimental contribuem para viabilizar a efetividade do procedimento para famílias de baixa renda.

A usucapião e REURB são instrumentos autônomos e dotados de complementaridade, de modo que seu manejo restará lastreado conforme a configuração fática do assentamento e a maturidade probatória da posse, dando concretude ao direito fundamental à moradia, estando a REURB conferindo domínio por ato administrativo, com a legitimação fundiária, ao passo que a usucapião configura-se no modo originário, ancorado no tempo e na destinação social da posse, processável judicial ou extrajudicialmente.

Por conseguinte, a convergência entre REURB e usucapião, respectivamente, quando bem estruturada, otimiza os resultados, com assentamentos lastreados em desenhos urbanísticos bem definidos e prova documental robusta, assim como posses consolidadas individualmente podem desencadear a subsunção fática à usucapião extrajudicial com menos litigiosidade, ao passo que, nos casos mais complexos, coletivos e litigiosos, a esfera judicial acaba sendo residualmente a trilha a ser perseguida.

4.4. Judicialização e o processo estrutural

A temática sobre a judicialização e o processo estrutural merece um olhar atento, na medida em que o recente cenário de mudanças sociais e políticas está cada vez mais complexo e desafiador, com carência, por exemplo, em áreas como da habitação, saúde, educação e infraestrutura.

O direito à moradia digna e adequada, ao longo da história, não tem sido plenamente garantido pelo Estado brasileiro, de modo que os setores mais vulneráveis da classe trabalhadora, máxime a população negra, foram excluídos do acesso à terra, de modo que, nesse percurso histórico, lutas foram travadas com o escopo de positivar o direito à moradia no texto constitucional e os desafios são constantes na busca da sua efetivação.

A judicialização é um fenômeno complexo reverberado pela busca da sociedade por justiça e proteção de seus direitos, de modo que o exame da atuação jurisdicional no âmbito das discussões e defesa do direito fundamental à moradia é pedra angular, haja vista que os percalços para a sua concretude, não raramente, são utilizados como argumentos para não viabilização e efetivação da moradia adequada e digna, nas contendas que acabam por desaguar no Poder Judiciário, que, a seu turno, tem a possibilidade de atuar, também, como agente de transformação social, em face das omissões dos demais poderes constituídos.

O déficit habitacional, a concentração fundiária e a precariedade de políticas públicas de garantia de acesso à terra e moradia digna para população vulnerabilizada são problemas estruturais que têm raízes históricas, e, neste panorama, os processos estruturais podem ser compreendidos como processos coletivos que, através da atuação jurisdicional, buscam a reorganização de uma estrutura burocrática, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural ou seja, um litígio coletivo policêntrico, originado de contexto de violação de direitos⁶².

⁶² VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. Revista de Processo, v. 43, n. 284, p. 333-369, out. 2018. Disponível em: https://edisdisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7863793/mod_resource/content/1/LEVANDO_OS_CONCEITOS_A_SERIO_PROCESSO_ES%20%281%29.pdf. Acesso em: 10 ago. 2025.

É inegável que o déficit habitacional consiste num problema estrutural no Brasil e a estabilidade dos programas habitacionais é crucial para a progressiva marcha para o acesso à moradia e vida digna. Vale pontuar que o PMCMV foi perdendo robustez, notadamente no âmbito do governo Bolsonaro que promoveu a extinção do programa, substituindo-o pelo Casa Verde e Amarela, que, em verdade, preocupava-se mais com a concessão de crédito para aquisição de imóvel, do que propriamente um programa de habitação vocacionado para o interesse social.

A discussão sobre judicialização e processo estrutural, no tocante à moradia, é, portanto, essencial para entender o funcionamento do sistema jurídico brasileiro, suas interações com a sociedade e as diretrizes para a resolução saudável e madura das demandas existentes, a fim de salvaguardar os interesses das classes menos favorecidas para a concretude do direito à habitação digna e adequada.

No que concerne à judicialização, impende registrar, por exemplo, que a jurisprudência hodierna consolidou parâmetros materiais e processuais que impactam diretamente a efetivação do direito à moradia por meio da usucapião, especialmente nas modalidades de cunho social. O Superior Tribunal de Justiça tem reiterado que o instituto privilegia a posse socialmente útil em detrimento de propriedades desprovidas de função social, sistematizando temas como uso misto, copropriedade, prazo aquisitivo e interação com o registro de imóveis. Tal posicionamento é importante e forte balizador para a hermenêutica constitucional e infraconstitucional.

Nessa senda, uma temática recorrente na judicialização está relacionada ao uso misto (residencial comercial) do imóvel, sendo que a Terceira Turma do STJ (REsp 1.777.404/TO) gizou que o exercício simultâneo de pequena atividade econômica não impede o reconhecimento da usucapião especial urbana, desde que a porção comercial sirva ao sustento do núcleo familiar e o imóvel seja utilizado também como moradia, tendo a eminente relatora, Min. Nancy Andrighi, pontuado que a exclusividade de uso residencial não está expressa nos dispositivos constitucionais e legais da modalidade especial urbana, prevalecendo, pois, a leitura teleológica orientada à moradia.

Uma outra importante discussão levada pela judicialização ao controle jurisdicional diz respeito à copropriedade parcial, tendo sido assentado, em 2022, através do julgamento do REsp 1.909.276/RJ, que a aquisição de metade ideal do imóvel não obsta a usucapião especial urbana quando o possuidor exerce posse exclusiva e não dispõe de outra moradia, uma vez que o art. 1.240 do CC veda “outro imóvel” e não a titularidade parcial do próprio bem usucapiendo. Tal viés decisório mostra sensibilidade ao harmonizar o requisito da inexistência de outro imóvel com a realidade de arranjos dominiais imperfeitos comuns em assentamentos consolidados.

Com relação às demandas judiciais acerca do prazo aquisitivo, o STJ reconheceu a possibilidade de implemento no curso do processo, permitindo-se, assim, que o requisito temporal se complete após o ajuizamento quando a posse segue mansa e contínua, nos termos do REsp 1.361.226/MG (Brasil, 2018b). Tal decisão acaba por estar em sintonia com o Enunciado 497 da V Jornada de Direito Civil (Conselho da Justiça Federal, 2012), segundo o qual “o prazo, na ação de usucapião, pode ser completado no curso do processo”, ressalvada a má-fé processual, evitando-se extinções prematuras e promovendo economia processual.

Há, ainda, tese firmada, no âmbito do STJ, que diferencia a finalidade da usucapião (regularização da posse) das regras de parcelamento e edificação (função social da cidade), preservando a tutela da moradia, mesmo diante de padrões urbanísticos que estabeleçam módulos mínimos, na medida em que, conforme REsp 1.667.843/SC, no âmbito das discussões acerca da dimensão territorial, o STJ entendeu que a usucapião extraordinária urbana não pode ser negada apenas porque a área é inferior ao módulo municipal.

No âmbito da judicialização e discussões acerca da usucapião em sede de matéria urbana, o STJ decidiu, no Tema 1.025, entendeu ser cabível a usucapião de imóveis particulares desprovidos de registro situados em loteamento antigo e irregular, frisando que a sentença declara o direito material e o registro é efeito posterior, não condição do reconhecimento, numa clara compreensão pedagógica de que o plano material (aquisição originária) é distinto do plano registral (publicidade e certificação), entendimento de suma importância para assentamentos consolidados sem cadeia dominial regular, contemplando, principalmente, famílias mais vulneráveis.

A seu turno, na usucapião especial rural, o STJ reforçou a finalidade protetiva do art. 191 da CF e do art. 1.239 do CC, esclarecendo que o limite de 50 hectares é máximo e não há metragem mínima, interpretação que favorece o pequeno agricultor e coaduna com a função social, sendo que, no tocante à interface entre via extrajudicial e ação judicial, a Terceira Turma do STJ, no REsp 1.824.133/RJ, entendeu que não há necessidade de esgotar a via cartorária para a propositura da ação de usucapião, porquanto o art. 216-A da LRP consagra a via judicial independentemente do procedimento administrativo.

Outro aspecto relevante desencadeador de judicialização refere-se à usucapião familiar (art. 1.240-A do CC), no que concerne às questões relacionadas à configuração do abandono. A jurisprudência dos tribunais estaduais têm exigido demonstração de afastamento voluntário, contínuo e injustificado do lar, associado à ausência de assistência material e moral, não bastando mera separação física, restando a competência para a deflagração da ação, quando o pedido principal de usucapião, no âmbito do juízo cível, ainda que haja matéria familiar.

Ademais, a Terceira Turma do STJ, no REsp 1.874.632, negou usucapião de imóvel vinculado ao Sistema Financeiro da Habitação (SFH), por entender haver vinculação a serviço público e qualificação como bem público para fins de imprescritibilidade aquisitiva, numa clara diretriz protetiva do patrimônio público, reverenciando o §3º do art. 183 e o parágrafo único do art. 191 da CF/1988, no sentido da vedação de usucapião de bens públicos.

Na atmosfera estrutural do direito à moradia, há uma repercussão na interpretação de conflitos possessórios correlatos, exigindo esforço cuidadoso, por parte do Poder Judiciário, no âmbito da judicialização, estando a temática, dada a sua importância coletiva, enquadrada num rol de configuração dos processos estruturais que estão relacionados a problemas estruturais, definidos pela existência de um “estado de desconformidade”, isto é “uma situação de desorganização estrutural, de rompimento com a normalidade ou com o estado ideal de coisas, que exige uma intervenção (re)estruturante”.⁶³

Nada obstante a competência constitucional comum de promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, com fulcro no inciso IX do art. 23 da CF/88, o que se vê, em verdade, é uma sistemática violação ao direito à moradia adequada e vida digna para a população, notadamente a mais vulnerável.

A crise sanitária proveniente do novo coronavírus escancarou o problema estrutural da precariedade e ausência de moradia digna, fazendo com que, na falta de programas de habitação de interesse social permanente ou emergencial no cenário extraordinário de caos sanitário, inúmeras decisões judiciais de despejos foram sendo proferidas, a ensejar, neste panorama sensível de agravamento da crise habitacional, a intervenção do STF, no âmbito da ADPF 828, suspendendo as remoções forçadas, malgrado tenha excluído, de início, devido à pressão da bancada ruralista no parlamento, as áreas rurais, sendo contemplada a posteriori.

⁶³ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, n. 75, p. 104, jan./mar. 2020. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1606558/Fredie_Didier_jr_%26_Hermes_Zaneti_Jr_%26_Rafael_Alexandria_de_Oliveira.pdf. Acesso em: 10 ago. 2025.

Mais de um ano após a explosão da COVID-19, foi promulgada a Lei 14.216/2021, que estabeleceu medidas excepcionais em razão da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin) decorrente da infecção humana pelo coronavírus SARS-CoV-2, para suspender o cumprimento de medida judicial, extrajudicial ou administrativa que resulte em desocupação ou remoção forçada coletiva em imóvel privado ou público, exclusivamente urbano, e a concessão de liminar em ação de despejo de que trata a Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, e para estimular a celebração de acordos nas relações locatícias.

Tal delicada realidade descortina um cenário contrário ao direito fundamental à moradia promovido por ações e omissões dos diferentes entes federados e dos poderes do Estado no contexto pandêmico. É certo que os processos de exclusão do acesso à moradia não se limitam à crise sanitária, malgrado o agravamento ocorreu neste contexto, mas representam uma infeliz marca, ou cicatriz, histórica do Brasil, fruto das raízes da estrutura fundiária.

Nesse passo, a violação do direito fundamental social à moradia adequada se caracteriza como um litígio coletivo estrutural, que se compreende como um litígio multipolar, complexo e que possui características específicas. O direito social à moradia necessita da atuação estatal para sua implantação por meio de políticas públicas que tratem o conflito social em sua origem, sendo necessário, para tanto, a reestruturação de uma política, de um programa ou de uma instituição pública⁶⁴, de modo que, desde a ADPF 347/DF, referente à declaração do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) do sistema prisional brasileiro, o debate sobre os processos estruturais e o impacto do controle judicial de políticas públicas vêm ganhando destaque, para fins de implementação de meios maduros, sensatos e efetivos para resolução de tais complexos problemas.

⁶⁴ NORONHA, Silvia Gomes; FICHER, Luly Rodrigues da Cunha; GÓES, Gisele Santos Fernandes. O direito à moradia adequada e a ADPF 828-DF: uma análise a partir do processo estrutural. Revista Eletrônica de Direito Processual: REDP, v. 24, n. 3, p. 535, set./dez. 2023. DOI: <https://doi.org/10.12957/redp.2023.79583>. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/view/79583>. Acesso em: 10 ago. 2025.

Com efeito, o déficit habitacional e as remoções forçadas são problemas estruturais no país, acentuados com a crise sanitária do novo coronavírus. A ADPF 828 teve como objetivo suspender as remoções forçadas no contexto pandêmico. Tal ação de controle concentrado de constitucionalidade pode se caracterizar como um processo estrutural cujo escopo é sanar ações e omissões do Estado contrárias ao direito. A ADPF 828 representa o primeiro processo estrutural no STF com amplitude, relacionado especificamente ao direito à moradia adequada (NORONHA, 2023).

O processo estrutural se caracteriza, pois, por pautar-se na discussão sobre um problema estrutural, um estado de coisas ilícito, um estado de desconformidade; (ii) buscar uma transição desse estado de desconformidade para um estado ideal de coisas (uma reestruturação, pois), removendo a situação de desconformidade, mediante decisão de implementação escalonada; (iii) desenvolver-se num procedimento bifásico, que inclua o reconhecimento e a definição do problema estrutural e estabeleça o programa ou projeto de reestruturação que será seguido; (iv) desenvolver-se num procedimento marcado por sua flexibilidade intrínseca, com a possibilidade de adoção de formas atípicas de intervenção de terceiros e de medidas executivas, de alteração do objeto litigioso, de utilização de mecanismos de cooperação judiciária; (v) e, pela consensualidade, que abranja inclusive a adaptação do processo, conforme art. 190, CPC (DIDIER, 2020).

É bem verdade que outras ações constitucionais também foram propostas no âmbito do STF, buscando promover o controle judicial das políticas públicas no contexto de emergência da pandemia. Precedentes relevantes para a deflagração da ADPF 828, como o RE 1.017.365/SC, com pedido de cautelar para que fossem suspensos os processos que pudessem acarretar a remoção de comunidades indígenas; ADPF 709, cujo escopo foi de sanar omissões do Poder Público no combate à pandemia da Covid-19 entre os povos indígenas; a ADPF 635, que teve por objetivo a redução da letalidade policial e a suspensão de operações policiais em favelas no contexto pandêmico; e a ADPF 742, que visou a suspensão de ações de despejos e remoções de comunidades quilombolas no contexto da crise sanitária.

O fato é que a ADPF 828 representou um processo estrutural no STF de grande impacto. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 828 foi proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), em articulação com movimentos sociais, na Corte Suprema brasileira, em abril de 2021. Houve, no bojo da ação de controle de constitucionalidade, requerimento de concessão de medida cautelar, com o foco de suspender despejos e remoções, de forma emergencial durante a pandemia da Covid-19, até o julgamento final da ação e a criação de planos de moradias populares em caráter emergencial e também permanente. Nota-se, claramente, que foi um relevante marco para as reflexões estruturais acerca do direito fundamental à moradia adequada.

O Ministro Relator, Luís Roberto Barroso, concedeu, em 03 de junho de 2021, parcialmente a medida cautelar requerida, para suspender o despejo de áreas ocupadas anteriormente a 20 de março de 2022, e estabeleceu condicionantes às remoções de áreas ocupadas posteriormente a essa data, como forma de enfrentamento. O STF, no entanto, não apreciou o pedido de determinação de que os entes federativos construíssem planos emergenciais provisórios e permanentes de moradia popular, embora, em outras ações, a exemplo da ADPF 635, a Corte tenha determinado que o Estado do Rio de Janeiro apresentasse um plano de redução da letalidade policial, além de uma série de condicionantes, que visavam estabelecer uma moldura constitucional para a política de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro.

É válido pontuar que as Cortes Constitucionais da África do Sul e da Colômbia têm proferido decisões em processos estruturais no controle judicial de políticas públicas de moradia, como nos casos de Grootboom, Olivia Road e Joe Slovo, e promovido controle judicial de políticas habitacionais, determinando que o Poder Público criasse e implementasse, como no caso Grootboom, um programa para efetivar o direito à moradia adequada, conforme os recursos disponíveis. A Corte Constitucional colombiana, na sentença T-25, que tratou do acesso à moradia digna pelos deslocados internos na Colômbia, estabeleceu critérios para a identificação do Estado de Coisas Inconstitucional com relação à violação do direito à moradia adequada pelos deslocamentos forçados⁶⁵.

⁶⁵ SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. Processos estruturais e direito à moradia no sul global: contribuições das experiências sul-africana e colombiana. *Revista Opinião Jurídica*, v. 19, n. 32, p. 148-183, 2021. DOI:

Os processos estruturais podem possibilitar conquistas materiais e simbólicas que fortaleçam o debate sobre os direitos humanos fundamentais, pois, “ainda que o alívio não seja imediato e que a dimensão concreta da decisão estrutural não seja tão forte quanto a simbólica, não se deve considerar o processo como inútil ou como perda de tempo” (SEFAFIM, 2021). O peso simbólico da decisão pode produzir importantes efeitos práticos futuros para aqueles que clamam por uma moradia digna e adequada.

Percebe-se que a discussão sobre judicialização do direito à moradia e o processo estrutural ganha contornos relevantes, na medida da importância da eficácia e alcance das decisões provenientes, principalmente, da Suprema Corte brasileira. A judicialização é um fenômeno complexo que reflete a busca da sociedade por justiça e a proteção de direitos e é fundamental que haja um equilíbrio entre a judicialização e a resolução de conflitos por outras vias, nada obstante decisões com determinações de implementação de programas e políticas públicas habitacionais sejam razoáveis, a fim de reiterar a necessidade dos gestores públicos de terem o firme compromisso e responsabilidade com as políticas de acesso à moradia digna.

Sendo assim, se a carência de moradia representa um problema estrutural, estando, pois, diante de um processo estrutural, que não fique à mercê da judicialização para solução das demandas atinentes à habitação digna, não se pode deixar de realizar importantes reflexões acerca da possibilidade de vinculação de receita tributária para canalizar recursos permanentes e obrigatórios para a política habitacional, diretamente atrelada à construção de moradias.

4.5. Vinculação de receita tributária

É fato que o contexto econômico brasileiro e desenho arrecadatário fiscal são marcados por desequilíbrios regionais, a ensejar um olhar atento e proativo do poder estatal na função de redistribuição de renda, a fim de atingir uma justiça social, na participação diversa, dos entes públicos, da receita tributária, à luz dos ditames constitucionais, notadamente em face da maior fatia da receita residir nas mãos da União, detentora da maior competência para os impostos a exemplo do II, IE, IR, IPI, IOF, ITR, IGF, IEG⁶⁶.

A partir do momento em que for amadurecida a possibilidade e efetivada a vinculação de receita tributária para atender à demanda de moradia, dar-se-á concretude ao princípio da força normativa da Carta Maior e máxima efetividade dos seus preceitos. Vincular receita tributária representa afetar o destino da arrecadação e o tributo que não têm destinação afetada, como, por exemplo, o imposto de renda, serviria, parte dele, para o financiamento de gastos públicos com habitação, ou seja, uma despesa pública específica.

É certo que os impostos, na categorização espécie de tributo, não têm, em regra, destinação afetada, na medida em que se prestam a financiar as despesas públicas em geral, cujos recursos são arrecadados e contabilizados num caixa único, tendo o inciso IV do art. 167 da CF/88 gizado que fica vedada “a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo”.

⁶⁶ “Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre: I - importação de produtos estrangeiros; II - exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados; III - renda e proventos de qualquer natureza; IV - produtos industrializados; V - operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários; VI - propriedade territorial rural; VII - grandes fortunas, nos termos de lei complementar. VIII - produção, extração, comercialização ou importação de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente, nos termos de lei complementar”. / “Art. 154. A União poderá instituir: I - mediante lei complementar, impostos não previstos no artigo anterior, desde que sejam não-cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados nesta Constituição; II - na iminência ou no caso de guerra externa, impostos extraordinários, compreendidos ou não em sua competência tributária, os quais serão suprimidos, gradativamente, cessadas as causas de sua criação” (CF/88).

A ressalva do dispositivo supra, ou seja, a possibilidade de haver, excepcionalmente, vinculação de receita de imposto a determinada despesa, desperta, a meu sentir, para a importante reflexão por parte do poder público em promover estudos e amadurecimento necessários para otimizar a concretização do direito fundamental à moradia, através desta vinculação de imposto, à guisa de exemplo, de renda, com o fito de acelerar a efetivação perseguida.

Se já existem exceções constitucionais ao princípio da não vinculação de impostos, como a repartição do produto da arrecadação a que se referem os arts. 158 e 159 (repartição das receitas tributárias, entre os entes federados), a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde (CF, art. 198, § 2º), a destinação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino (CF, art. 212), por que não inserir um percentual, ainda que inicialmente módico, para vinculação e custeio específico das demandas para construção de habitações, como estratégia de efetivação ao direito de moradia ?

O governo federal é obrigado a aplicar 18% da receita líquida de impostos na educação e, no âmbito da saúde, o investimento é de 15% da receita corrente líquida. Apesar dessa obrigatoriedade, não raramente, tal arquitetura constitucional é questionada sob o argumento de que o orçamento acaba ficando muito amarrado, deixando o poder público com pouca margem de manobra para investimentos. Todavia, penso que é a manutenção dessa vinculação que possibilita a garantia mínima de qualidade na prestação dos serviços públicos essenciais.

Vale reforçar que as vinculações tributárias revelam a radiografia das escolhas e prioridades que demandam receita garantida, tais como a educação e a saúde, porquanto representam direitos sociais fundamentais e tal instrumental de repartição de receita tributária, com lastro constitucional, consiste mecanismo de segurança jurídica para os entes federados e garantia de serviços para a população.

O aperfeiçoamento do texto constitucional pelo Constituinte Derivado Reformador, por uma inovadora vinculação da receita tributária, de uma análise perfunctória, poderia aparentar em ingerência de um Poder, no caso Legislativo, sobre o Poder Executivo, malferindo o mandamento nuclear da tripartição de poderes. No entanto, partindo-se de uma hermenêutica cuidadosa, vislumbra-se a possibilidade de tal modificação, desde que se tenha compromisso com a efetivação do direito fundamental social e vontade política.

O princípio da tripartição dos poderes não pode ser interpretado de forma estanque, pela própria compreensão hermenêutica e permeável do art. 2º da CF/88 ao cravar que “são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”, de modo que, no contexto atual do Estado Democrático de Direito pátrio, vale mais, com os contemperamentos devidos, concretizar os direitos sociais do que estrangular a possibilidade de discussão de novos aperfeiçoamentos constitucionais.

A busca pelo equilíbrio dos poderes, a fim de rechaçar arbitrariedades, já foi objeto posicionamento perante o STF ao proferir decisão no sentido de que “o sistema constitucional brasileiro, ao consagrar o princípio da limitação de poderes, teve por objetivo instituir modelo destinado a impedir a formação de instâncias hegemônicas de poder no âmbito do Estado, em ordem a neutralizar, no plano político-jurídico, a possibilidade de dominação institucional de qualquer dos Poderes da República sobre os demais órgãos da soberania nacional”⁶⁷.

O princípio da separação dos poderes, por conseguinte, não deve ser encarado como óbice para a reforma constitucional, em caso de inércia do também legitimado poder executivo, na medida em que a força vinculativa da tripartição dos poderes deve ser encarada com moderação, à luz das prementes necessidades do tecido social.

⁶⁷ STF, DJU, 12 de maio de 2000. MS 23.452/RJ. Rel. Min. Celso de Mello.

O substrato axiológico de cada poder não pode ser interpretado como conteúdo estático, como se depreende, à guisa de exemplo, na função atípica de legislar, por intermédio de medidas provisórias, por parte do Poder Executivo. “O que se precisa evitar é o esvaziamento das funções de um Poder e a concentração de funções em um Poder”⁶⁸. Ao partir para promoção da vinculação de receita tributária, em percentuais previamente estabelecidos, não há se falar em violação de separação de poderes, mas, busca pela célere efetivação do direito fundamental à moradia.

Dentro do contexto contemporâneo, de orçamentos-participativos, penso que não seria desarrazoado o ato de vincular percentuais de receita, porquanto havendo um direcionamento regrado, sem esvaziar as nobres funções típicas do Poder Executivo, sendo oportuno frisar que “a substituição de um princípio por outro, construído por alterações que se realizam no plano pragmático, é algo natural e perfeitamente compreensível, mesmo porque a sociedade humana vive em constante mutação, e os conteúdos axiológicos exercem um papel histórico, portanto, delimitado no tempo”⁶⁹.

O escopo dos diplomas normativos, definidores de direitos, buscam subsumir os seus beneficiários em situações jurídicas desfrutáveis, a fim de não se tornarem quimeras, com concretização sejam por prestações positivas ou negativas, exigíveis do Poder Público. Caso tais comandos e deveres tenham recalcitrância exsurge a inafastabilidade do Poder Judiciário, tal como visto no item 4.4, para garantir a entrega da prestação, bem como a atuação positiva do Parlamento.

⁶⁸ BARROSO, Luís Roberto. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo – os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 180.

⁶⁹ CARVALHO, Paulo de Barros. Curso de Direito tributário. 19ªed. rev. São Paulo: Saraiva, 2007.

A Constituição jurídica logra converter-se, ela mesma, em força ativa, que se assenta na natureza singular do presente (*individuelle Beschaffenheit der Gegenwart*). Embora a Constituição não possa, por si só, realizar nada, ela pode impor tarefas. A Constituição transforma-se em força ativa se essas tarefas forem efetivamente realizadas, se existir a disposição de orientar a própria conduta segundo a ordem nela estabelecida, se, a despeito de todos os questionamentos e reservas provenientes dos juízos de conveniência, se puder identificar a vontade de concretizar esta ordem. Concluindo-se, pode-se afirmar que a Constituição converter-se-á em força ativa se fizerem-se presentes, na consciência geral – particularmente, na consciência dos principais responsáveis pela ordem constitucional – não só a vontade de poder (*Wille zur Macht*), mas também a vontade de Constituição (*Wille zur Verfassung*)⁷⁰.

A força normativa da constituição e o próprio dirigismo constitucional pressionam positivamente o poder público no sentido de viabilizar instrumental indispensável para o gozo dos direitos fundamentais em todas as suas dimensões, indicando que, a meu sentir, a garantia de parcela da receita tributária representa uma razoável estratégia para otimizar a concretização do direito fundamental à moradia.

Vale salientar que não se revela absoluta, embora a formulação e a execução de políticas públicas careçam de opções políticas por parte daqueles eleitos democraticamente, a liberdade de conformação do legislador ou atuação do Poder Executivo. Se uma pessoa tem um direito a alguma coisa, então é errado que o governo a prive desse direito, mesmo que seja do interesse geral proceder assim⁷¹.

⁷⁰ HESSE, Konrad. A força normativa da Constituição. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Sergio Antonio Fabris Editor: Porto Alegre, 1991, p.19.

⁷¹ DWORKIN, Ronald. Levando os direitos a sério. Trad. Nelson Boeira. 3ªed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010, p.414.

A garantia de um direito precisa sacudir o heterogêneo mosaico político, na busca dos esforços necessários para construir e efetivar o regramento mais justo e funcional, detentor de utilidade, sem a qual não valerá a pena a mera normatização de um direito. O povo-soberano, com muita sabedoria, identifica os direitos sociais carecedores de celeridade estatal, não podendo o poder público titubear.

O ato de vincular a ação do executivo à lei obrigando-o a aplicação de recurso para produção de moradia é uma atuação vocacionada para concretização de um direito que urge no seio popular e determinante social da saúde. Garantir moradia consiste na materialização do respeito à dignidade humana e dever estatal.

Nessa esteira, entendo que, partindo-se da premissa de que a moradia é determinante social da saúde, seria razoável majorar, por exemplo, em 3% o índice obrigatório da saúde (que iria para 18%) canalizando tal percentual específico para a construção de moradias, sem prejuízo da aplicação de outras receitas dos impostos e dos financiamentos com Bancos nacionais ou internacionais nos programas habitacionais.

5. IMPACTOS DE POLÍTICAS HABITACIONAIS NO MUNICÍPIO DE SALVADOR/BA

5.1. PDDU e moradia

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU tem importância significativa para a construção da cidade e as decisões políticas que envolvem tal instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana têm o condão de afetar direta e indiretamente a população, máxime no tocante às demandas habitacionais.

A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, consoante diretrizes inseridas no Texto Maior de 1988. Vale lembrar que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (art. 182, §2º, da CF/88).

No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos (art. 40, §4º, do Estatuto da Cidade).

O plano diretor é obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes; integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal; integrantes de áreas de especial interesse turístico; inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlato (BRASIL, 2001).

O plano diretor de desenvolvimento urbano do município de Salvador/Ba vigente está instrumentalizado na lei nº. 9.069/2016, considerando o disposto nos planos e leis nacionais e estaduais relacionadas com as Políticas de Desenvolvimento Urbano, de Mobilidade, de Habitação e de Saneamento e com os planos e Políticas de Meio Ambiente.

O PDDU da capital baiana integra o Plano Salvador 500, devendo articular-se com a visão estratégica para o Município até 2049, com o Planejamento Metropolitano e com os Planos dos demais municípios da Região Metropolitana de Salvador, nos termos do parágrafo único do art. 1 da Lei n 9.069/2016.

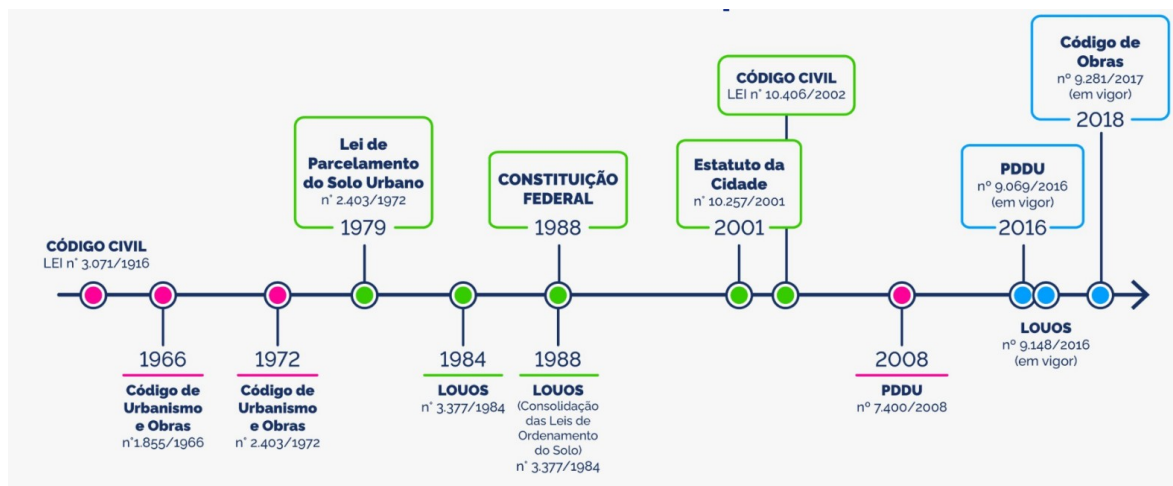
O Plano Salvador 500 é o plano estratégico de desenvolvimento para Salvador, com horizonte até o ano de 2049, que incorpora as diretrizes e estratégias de desenvolvimento socioeconômico, cultural e urbano- ambiental institucionalizadas no PDDU, desdobrando-as em programas, projetos e ações com objetivos, indicadores e metas de curto, médio e longo prazo, e estabelece instrumentos de gestão, de monitoramento e de avaliação.

O Plano Diretor soteropolitano é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo os seus objetivos, diretrizes, ações estratégicas e prioridades ser observados e respeitados na elaboração do Plano Plurianual, na formulação da Lei de Diretrizes Orçamentárias e na elaboração dos Orçamentos Anuais; na elaboração da Lei de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo (LOUOS); na elaboração de Planos de Bairros e de Planos Setoriais; na elaboração de planos, de projetos integrantes de políticas de natureza urbanística e ambiental e nas demais normas complementares.

Os princípios que regem a Política Urbana do Município de Salvador são a função social da cidade, a função social da propriedade urbana, o direito à cidade sustentável, a equidade e inclusão racial, social e territorial, o direito à informação, a gestão democrática da cidade. Vale frisar que a função social da cidade no Município de Salvador corresponde ao direito à cidade para todos, compreendendo o direito à terra urbanizada, à moradia, ao saneamento básico, à segurança, à infraestrutura, aos serviços públicos, à mobilidade urbana, ao acesso universal a espaços e equipamentos públicos e de uso público, à educação, à saúde, ao trabalho, à cultura, ao lazer e à produção econômica.

O PDDU atual (Lei nº. 9.069/2016) foi precedido pela Lei nº. 7.400/2008, sendo que, fazendo valer o comando do Estatuto da Cidade, a lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

Imagem 8: Ordem cronológica da legislação sobre a temática



Fonte (2025): <https://pddu.salvador.ba.gov.br/>

Na elaboração do atual PDDU, que já carece de uma nova revisão, uma vez que começou a vigorar em 30 de junho de 2016, ocorreram inúmeras audiências públicas, sendo que um dos pontos de relevante debate transitou pela temática da habitação, com manifestações de representantes da sociedade, poder público e especialistas, conforme se depreende da 13ª Audiência Pública para discutir, informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o Projeto de Lei Nº 396/2015 que “dispõe sobre o Plano Diretor De Desenvolvimento Urbano Do Município de Salvador - PDDU”:

“(...)defendeu a necessidade de se estudarem os problemas do processo de produção da Cidade de Salvador para se propor algo sobre a habitação. Exibindo slides, mostrou inicialmente as necessidades habitacionais e explicou que um terço da população vive em precariedade, sendo o segundo maior contingente do País nessa condição; disse que há um confinamento da pobreza; exibiu a lista das maiores comunidades, as quais deveriam ser atendidas pelo PDDU; exibiu dados sobre precariedade domiciliar, referentes a

adensamento excessivo em cada unidade; explicou a noção de moradia improvisada (sob viadutos, etc.) e de moradia rústica (revestida de papelão, etc.); comentou sobre a pluralidade de famílias conviventes em espaços únicos, como cortiços, sobre o ônus excessivo de aluguéis, sobre adensamento excessivo (três ou mais pessoas por dormitório); e disse haver mais de 106 mil famílias com necessidades habitacionais em Salvador, além de mais de 142 mil na Região Metropolitana. Concluiu considerando que o PDDU era voltado ao ganho do capital; afirmando que a Linha Viva era inadequada e ameaçava diversos direitos, como os de moradia e meio ambiente, promovendo a expulsão de famílias; e definindo o Capítulo (do PDDU) sobre habitação tacanho e ameaçador para os moradores”.

“(...)considerou o tema em discussão um dos mais importantes, referindo-se ao déficit habitacional significativo da Cidade e afirmando que ele tende a se acumular no tempo se não combatido desde já. Afirmou que o Capítulo da Habitação é essencial para se ter uma cidade sustentável, mais justa e humana, disse que não se podia confundir PDDU com Plano Municipal de Habitação, afirmando que aquele dá diretrizes gerais para este, e que a escala deles não é a mesma. Disse ainda que a delimitação das ZEIS pode ser feita por legislação específica e que, no Projeto, aumentou-se sua criação. Sobre a destinação de áreas vazias para atendimento das demandas habitacionais, disse que isso dependia de diversos fatores, como recursos para desapropriação, lembrando que as áreas são de propriedade particular e que a Constituição Federal assegura o direito à propriedade, não podendo o Estado, por decreto, dizer que essas áreas seriam destinadas a HIS, antes de promover a desapropriação”.

A aludida audiência pública, à época, dentre outras, já registrava algumas observações relevantes que devem servir de diretriz para o aperfeiçoamento do próximo plano diretor: “(...)trabalha com o programa Minha Casa Minha Vida, e muito próxima de diversos movimentos sociais. Disse que o PDDU, com os corredores de transporte, beneficiaria os maiores empreendimentos do Minha Casa Minha Vida, como Bromélias, Ceasa e Coração de Maria. Acrescentou que 35% das unidades habitacionais foram concedidas a pessoas de assentamentos do movimento dos sem-teto e que o programa foi criado em 2009, tendo problemas essenciais logo no início, como a falta de equipamentos, os quais estavam sendo enfrentados e resolvidos. Destacou que, hoje, os empreendimentos só são contratados conjuntamente com os equipamentos. Explicou que Coração de Maria está em uma fase de transição; que a Prefeitura iria disponibilizar transporte escolar para as crianças; que o atendimento de saúde será feito em vans, temporariamente; e que foi criada uma linha específica de transporte para o local. Lembrou que, atualmente, está aberto formulário de cadastramento para pessoas não contempladas no programa, pois foram mudados, pelo Ministério das Cidades, alguns critérios, como os referentes a população em situação de rua em processo de readaptação”⁷².

O acesso de qualquer interessado aos documentos e informações que são produzidos, assim como a publicidade a tais produções, e promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade são essenciais para a transparência e gestão democrática da cidade.

Nesse passo, o PDDU atual, dada a importância da questão da moradia, conferiu um título específico, qual seja, o “TÍTULO VI – DA HABITAÇÃO”, contendo quarenta artigos para disciplinar a temática, dada a sua relevância singular no âmbito do plano diretor e, principalmente, para a destinatária final, a população carente da cidade.

⁷² <https://www.cms.ba.gov.br/uploads/pddu/rel013.pdf>

A Política Municipal de Habitação de Interesse Social (PHIS) do município de Salvador está fundamentada nas disposições da Constituição Federal, do Estatuto da Cidade - Lei nº 10.257/01, da Lei Orgânica Municipal, das diretrizes de Política Urbana e legislação correlata, concebendo a moradia digna como direito social.

A PHIS lastreia-se no seguintes pressupostos:

- a questão habitacional interfere acentuadamente no processo de urbanização e desenvolvimento social e na organização do espaço da cidade, devendo ser equacionada à luz das funções sociais da cidade e da propriedade;
- a ação do Poder Público é fundamental para assegurar o acesso à moradia pelas populações com renda insuficiente para acessar a moradia digna, em especial, mediante programas voltados para a urbanização de assentamentos precários, a produção de Habitação de Interesse Social (HIS), a Habitação de Mercado Popular (HMP) e as linhas de financiamento que incluam o subsídio para as famílias de baixa renda;
- o atendimento do direito à moradia por parte do Poder Público compreende:
 - a) a moradia associada à sustentabilidade econômica, social, ambiental e cultural, expressas na pluralidade de modos de vida e sociabilidade, que retrata a diversidade nas nossas formas de morar e de usar os espaços públicos;
 - b) o atendimento do déficit e da inadequação habitacional como fator de inclusão socioespacial;
 - c) a integração da política habitacional com a política urbana, articulada com as políticas de desenvolvimento social, econômico e ambiental;

- d) parcerias com as demais esferas de governo e a iniciativa privada;
 - e) o fortalecimento da cidadania, mediante a participação e organização social, como fatores determinantes da política habitacional;
- moradia digna, como vetor de inclusão social, é aquela que oferece conforto e segurança, cujas situações urbanística e jurídico-legal estejam devidamente regularizadas, e que dispõe de condições adequadas de saneamento básico, mobilidade e acesso a equipamentos e serviços urbanos e sociais;
 - déficit habitacional corresponde à necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação, composto por: domicílios precários, coabitação familiar e adensamento excessivo de domicílios alugados;
 - inadequação habitacional corresponde à quantidade de habitações existentes, porém carentes de regularização fundiária, ou seja, urbanística e jurídico-legal;
 - as necessidades habitacionais correspondem ao somatório do déficit e da inadequação, sejam estes atuais ou projetados.

No âmbito municipal, conforme suas atribuições e missão institucional, a Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras Públicas exerce as competências e atividades relacionadas à infraestrutura urbana, projetos habitacionais de interesse social e a política de redes de infraestrutura da cidade, coordenando programas habitacionais e urbanização de ocupações precárias, ações para o reassentamento, com setores de análise e avaliação fundiária, topografia, cadastro físico, orientação técnica e elaboração de projetos, por exemplo, para contenção de encostas, a fim de salvaguardar os moradores situados em áreas de risco.

No âmbito do Estado da Bahia, a Conder - Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia, empresa vinculada à Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano, também tem por missão executar serviços que impactam na moradia das pessoas, como na manutenção e execução de serviços de encostas, habitação, macrodrenagem, equipamentos e qualificação urbanística. Assim como o município de Salvador, o Estado da Bahia deve empreender esforços no sentido de executar serviços de infraestrutura para melhoria das condições de habitação das pessoas.

Nota-se que essa dinâmica de decisões políticas e gestão de diversos entes diferentes é salutar, na medida em que a população mais carente clama por atendimento das suas demandas e, por intermédio de diferentes intervenções, seja do ente municipal e/ou estadual, o objetivo é dar concretude, na brevidade dos anseios sociais, aos direitos fundamentais, no caso em exame, o direito social à moradia adequada e digna.

Nada obstante os desafios e percalços existentes, é preciso que as decisões políticas estejam em sintonia com a legislação em vigor, para dar efetivação ao direito social fundamental à moradia. O aperfeiçoamento do PDDU é de suma importância, a fim de viabilizar, principalmente para a população de menor renda, o acesso à terra urbanizada, à moradia digna e segurança em sua posse, bem como aos serviços públicos essenciais e equipamentos sociais básicos, garantindo o melhor aproveitamento da infraestrutura instalada dos equipamentos urbanos, viabilizando a atuação integrada e articulada com os demais níveis de governo e a iniciativa privada e promovendo os meios para garantir a diversidade dos programas habitacionais.

5.2. Programa Minha Casa Minha Vida

A Constituição cidadã, ao cristalizar, no seu texto, a moradia como direito social, acabou por impor ao poder público a responsabilidade na promoção de políticas habitacionais que visem mitigar o déficit de moradias no país. Com o fito de combater as desigualdades e abismo social na área habitacional, iniciativas como o Programa Minha Casa Minha Vida são fundamentais para pavimentar um caminho seguro para a inclusão social de moradias dignas.

O Programa Minha Casa, Minha Vida tem por finalidade promover o direito à cidade e à moradia de famílias residentes em áreas urbanas e rurais, associado ao desenvolvimento urbano, econômico, social e cultural, à sustentabilidade, à redução de vulnerabilidades e à prevenção de riscos de desastres, à geração de trabalho e de renda e à elevação dos padrões de habitabilidade, de segurança socioambiental e de qualidade de vida da população⁷³.

É um programa federal de fomento a novas habitações para diminuir o déficit por moradia em população com várias faixas de renda, dentre as quais, as de renda familiar bruta de até R\$ 3.200,00⁷⁴ (Faixa 1), em operações com recursos do FAR (Fundo de Arrendamento Residencial) e tem impacto direto na vida das pessoas de baixa renda nos municípios.

⁷³ Lei nº. 14.620 de 13 de julho de 2023.

⁷⁴ A Lei do PMCMV estabelece, para Faixa Urbano 1, uma renda bruta familiar mensal até R\$ 2.640,00. Este teto vem sendo atualizado anualmente pelo governo federal. A Portaria MCID Nº 333, de 30 de março de 2026 dispõe sobre a atualização anual dos limites de renda bruta familiar admitidos para famílias atendidas pelo Programa Minha Casa, Minha Vida, nos termos da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009 e da Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023.

O PMCMV surgiu, primeiramente, em 2009⁷⁵, numa tentativa de superar as atividades desenvolvidas pelo Banco Nacional de Habitação - BNH, que foi instituído com o intuito de promover o financiamento de moradias, com base na captação de recursos provenientes do FGTS. O BNH foi, então, incorporado pela Caixa Econômica Federal, empresa pública que se tornou a agência financiadora oficial dos programas habitacionais, doravante capitaneados pelo PMCMV.

Nos anos subsequentes, embora o PMCMV tenha ofertado um conjunto de benefícios para a população de baixa renda com acesso a prestações módicas do programa habitacional, foi perdendo fôlego, seja pela delegação do processo construtivo das habitações à iniciativa privada, o que gerava críticas reiteradas em face da mitigada qualidade das unidades, seja pela própria crise político-econômica que se iniciou em 2013.

A eleição de 2014 foi acirrada, com um cenário de aumento de insatisfação popular em face à política, acarretando ainda no contexto do impedimento da presidente eleita, que fora afastada em 2016. Todo esse caos político foi gerando um efeito cascata de retração nos programas de aceleração do crescimento, o próprio PIB⁷⁶ e não foi diferente com os programas habitacionais.

Com o advento de um novo governo federal, foi criado o Programa Casa Verde e Amarela – PCVA⁷⁷, cujo foco passou a ser um beneficiário de renda mais elevada do que aqueles que mais necessitavam, diferentemente do PMCMV que estava centrado mais fortemente na população de baixa renda ou nenhuma renda.

A retomada do PMCMV ocorreu, em 2023, quando foi editada a Medida Provisória (MP) 1.162 de 14 de fevereiro de 2023, retomando, pois, o Programa, com ajustes em relação ao programa anterior.

⁷⁵ Conversão da Medida Provisória nº. 459 na Lei nº. 11.977 de 07 de julho de 2009.

⁷⁶ Revisão periódica mostra queda de 3,5% do PIB de 2015 e queda de 3,3% em 2016 em relação ao ano anterior». IBGE. 9 de novembro de 2017. Consultado em 20 de nov. de 2025.

⁷⁷ MP nº. 996 de 2020 criou o Programa Casa Verde Amarela convertida na Lei n. 14.118/2021.

O PMCMV, apesar de ser um programa habitacional concebido na esfera federal, tem impacto direto nos municípios, devendo frisar que “os objetivos do Programa serão alcançados por meio de linhas de atendimento que considerem as necessidades habitacionais, tais como apoio financeiro a programas e ações habitacionais de interesse social desenvolvidos por Estados e Municípios”⁷⁸, ou seja, os entes municipais, para serem contemplados de forma robusta precisam também lançar seus respectivos programas e ações, de modo que esta interligação é fundamental para a efetivação e sucesso dos programas habitacionais.

Sem dúvida, o PMCMV é um satélite que norteia os gestores municipais, tanto é que a União “deverá priorizar”⁷⁹ projetos em Municípios que apliquem os mecanismos de garantia da função social da propriedade, conforme previsão da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade)”.

As unidades imobiliárias produzidas no âmbito do PMCMV poderão ser disponibilizadas às famílias beneficiárias ou aos entes federativos. A formalização ocorrerá sob a forma de cessão, de doação, de locação, de comodato, de arrendamento ou de venda, com financiamento ou não, em contrato subsidiado ou não, total ou parcialmente, nos termos de atos normativos específicos.

O candidato deve procurar o Ente Público ou a Entidade Organizadora da sua localidade para obter informações sobre o programa e realizar sua inscrição no Cadastro Habitacional. As Entidades Organizadoras são habilitadas pelo Ministério das Cidades.

Não obstante ser um programa federal, a atualização ou cadastro das informações no Cadastro Único (CADUNICO) é realizada, exclusivamente, pelo ente municipal (ou pelo governo do DF) e a atualização das informações no Cadastro Único é condição obrigatória com vistas a participar do PMCMV.

⁷⁸ Art. 4º, inciso VII, da Lei nº. 14.620/2023.

⁷⁹ São diretrizes do Programa (art. 3º, XIX, Lei nº. 14.620/23).

A Portaria 738/2024 do Ministério das Cidades elencou as condições de elegibilidade dos candidatos a beneficiários:

Art. 9º São critérios de elegibilidade dos candidatos a beneficiários de empreendimentos habitacionais no âmbito da linha de atendimento de provisão subsidiada de unidades habitacionais em áreas urbanas com recursos do FAR, integrante do Programa Minha Casa Minha Vida:

I – Observar o limite de renda bruta familiar mensal da Faixa Urbano 1 , conforme o art. 5º da Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023.

II – Observar os dispositivos de vedação do art. 9º da Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023.

III – **Integrar o déficit habitacional local, comprovado por meio de ateste do Ente Público Local e das informações habitacionais constantes no Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal – (CadÚnico).**

(destacamos).

Verifica-se a importância direta da participação do ente municipal no Programa Minha Casa Minha Vida, uma vez que é requisito de elegibilidade do candidato a beneficiário do Programa de empreendimento habitacional estar integrado ao déficit habitacional local, sendo que tal conjunto probatório depende da chancela do município, bem como das informações elencada no CadÚnico.

Ademais, existem critérios de hierarquização das famílias, de modo que, no processo de seleção, que ocorre através de um sistema eletrônico criado especificamente para o programa, são contabilizados os pontos dos candidatos, e aqueles que obtiverem maior pontuação são classificados.

Segundo o Art. 13 da Portaria 738/2024, com alteração pela Portaria 1.395/2024:

I – mulher na condição de responsável pela unidade familiar, declarada no CadÚnico;

II – pessoa negra na composição familiar, declarada no CadÚnico;

III – pessoa com deficiência na composição familiar, comprovado por avaliação biopsicossocial;

IV – idoso na composição familiar, comprovado por documento civil no qual conste a data de nascimento;

V – criança ou adolescente na composição familiar, comprovado por documento de certidão de nascimento, de guarda ou de tutela;

VI – pessoa com câncer ou doença rara crônica e degenerativa, comprovado por laudo médico;

VII – mulheres vítimas de violência doméstica e familiar na composição familiar, comprovado por comprovante de registro da denúncia pelo Ministério Público junto ao Cadastro Nacional de Violência Doméstica;

VIII – integrantes de povos indígenas e quilombolas, declarados no CadÚnico;

IX – residentes em área de risco de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas e processos geológicos ou hidrológicos correlatos, conforme Plano Municipal de Redução de Riscos – PMRR, mapeamento de riscos produzido pelo Serviço Geológico do Brasil – CPRM ou laudo da Defesa Civil estadual ou municipal;

X – beneficiário cujo contrato foi distratado ou rescindido involuntariamente;

XI – encontrar-se em situação de rua ou com trajetória de rua, comprovado por meio de ateste do Ente Público Local.

Há, também, o critério municipal de estar inscrito no cadastro habitacional municipal há mais de 5 anos. Vale lembrar que, para as pessoas Idosas, o Município de Salvador destina, no mínimo, 6% das unidades habitacionais. Com relação às pessoas com Deficiência, o Município destina, no mínimo, 6% das unidades habitacionais.

Depois de descontadas as unidades habitacionais destinadas aos candidatos selecionados como “Pessoas Idosas” e “Pessoas com Deficiência”, as unidades remanescentes serão distribuídas aos demais candidatos conforme o número de critérios atingidos.

Dessa forma, para cada critério que o candidato atender, obterá um ponto no momento da seleção. Além do quantitativo dos candidatos que vão compor a lista principal, o sistema classificará hierarquicamente os demais candidatos que formarão uma lista de suplentes. Estes corresponderão a 30% do total de unidades habitacionais.

Os suplentes deverão ocupar as vagas dos candidatos considerados incompatíveis. Os candidatos indicados na lista de suplentes continuam no cadastro habitacional e podem participar concomitantemente da seleção de outros empreendimentos.

Com relação ao processo de inscrição dos candidatos a beneficiários, importa registrar que é vedada a cobrança de valores para efetivação das inscrições dos candidatos a beneficiários nos cadastros.

A Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras Públicas (SEINFRA) de Salvador/Ba disponibiliza, aos interessados em concorrer a uma unidade habitacional no programa, por intermédio do Município de Salvador, o portal na internet no endereço casavida.salvador.ba.gov.br.

Os interessados devem acessar o portal do programa e, no ícone “Inscrição ou Recadastramento”, realizar sua inscrição, preenchendo o formulário com os dados solicitados de forma correta e completa. Importa registrar que, embora deva haver uma padronização do procedimento administrativo, a fim de gerar uma isonomia, segurança jurídica e celeridade, não se pode deixar de pontuar que o acesso à internet deve ser franqueado, sobretudo porque estamos diante de uma população-alvo de baixa renda, que, não raramente, tem dificuldade desse tipo de tecnologia, a fim de evitar a exclusão dessas pessoas injustamente.

O correto preenchimento das informações e a manutenção dos dados cadastrais atualizados são de responsabilidade dos candidatos a beneficiários, sendo que uma vez selecionado o candidato, deverá realizar a comprovação, principalmente em relação aos critérios em que obteve pontuação.

No tocante ao enquadramento das famílias às regras do Programa, existe uma etapa específica realizada pela Caixa Econômica Federal, na qualidade de prestadora de serviços, em que objetiva a confirmação dos seguintes quesitos:

- I – renda familiar no limite estipulado pelo Programa;
- II – constar no déficit habitacional local conforme critérios do CadÚnico estabelecidos no art. 11, quando for o caso;
- III – o beneficiário não ser titular de contrato de financiamento obtido com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) ou em condições equivalentes as do Sistema Financeiro da Habitação, em qualquer parte do País;
- IV – o beneficiário não ter recebido, nos últimos 10 (dez) anos, benefícios similares oriundos de subvenções econômicas concedidas com recursos orçamentários 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 os descontos destinados à aquisição de material de construção ou o Crédito Instalação, disponibilizados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, na forma prevista em regulamento;
- V – o beneficiário não estar inscrito no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal – CADIN;
- VI – o beneficiário não ter pendências de regularização junto à Receita Federal.

Nos termos do artigo 5º da Portaria nº.738/2024 ainda deve seguir as seguintes etapas:

“Art. 5º A definição das famílias beneficiárias de empreendimentos habitacionais no âmbito da linha de atendimento de provisão subsidiada em áreas urbanas com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, integrante do Programa Minha Casa Minha Vida deve observar as etapas a seguir:

I - Cadastro Habitacional Local: trata da inscrição ou atualização de dados das famílias no Cadastro Habitacional Local e no Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico pelo Ente Público Local;

II - elegibilidade de famílias: trata da verificação pelo Ente Público Local do atendimento das famílias cadastradas aos critérios de elegibilidade do Programa;

III - hierarquização das famílias: corresponde à hierarquização das famílias pelo Ente Público Local, formalizada pelo envio da relação de famílias, em percentual correspondente a 130% das unidades habitacionais do empreendimento, para enquadramento às regras do Programa;

IV - enquadramento às regras do Programa: corresponde à realização de pesquisa de enquadramento pela Caixa Econômica Federal na condição de prestadora de serviços, em consonância com as famílias hierarquizadas;

V - verificação documental: trata da verificação documental, pelo Ente Público Local e pelo Agente Financeiro, consecutivamente, da documentação apresentada pelas famílias enquadradas nas pesquisas realizadas pela Caixa Econômica Federal, após esgotadas todas as fases de pesquisa de enquadramento e de regularização de pendências porventura identificadas e passíveis de regularização;

VI - designação das Unidades Habitacionais: corresponde à designação pelo Ente Público Local das unidades habitacionais com as famílias consideradas aptas na etapa de verificação documental; e

VII - assinatura de contrato com as famílias: diz respeito à assinatura de instrumento contratual com as famílias pelo Agente Financeiro.”

Imagem 9: Residencial do PMCMV Zulmira Barros



Fonte : www.ba.gov.br (2025)

O Residencial Zulmira Barros, na Fazenda Grande IV, em Salvador/Ba, é empreendimento vinculado ao Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades (PMCMV-E)⁸⁰ e conta com 11 (onze) blocos e 300 (trezentas) unidades habitacionais, beneficiando famílias de baixa renda organizadas em cooperativas ou associações sem fins lucrativos.

A obra do conjunto habitacional Zulmira, na cidade do Salvador, foi iniciada em 2013 e interrompida, com retomada em junho de 2024, com um investimento total de R\$ 50,28 milhões, sendo R\$ 49 milhões do Governo Federal e mais de R\$ 1,26 milhão do Governo do Estado da Bahia.

⁸⁰ O Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades (MCMV-Entidades) é uma linha de atendimento do Programa Minha Casa, Minha Vida, instituído pela Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023. O MCMV-Entidades tem por finalidade a concessão de financiamento subsidiado a famílias organizadas por meio de entidades privadas sem fins lucrativos para produção de unidades habitacionais urbanas, com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). O Programa apoia a produção social da moradia e a participação da população como protagonista na solução de seus problemas habitacionais, estimulando a organização popular e a produção habitacional por autogestão.

O PMCMV, apesar de não ser completo, já que nenhum programa é perfeito, tem servido para ampliar o alcance de beneficiários. Malgrado os programas habitacionais existentes estejam dentro do espectro de atuação dos gestores públicos, para atender principalmente a população mais carente, não se pode deixar de registrar que o PMCMV, assim como os demais, engendrou-se reforçando disparidades já existentes no tocante ao direito à cidade e ao gozo de outros legítimos direitos, relacionados à localização das habitações, disponibilidade de modais de transporte, a existência de equipamentos sociais, a estrutura física e dimensão dos imóveis.

Registro crítico que reputo importante, pouco ou quase nunca explorado, reside na altura dos prédios, por exemplo, do programa Minha Casa Minha Vida. Tais edificações não raramente são baixas, geralmente estruturadas pela parte térrea, com mais três ou quatro andares, sem elevador.

Alguns especialistas sustentam que tais prédios são baixos por conta de fatores técnicos, financeiros, regulatórios, e pelo objetivo de promover redução de custos. Entretanto, penso que essa prática precisa ser revista. Nas cidades, principalmente, as capitais, como Salvador/Ba, em que é desafiador localizar terrenos aptos para tais construções, não se pode perder a oportunidade de viabilizar o máximo de unidades habitacionais possíveis, para dar celeridade e progressiva efetivação do direito à moradia.

O argumento ainda de que a altura baixa dos prédios para reduzir as despesas da construção civil e a não instalação de elevadores, que poderia majorar o custo da taxa condominial, por si só, não se mostra razoável em face a uma demanda e listas de espera de famílias para concretizar o sonho da habitação.

Outra crítica que não se deve olvidar de registrar é com relação aos custos dos materiais e métodos construtivos, porquanto em prédios mais baixos sustentam a manutenção da utilização de insumos mais baratos, com fundações menos profundas, com simplicidade da alvenaria estruturante e celeridade na entrega das unidades.

O barato pode sair caro, na medida em que diversos relatórios de órgãos fiscalizadores (a exemplo da CGU, TCU, dentre outros) apontam para unidades habitacionais com rápido aparecimento de trincas, rachaduras, infiltrações e falhas estruturais, a ensejar uma reflexão cuidadosa acerca da qualidade e dos métodos empregados para que se entregue produtos de qualidade e verdadeiramente habitáveis.

Ademais, a busca incessante por terrenos baratos para tais programas habitacionais, por parte dos entes públicos que terceirizam a execução das construções, acabam priorizando localidades periféricas distantes dos núcleos urbanos, dos empregos, de serviços públicos, o que acarreta mais exclusão da população de baixa renda, com tais escolhas de áreas com infraestrutura precária, gerando dificuldades de deslocamentos dos seus moradores, mitigação do acesso aos serviços públicos essenciais e mais segregação sócio-espacial.

5.3. Programa Morar Melhor

A moradia adequada é um direito complexo, que demanda, além de uma habitação bem estruturada, com respeito às técnicas de construção e acabamento, a exigência de uma localidade que proveja serviços essenciais para a vida diária do cidadão.

O fato é que, apesar da concretude do direito à moradia plena ser uma meta que não se atinge de imediato, mas de forma progressiva, o poder público, inexoravelmente, precisa lançar mão, de forma paralela a outros programas habitacionais mais consistentes, com responsabilidade, criatividade e efetividade, de instrumentos que possam garantir às pessoas mais carentes, com uma certa rapidez, a melhoria do ambiente em que vive.

O programa MORAR MELHOR do município de Salvador, então, tem por escopo resgatar a cidadania e a autoestima da população residente nas áreas contempladas, prestando assistência técnica nas áreas de arquitetura e construção civil e oferecer moradia mais digna para as pessoas.

Imagem 10: O antes e o depois da intervenção do programa Morar Melhor em residências de três bairros de Salvador/Ba



BOA VISTA DE SÃO CAETANO



COSME DE FARIAS



Fonte: SEINFRA – Secretaria de Infraestrutura de Salvador/Ba (2025)

O programa consiste em levar melhorias habitacionais nos bairros e ilhas de Salvador/Ba, promovendo intervenções nas residências precárias com a requalificação das unidades, recuperando, conforme as ilustrações acima, os componentes estéticos, a possibilitar não apenas a elevação da autoestima do morador, mas a correção de pequenas falhas estruturais nas moradias mais humildes edificadas não raramente sem as técnicas da construção civil.

Preocupa-se, também, com as intervenções do programa, melhorar as condições sanitárias das habitações, promovendo uma maior salubridade nas edificações. As ações do programa, em uma década, já contemplaram mais de 300 localidades e mais de 55 mil famílias beneficiadas.

Imagem 11: Localidades contempladas pelo Programa Morar Melhor

CONFIRA ALGUMAS LOCALIDADES CONTEMPLADAS	
- Valéria	- Calabetão
- Dom Avelar	- Alto das Pombas
- Calabar	- Cosme de Farias
- Cosme de Farias	- Luís Anselmo
- Vila Canária	- Pau da Lima
- Novo Marotinho	- Arraial do Retiro
- Pernambuco	- São Caetano
- Sussuarana	- Liberdade
- Bom Juá	- Boca do Rio
- Itapuã	- Bairro da Paz
- Alto da Terezinha	- Uruguai
- Nova Constituinte	- Massaranduba
- Mangueira	- Santa Cruz
- Nova Sussuarana	- Saramandaia
- Engomadeira	- São João do Cabrito
- São Marcos	- Sete de Abril

Fonte: SEINFRA – Secretaria de Infraestrutura de Salvador/Ba (2025)

Diante da grande densidade de edificações com necessidades de intervenção na cidade, existem alguns critérios que são levados em consideração para a escolha das localidades/regiões, como a precariedade dos bairros e habitacional, com base nos dados do IBGE, com a conferência, em campo, dos técnicos municipais.

Com relação à precariedade dos bairros, são levados em consideração dados como a maior predominância de domicílios com alvenaria sem revestimento, maior predominância de pessoas abaixo da linha de pobreza e maior predominância de mulheres chefes de família.

No âmbito do programa morar melhor são ofertados os serviços de pintura e reboco, troca de esquadrias, substituição de vasos sanitários e pias e recuperação ou troca de telhado, salientando que a definição de tais serviços é realizada no cadastramento, em conjunto com o morador, observando também critérios técnicos, com obras sendo fiscalizadas durante a execução e após a conclusão dos serviços.

Verifica-se que o programa morar melhor, apesar de ser mais singelo, leva dignidade aos moradores em áreas precárias, não sendo contemplando, no bojo do seu foco de serviços, imóveis em situação de risco, já que tais edificações em áreas de risco precisam ser, não raramente, desabitadas, com a inclusão dos respectivos moradores em outros programas habitacionais como o PMCMV.

O programa também não contempla imóveis em locação, a fim de evitar embaraços contratuais entre locador e locatário, além de não alcançar famílias que apresentam uma renda superior a três salários mínimos, de modo que o escopo maior está centrado em contemplar núcleos familiares formados predominantemente por pessoas abaixo da linha de pobreza.

5.4. Novo Mané Dendê

As políticas habitacionais precisam de inovação e de vanguardismo, a fim de atingir, progressivamente, uma inclusão social, atendendo às demandas da população que clama por moradia e demais serviços públicos essenciais.

O Projeto Novo Mané Dendê, então, apresentou uma perspectiva diferente de não apenas ser um programa habitacional, mas sócio-ambiental, compreendendo toda a parte da renaturalização do rio, com novos pontos de serviços que serão de grande valia para os moradores da localidade, com ecoponto, para recebimento de resíduos da construção civil e entulhos de pequenas obras, funcionando como ponto de apoio para coleta seletiva, incluindo triturador para reutilização de itens que podem ser reciclados.

Corresponde à 1ª Etapa do Programa de Saneamento Ambiental e Urbanização do Subúrbio de Salvador, parcialmente financiado com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), por meio do Contrato de Empréstimo N.º 4302/OC – BR, firmado entre o BID e a capital baiana.

Embora tenha limitações semelhantes às vistas nas esferas estaduais e federal, à exemplo da altura dos prédios que mitigam a possibilidade de ampliação do acesso à moradia, é, sem dúvida, um programa que representa um avanço nas áreas de habitação e sustentabilidade para os moradores do subúrbio em Salvador, e tem como estratégia de intervenção alcançar cinco bairros da região, como o Alto da Terezinha, Itacaranha, Ilha Amarela, Plataforma e Rio Sena.

Com as intervenções do ente municipal, pretende-se beneficiar diretamente cerca de 10 (dez) mil habitantes e outros 35 (trinta e cinco) mil de forma indireta nos bairros mencionados, com o propósito de contribuir para a melhoria do bem-estar econômico e da qualidade de vida da população da Bacia do Rio Mané Dendê, nas esferas econômica, social e de saúde, através da melhoria sustentável das condições socioambientais e de urbanização.

Espera-se, como principais efeitos da intervenção na área, a promoção do ordenamento urbano, o saneamento e a recuperação da qualidade ambiental da bacia e das águas do Rio Mané Dendê e, conseqüentemente, das cachoeiras de Oxum e Nanã, referentes paisagísticos, culturais e religiosos do Parque São Bartolomeu, situado no entorno da área de intervenção.

A estruturação do projeto está lastreada basicamente em dois componentes, senão vejamos:

Componente 1 (Saneamento Ambiental e de Urbanização):

- Obras de macro e micro-drenagem, esgotamento sanitário e abastecimento de água.
- Habitação, reassentamento e melhoria de moradias precárias.
- Sistema viário, urbanização, paisagismo e equipamentos públicos.
- Contenção de encostas.
- Projeto piloto de gestão inovadora de resíduos sólidos

Componente 2 (Sustentabilidade Social, Ambiental e Institucional)

- Estudos e planos de educação, de capacitação, ambiental e projetos culturais que contribuam para o fortalecimento da comunidade e educação ambiental dos habitantes da área de intervenção do projeto.
- Ações de participação social e reassentamento.
- Comunicação e trabalho técnico-social.

- Ações para o fortalecimento institucional da administração municipal, especificamente aos órgãos diretamente ligados ao programa.

Imagem 12: tomada aérea do terminal de ônibus e parte do residencial do Novo Mané Dendê

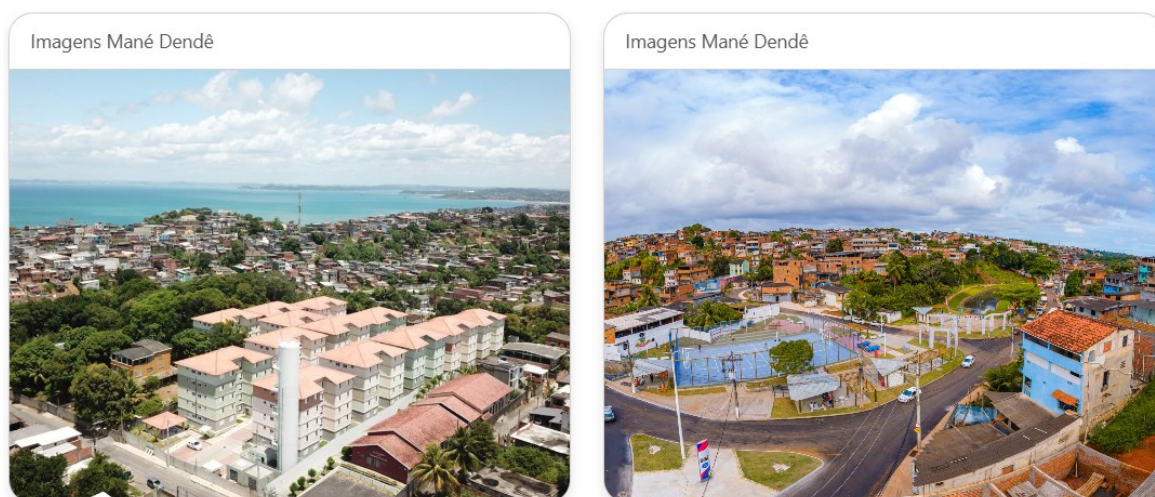


Fonte: SEINFRA – Secretaria de Infraestrutura de Salvador/Ba (2025)

A tão perseguida e necessária infraestrutura está alicerçada nos seguintes produtos: drenagem de águas pluviais, contemplando a macrodrenagem, microdrenagem; abastecimento de água, com rede de água potável; esgotamento sanitário com rede de esgoto, rede de interceptores, ligações domiciliares, ligações intradomiciliares; resíduos sólidos com ecopontos, ponto verde e galpão de cooperativas; habitação e vias com novas habitações, melhorias habitacionais, novas vias ou melhoria de vias; e equipamentos como terminal de ônibus, mercado municipal, centro comunitário, escola / creche e praças.

Dentro desse conceito de programa habitacional e sócio-ambiental, importantes produtos de sustentabilidade também são contemplados com plano de monitoramento da qualidade das águas, programa de capacitação e assistência técnica para as cooperativas de resíduos sólidos, projetos culturais no parque São Bartolomeu, plano de comunicação, plano do trabalho social, plano de fortalecimento institucional, plano de trabalho e renda e plano de educação sanitária e ambiental.

Imagem 13: tomada aérea do residencial e praça urbanizada no Novo Mané Dendê



Fonte: SEINFRA – Secretaria de Infraestrutura de Salvador/Ba (2025)

Em setembro de 2025, ocorreram avanços na área de habitação, com a entrega de 45 (quarenta e cinco) moradias, um novo ecoponto e o plantio de cinquenta mudas de árvores na região beneficiada, cujo investimento gira em torno de R\$17 milhões de reais.

Com relação à habitação, tais quarenta e cinco unidades estão distribuídas em dois prédios, sendo que um deles é o residencial Ana Preta, localizado na Avenida novo Mané Dendê no bairro do Alto da Terezinha que conta com 27 (vinte e sete) apartamentos de dois e três quartos, incluindo duas unidades adaptadas para pessoas com deficiência. Tal conjunto é composto por 03 (três) blocos com 9 (nove) unidades cada.

A seu turno, o Condomínio Bela Vista, na Alameda dos Três Franceses, possui 18 (dezoito) apartamentos também com duas opções de dormitórios e duas unidades acessíveis no térreo, distribuídos em dois blocos. Com tais construções habitacionais, o Mané Dendê chega a 345 moradias entregues, sendo que há outras 343 em fase de conclusão.

É importante frisar que as novas unidades habitacionais foram destinadas para as pessoas que moravam anteriormente à margem do rio que leva o nome do projeto. Todos tinham moradia precária e, para evitar uma judicialização que fosse desgastante e primando por uma segurança jurídica e respeito à dignidade da pessoa humana, diversos moradores da área foram contemplados pelo aluguel social e/ou contemplados com indenizações provenientes das desapropriações.

Diversas manifestações em prol da pacificação social e lastro jurídico foram provenientes de intervenções e presente assessoramento da Procuradoria Municipal da capital baiana, que buscou realizar tais recomendações em processos judiciais em curso ou em procedimentos administrativos, com o objetivo de atender à demanda social na área habitacional, com observância ao princípio da legalidade, responsabilidade fiscal e equilíbrio financeiro.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A exposição do presente trabalho buscou confirmar que, embora a moradia esteja amparada pelo ordenamento jurídico pátrio, de forma mais veemente e consistente, desde a emenda constitucional nº. 26 de 2000, a limitação das políticas públicas de acesso à moradia contribui para intensificar a desigualdade social e compromete o exercício pleno de uma vida digna.

Restou inequívoco que as políticas públicas, na seara habitacional, devem trilhar o caminho da compreensão de uma série de medidas complementares entre si, com o escopo de estabelecer condições para mitigar e estancar suas limitações, os aspectos quantitativos do déficit, além dos aspectos qualitativos, vocacionados para a busca de uma melhor qualidade de vida.

A estrutura da política habitacional deve primar pelo fomento de programas diversificados, criativos, integrados, eficazes e inovadores, conforme as diferenças e singularidades regionais e locais, mantendo-se avaliações periódicas, não somente dos órgãos de controle, mas da própria participação popular, a fim de atingir o seu desiderato.

Penso que o genuíno acesso à moradia adequada, direito fundamental social, é garantido através da junção entre unidades habitacionais, infraestrutura e urbanização plena, com disponibilidade efetiva dos serviços urbanos essenciais. E tais melhorias na infraestrutura urbana perpassam pelo planejamento urbano social e o dever de planificação que podem contribuir sobremaneira para a garantia desse acesso habitacional digno.

Atualmente, o que se vê é ainda uma falta de satisfatória infraestrutura urbana, crescimento desordenado das cidades, inacessibilidade à terra urbanizada, o estoque de imóveis concentrado em núcleo reduzido e programas que oportunizam habitações distantes dos centros urbanos sem serviços essenciais no seu entorno, sendo que tais situações acabam por fragilizar o verdadeiro acesso à moradia adequada, ao próprio equilíbrio entre a cidade e o meio ambiente natural, o que justificou e aguçou ainda mais o enfrentamento dessa sensível temática.

As questões relacionadas a esse conjunto de problemas estão entrelaçadas ao planejamento urbano e à chamada crise das cidades, acentuando-se com as crescentes adversidades dos conglomerados urbanos e suas consequências quanto à precariedade nas condições de vida da população mais vulnerável.

O estudo partiu, então, da necessária análise dogmática e conceitual do direito social à moradia e definição da qualidade de vida, com apresentação da historicidade dos direitos fundamentais e suas características, traçando os elementos inerentes da tão almejada concretude do direito habitacional, diante dos deveres do poder estatal na efetivação e preservação desses direitos.

Lastreou-se no intercâmbio entre as ciências sociais e humanas, diante da interdisciplinaridade do tema, tratando dos aspectos do homem como indivíduo e como ser social, e dos seus direitos fundamentais, focado na moradia, saúde, meio ambiente e no campo do direito, no que se refere à gestão pública, políticas habitacionais e deveres estatais, no sentido de atendimento às demandas da população, com fundamento na Carta Maior de 1988 e na legislação infraconstitucional protetiva.

A delicada temática escolhida que, inegavelmente, é interdisciplinar, alcança questões como o direito à saúde, combate às doenças provenientes da ausência do mínimo existencial, direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e cidade resiliente, reverberando direta e mais duramente na população em maior estado de vulnerabilidade, diante do deficit habitacional e condições degradantes em que vultosa parcela da população ainda reside.

Examinou-se, pois, a relação entre o direito à moradia, saúde e meio ambiente, tripé essencial para ratificar a importância da habitação adequada como determinante social da saúde e singular componente para uma cidade equilibrada e sustentável.

O direito fundamental à moradia, transversalmente pesquisado, guarda sintonia com a própria concepção de direito à cidade, devendo ser compreendido como um direito a ser individualmente considerado, mas, também, comum a todo ser humano, no intuito de garantir a sustentabilidade das cidades, com efetivação das indispensáveis políticas públicas que contemplem, além da moradia, a saúde, o trabalho, o saneamento ambiental, o transporte, a infraestrutura urbana e demais serviços públicos essenciais, colaborando diretamente para a superação das limitações das políticas habitacionais.

Ficou constatada que a interação humano-natureza, principalmente em países em desenvolvimento, como o Brasil, moldando-se numa nova espécie urbana, tem dificuldades de prover os serviços básicos de saúde e saneamento, água potável, moradia adequada e digna, porquanto enfrenta questões socioeconômicas climáticas e ambientais, como desigualdade de recursos de serviços, as altas temperaturas, ilhas de calor nas cidades, com enchentes, poluição atmosférica, deslizamento de terra, sinalizando um cenário sensível e preocupante para o presente e futuro.

Verificou-se que a gestão da cidade, que concentra recursos e serviços em áreas privilegiadas, por decisão política ou pelo próprio crescimento desordenado urbano, acaba por desnudar a política habitacional limitada, por alocar os beneficiários dos programas em localidades longínquas dos núcleos urbanos, o que reforça as desigualdades na polis.

Se a moradia é, indubitavelmente, um determinante social da saúde, como visto e confirmado no percurso do trabalho, e dialoga com o meio ambiente e cidade, por consectário lógico, compreende-se que, para efetivar o direito à habitação, não se pode pensar na resolução do problema de forma circunstancial e individual, mas, no aspecto coletivo, agregando todos os componentes estruturais, na medida em que possibilite aos beneficiários dos programas habitacionais usufruírem de uma completa e integrada infraestrutura urbana, preservando, assim, seu legítimo direito à cidade.

Em seguida, foram trazidas considerações relacionadas aos desafios e estratégias de efetivação do direito à moradia, como a questão do déficit habitacional, investimentos sociais, políticas habitacionais e formas de materialização desse direito habitacional.

O estudo aprofundou a discussão sobre as novas perspectivas de programas habitacionais, refletindo sobre a sua perenidade, alcance e efetividade. Constatou-se que os percalços para a concretude do direito fundamental à moradia são inúmeros, por diferentes motivos, como a finitude e carência de recursos, a dimensão territorial do Brasil, pluralidade regional e geológica, que tornam o avanço da efetivação da política habitacional mais desafiador e complexo, sendo que cada componente, como habitação precária, coabitação e ônus excessivo com o aluguel urbano, demanda soluções e políticas específicas.

Com base nos dados do IBGE e análise realizada pela Fundação João Pinheiro⁸¹ (2025), pontuou-se que o déficit habitacional no Brasil caiu para 5,97 milhões de moradias em 2023, embora a canalização dos esforços deva estar, além de mais construções, na qualidade das residências, uma vez que a inadequação habitacional aumentou 4,34% e atingiu 27,6 milhões de domicílios urbanos, a ratificar as limitações das políticas habitacionais que têm falhado na entrega de habitações adequadas, na ilusão de que entrega rápida é entrega boa, e o estudo revelou que não é bem assim.

Vale reforçar que a inadequação habitacional cresceu e, diante desse e de tantos outros diagnósticos aludidos, ainda é verificado, por exemplo, um gabarito tímido na entrega de prédios residenciais dos programas habitacionais. Pouco se discute sobre esse assunto, mas é de suma importância, a fim de extrair o máximo de possibilidades dos terrenos, já escassos, onde ocorrem as edificações. Não nos parece ser apenas uma questão de engenharia e fragilidade do solo, quando a construtora contratada pelo órgão público constrói apenas três ou quatro andares para um prédio destinado a assentamentos de pessoas de baixa renda.

Pode ser paradoxal, mas a entrega de prédios de programas habitacionais de baixo ou baixíssimo gabarito, poucos andares, de forma célere, gera ainda mais demanda, na medida em que há uma fila significativa de pessoas para terem acesso à moradia. O Poder Público deveria ter mais cautela na especificação dos projetos para, quebrando paradigmas e respeitando a legislação, aumentar o número de andares dos prédios, colocando, se preciso for, elevadores, com subvenção para tais equipamentos, a fim de baratear eventuais taxas condominiais desse tipo de habitação. Continuar da forma que está, em todo país, somente dará uma falsa rapidez na entrega e não aproveitarão de maneira mais efetiva e eficaz os terrenos viáveis para as edificações, resultando em mais déficit habitacional.

⁸¹ Pinheiro, Fundação João. Déficit habitacional no Brasil 2023 / Fundação João Pinheiro. – Belo Horizonte, 2025.

A suposta celeridade na entrega das unidades habitacionais com a utilização de materiais de baixo custo e singelas estruturas edificantes não podem ser argumentos razoáveis para a produção de prédios que se deterioram a curto e médio prazo, por apresentarem vícios estruturais que comprometem a moradia digna e adequada. É preciso que haja aperfeiçoamento desse procedimento, porquanto o almejado benefício acaba se tornando em prejuízo, de modo que o aproveitamento, ao máximo, dos terrenos disponíveis com edificações altas, que comportem mais unidades e com construções de qualidade, é fazer valer o legítimo direito fundamental à moradia digna.

As políticas habitacionais, por conseguinte, foram examinadas sob o prisma da sua historicidade e dinâmica no contexto social, político e econômico. Tais políticas públicas específicas na área da habitação acabaram por não receber do poder estatal o tratamento que se esperava, de modo que é esperado e almejado um conjunto de ações de caráter permanente, planejado e responsável, tendo em vista a imperiosa constituição de políticas de Estado e não somente políticas de governo, que, não raramente, são transitórias e circunstanciais.

De uma análise das políticas, programas habitacionais e seus reflexos no país, seja no âmbito federal, na Bahia e na Capital Salvador, revela-se um desenho marcado por avanços pontuais, mas também por uma série de limitações estruturais, em todas as esferas, que refletem desafios ainda não resolvidos para enfrentar, com robustez, o déficit habitacional e garantir o direito à moradia digna. Vale lembrar, por exemplo, que a desidratação do PMCMV, em plena pandemia, só escancarou a crise de moradia, após anos de mitigação dos investimentos, atestando a vulnerabilidade desses programas às mudanças nos contextos político e econômico.

Assim, é cristalino o quanto a falta de um planejamento de longo prazo dificulta a criação de políticas habitacionais sustentáveis, comprometendo o direito à moradia. Esse aspecto, relacionado ao compromisso de manutenção de políticas de Estado e não de governo, é primordial para a progressiva e crescente redução do déficit habitacional no país. Independentemente das colorações partidárias e dos nomes atribuídos, faz-se necessário que o conjunto de programas exitosos em vigor tenha seu alicerce estrutural preservado, a fim de evitar um irresponsável retrocesso da política habitacional.

É inegável que grande parte da população brasileira ainda vive em condições desumanas, com falta de trabalho, violência em suas áreas degradadas, de forma marginalizada e com graves problemas sociais, de saneamento, segurança pública e carência de moradia, de modo que o déficit habitacional ainda é uma realidade desafiadora, afetando a vida de muitas pessoas.

Há de ser reiterado que o arcabouço principiológico constitucional tem grande significado para o Estado Democrático de Direito pátrio, com o objetivo de construir uma sociedade justa, livre e igualitária, embora o cenário para a efetivação do direito à moradia digna exija constante esforço, diante do significativo e histórico déficit habitacional do país, durante décadas de intensa urbanização desprovida de estrutura e com tímidas intervenções pelos poderes constituídos.

Faz-se necessário prestigiar e reverenciar a essência da força normativa constitucional, viabilizando o instrumental necessário para a concretude dos objetivos fundamentais, estabelecendo a necessidade efetiva de tal cumprimento, no atendimento das exigências elementares de ordenação da cidade, através do plano diretor, nos termos dos artigos 182 e 183 da CF/88 acerca da Política Urbana.

A legislação infraconstitucional agasalhou tal diretriz focada no ordenamento territorial e urbanístico, com atenção para o cumprimento da função social e ambiental da propriedade e da garantia do direito a cidades sustentáveis, conforme o regramento do Estatuto da Cidade (Lei nº. 10.257/2001), do Código Civil de 2002, da Lei nº. 13.465/2017 e de diversos outros diplomas, possibilitando a sua utilização para fins de regularização fundiária em áreas de interesse social.

Nesse panorama, extraem-se, dos diplomas legais, e dos próprios desafios habitacionais, haja vista ser um problema estrutural, algumas estratégias de efetivação do direito à moradia, destacando-se, aqui, o regime jurídico das usucapiões, o processo de regularização fundiária, que busca dar juridicidade aos assentamentos irregulares, proporcionando o título de propriedade aos ocupantes e permitindo a adoção pelo ente municipal de medidas urbanísticas na construção de um meio ambiente urbano equilibrado, a própria judicialização que efetiva o direito e interpreta a legislação para trazer a pacificação social, bem como a sugestão de vinculação de receita tributária, a fim de reforçar e dar segurança jurídica na aplicação específica de recursos para a construção de moradias.

Isto posto, é importante frisar que o poder público precisa otimizar as políticas habitacionais, preocupando-se em manter um caráter duradouro, responsável e eficiente, tendo em vista sempre a inegociável constituição de políticas de Estado e não somente políticas de governo, amadurecendo a vinculação do orçamento na aplicação direta de recursos em tais políticas de habitação, de modo que a garantia de adequadas moradias seja alicerçada com infraestrutura urbana completa ao redor desses núcleos habitacionais, com serviços essenciais em pleno funcionamento, com água tratada, esgoto, energia elétrica, coleta de lixo, unidades de saúde e ampla urbanização, propiciando às famílias a tão desejada vida digna.

Urge frisar que o PDDU também é peça-chave no diálogo habitacional, porquanto é plano estratégico de desenvolvimento para a cidade, que incorpora as diretrizes e estratégias de desenvolvimento socioeconômico, cultural e urbano-ambiental institucionalizadas, com desdobramentos em programas, projetos e ações com objetivos, indicadores e metas de curto, médio e longo prazo, e estabelece instrumentos de gestão, de monitoramento e de avaliação.

No caso do município de Salvador/Ba, o plano diretor de desenvolvimento urbano do município de Salvador/Ba vigente, lastreado na lei nº. 9.069/2016, deverá ser revisado em breve, por imposição legal do Estatuto das Cidades, consoante art. 40, §3º e art. 52, VII, com muito zelo, representatividade e olhar atento à área de habitação, considerando o quanto disposto nos planos e leis nacionais e estaduais relacionadas com as Políticas de Desenvolvimento Urbano, de Mobilidade, de Habitação e de Saneamento e com os planos e Políticas de Meio Ambiente.

Os desafios no custeio dos projetos e programas habitacionais podem ser reforçados com a maximização das cooperações internacionais⁸² e respectiva captação de recursos, bem como a avaliação concreta de possível reforma constitucional, no sentido de viabilizar uma emenda que garanta uma vinculação do orçamento para aplicação estrita e obrigatória às questões referentes ao direito à moradia, lembrando, sempre, que consiste num determinante social da saúde, e, por isso, penso que um amadurecimento de proposta de emenda constitucional com tal objetivo seria plausível, a fim de otimizar a efetivação das políticas habitacionais no país.

⁸² O exitoso projeto Novo Mané Dendê é proveniente de uma iniciativa firmada, pelo município de Salvador/Ba, junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), no aporte de mais de cem milhões de dólares, englobando ações essenciais para promoção da sustentabilidade social, econômica, urbana e ambiental, com realocação de moradias que se encontram em áreas de risco e nas linhas de drenagem e construção de mais de novecentas dentro da área do projeto para o reassentamento de famílias.

Ao constatar que a moradia adequada tem uma ligação direta com a saúde, porquanto é determinante social, e com o meio ambiente, a imprescindir que as políticas públicas habitacionais não fiquem adstritas apenas às construções de novas unidades imobiliárias, mas atentem para o ambiente em sentido amplo, com adequações no entorno das novas habitações, corroborou-se a hipótese de que a limitação das políticas públicas de acesso à moradia contribui para intensificar a desigualdade social, comprometendo o exercício pleno de uma moradia e vida dignas.

Nada obstante os históricos desafios e problemas atrelados à área habitacional, que não são de fácil solução, almeja-se que as reflexões e colaborações elencadas no corpo do trabalho possam servir como auxílio para as diretrizes traçadas pelos gestores públicos nas diversas esferas municipais, estaduais e federal.

É saudável e democrático dar continuidade administrativa às políticas habitacionais que sejam exitosas, superando as suas limitações, evitando-se desmonte, aproveitando melhor os terrenos dos programas habitacionais com construções de prédios mais altos, ofertando, assim, mais unidades de moradia, com construção de mais qualidade, e, tal como ocorre na saúde e educação, amadurecer, também, a viabilidade da previsão de vinculação da receita tributária do ente federal, canalizando-a aos entes municipais para aplicação nos programas de construção de moradias.

Ademais, é imprescindível focar no investimento responsável e transversal, com infraestrutura urbana no entorno dos conjuntos habitacionais, formada pelos equipamentos e serviços públicos de saúde, educação, lazer e transporte, com interligação das estruturas relacionadas às redes e serviços que conectam a habitação e a cidade com o sistema de dutos, fios, cabos, serviços individualizados para as residências, com saneamento básico, água potável, luz elétrica, telefone, internet e gás, sem olvidar do necessário aperfeiçoamento e revisão do plano diretor de desenvolvimento urbano, a fim de se evitar o crescimento desordenado dos municípios.

Portanto, a tese propõe diretrizes para a otimização das políticas habitacionais, para concretização do direito à moradia como instrumento de justiça social e de respeito à pessoa humana, fomentando a incorporação de componentes estruturais que possibilitem aos destinatários usufruírem de uma integrada infraestrutura urbana e serviços públicos essenciais, colaborando diretamente para a superação das limitações das políticas habitacionais, e preservando, assim, o legítimo direito à cidade, garantindo o direito fundamental social à moradia com acesso e vida digna.

REFERÊNCIAS

AGIER, Michel. **Antropologia da cidade: lugares, situações, movimentos**. São Paulo: Ed. Terceiro Nome, 2011.

ALEXY, Robert. **Constitucionalismo discursivo**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

_____. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras**. Rio de Janeiro: IPPUR/FASE, 1997.

_____. ROLNIK, Raquel. **Regularização fundiária plena: referências conceituais**. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2007.

ARAÚJO, Mayara; SANTANA, Jonas. **Observatório de Bairros Salvador – ObservaSSA: Bairro da Paz**. Disponível em: <https://observatoriobairrossalvador.ufba.br/bairros/bairro-da-paz>. Acesso em: 30 nov. 2025.

ARISTÓTELES. **Política**. 5 ed. Trad. Pedro Constantin Tolens. São Paulo: Martin Claret, 2008.

_____, **Ética a Nicômaco**, 4ª ed. São Paulo: Martin Claret, 2001.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Eficácia das normas constitucionais e direitos sociais**. 1. ed. 3. tiragem. São Paulo: Malheiros, 2011.

BARBOSA, Rui. **A questão social e política do Brasil**. Disponível em: <www.casaruibarbosa.gov.br>. Acesso: 03/09/2025.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição - fundamentos de uma ordem dogmática constitucional transformadora**. São Paulo: Saraiva, 1996.

_____. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo – os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. São Paulo: Saraiva, 2015.

_____. **O Direito Constitucional e a Efetividade de suas normas**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BASTOS, Celso Ribeiro; BRITTO, Carlos Ayres. **Interpretação e aplicabilidade das normas constitucionais**. São Paulo: Saraiva, 1982.

BEVILAQUA, Clóvis. **Theoria Geral do Direito Civil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1951.

BODNAR, Zenildo. **Regularização registral imobiliária na cidade sustentável**. Erechin - RS: Deviant, 2015.

BOBBIO, Norberto. **Teoria da norma jurídica**. 2. ed. Trad. Fernando Pavan Baptista e Ariani Bueno Sudatti. Bauru: Edipro, 2003.

_____, **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 9ª ed. rev. e atual. amp., São Paulo: Malheiros, 2000.

BONDUKI, Nabil (org.). **A luta pela reforma urbana no Brasil**: Do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018.

_____. **A Reforma Urbana no Processo de Participação Popular na Constituinte**. In: Constituição 20 Anos: Estado, Democracia e Participação Popular: caderno de textos. Brasília: Edições Câmara, 2009.

_____. **Origens da habitação social no Brasil**. Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade, 2017.

BRASIL. **Câmara dos Deputados. Medida provisória n.º 1.162, de 14 de fevereiro de 2023**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida. Brasília: Câmara dos Deputados, 2023. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2023/medidaprovisoria-1162-14-fevereiro-2023-793774-exposicaodemotivos-167298-pe.html>. Acesso em: 03 dez. 2025.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o **Código Civil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm Acesso em: 01 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14620.htm Acesso em: 01 mar. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília. Gráfica do Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992.** Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm Acesso em: 08 mar. 2025.

BRASIL. **Lei n. 10.216 de 06 de abril de 2001.** Dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 09/04/2001. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10216.htm>.

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Manual do entrevistador: cadastro único para programas sociais do governo federal.** 5. ed. Brasília, DF: MDSA, 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana.

BRITO, Edvaldo. **Reflexos jurídicos da atuação do estado no domínio econômico.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

CALDEIRA, Tereza P.R. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo.** São Paulo: Editora 34/Edusp, 2000.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade,** 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito tributário.** 19ªed. rev. São Paulo: Saraiva, 2007.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** 3.ed., Coimbra: Livraria Almeida, 1998.

_____. **Estado constitucional ecológico democracia sustentada.** Impactum, Coimbra University Press. Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente, Coimbra, v.2, ano4, p.9-16, fevereiro, 2001, p.9. Disponível em: <https://bit.ly/3º7DNyY> Acesso em: 03 dez. 2025.

CERVO, A. L. & BERVIAN, P. A. **Metodologia Científica.** 6.ed. São Paulo: Pearson: 2006.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 2ª ed., rev e ampl. São Paulo: Editora Saraiva, 2001.

COSTA, A. M., PONTES, A.C.R. & ROCHA, D.G. **Intersectorialidade na produção e promoção da saúde**. In: Castro, A.; Malo, M. (orgs) SUS: ressignificando a promoção da saúde. Hucitec, 2006.

COSTA, Fernanda Carolina Vieira da; ROMEIRO, Paulo Somlanyi. **Marcos regulatórios da regularização fundiária urbana**. In: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Org.). Núcleos urbanos informais: abordagens territoriais da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional. Brasília: Ipea, 2022. p. 257-282. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/13231>. Acesso em: 03 set. 2025.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 20ª. ed. Salvador: JusPodivm, 2026.

_____. **Controle Judicial das omissões do poder público: em busca de uma dogmática constitucional transformadora à luz do direito fundamental à efetivação da Constituição**. 2ª edição, São Paulo: Saraiva, 2007.

_____. **A efetividade dos Direitos Fundamentais Sociais e a reserva do possível**. In: CAMARGO, Marcelo Novelino (Org). Leituras complementares de Constitucional: Direitos Fundamentais. 2ª ed., Salvador: Editora Juspodivm, pp. 395-441, 2007.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro**. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, n. 75, p. 104, jan./mar. 2020. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1606558/Fredie_Didier_jr_%26_Hermes_Zaneti_Jr_%26_Rafael_Alexandria_de_Oliveira.pdf. Acesso em: 10 ago. 2025.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Trad. Nelson Boeira. 3ªed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010.

_____. **Uma questão de princípio**. 1. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

ENGELS, Friedrich. **Para a questão da habitação**. Transcrição e HTML: Fernando A. S. Araújo, janeiro 2009. Direitos de Reprodução: © Direitos de tradução em língua portuguesa reservados por Editorial "Avante!" - Edições Progresso Lisboa - Moscovo, 1982. Disponível em: <http://www.marxists.org/portugues/marx/1873/habita/index.htm>. Acesso em: 04 nov. 2025.

_____. **Sobre a Questão da Moradia**. Tradução: Nélcio Schneider. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

ELLIS, Erle C. **Anthropogenic transformation of the terrestrial biosphere**. Philosophical Transactions of the Royal Society. A, 369, 2011. P 1028 apud ARIAS-MALDONADO, Manuel. Environment and Society Socionatural Relations in the Anthropocene. SpringerBriefs in political Science. ISBN 978-3-319-15952-2 (eBook). Springer, 2015. P. 90.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil: Parte Geral e LINDB**. rev. ampl. atual. Salvador: Juspodivm, vol. I, 14^a ed., 2016.

_____. **Curso de Direito Civil: Reais**. rev. ampl. atual. Salvador: Juspodivm, 2023.

FERNANDES, Edésio. Apresentação geral – Curso a distância em regularização fundiária de assentamentos informais urbanos. In: ROLNIK, Raquel (org.). **Regularização fundiária plena: referências conceituais**. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2007.

_____. **Desafios da regularização fundiária urbana no contexto da Lei Federal nº 13.465/2017**. Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU, Belo Horizonte: Fórum, v. 8, n. 15, p. 9–24, 2022. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/direitourbanistico/article/view/858>. Acesso em: 06 set. 2025.

_____. **Regularização de assentamentos informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros**. In: ROLNIK, Raquel et al. (org.). Regularização fundiária plena: referências conceituais. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2007.

FERREIRA, Carmen da Silva; ABREU, Jomarina; BEDESCHI, Luciana. **A função social da posse e moradia: direitos achados nas ocupações organizadas no centro de São Paulo**. In: SOUZA JÚNIOR et al (org.). O direito achado na rua: Introdução crítica ao direito urbanístico. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019.

FILHO, Paulo de Almeida. **Das Malvinas ao Bairro da Paz: 42 anos de existência e resistência**. Agência Nacional das Favelas – ANF, 24 abr. 2024. Disponível em: <https://www.anf.org.br/das-malvinas-ao-bairro-da-paz-42-anos-de-existencia-e-resistencia/>. Acesso em: 06 set. 2025.

FOUCAULT, Michel. **História da Loucura na Idade Clássica**. 5.ed. São Paulo: Perspectiva, 1997.

FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio; LIMA, Mariana Quezado Costa. **Desafios de implementação do direito à cidade nas periferias brasileiras: a desinformação urbanística na ZEIS Bom Jardim**. In: SOUZA JÚNIOR et al (org.). O direito achado na rua: Introdução crítica ao direito urbanístico. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019.

GORDILHO-SOUZA, Ângela Maria. **Favelas, invasões e ocupações coletivas nas grandes cidades brasileiras-** (Re)Qualificando a questão para Salvador-BA. Cadernos Metrópole, São Paulo, n. 5, 2001.

_____. **Limites do habitar:** segregação e exclusão a configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX. 2. ed. Ver. e ampl. Salvador: EDUFBA, 2008.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural.** São Paulo: Edições Loyola, 1993.

_____. O Direito à Cidade. In: Cidades Rebeldes: Do Direito à Cidade à Revolução Urbana. Tradução Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição.** Trad. Gilmar Ferreira Mendes, diretamente da edição alemão de 1959 (Die normative kraft der verfassung. Tübingen: J.C. B. Mohr, 1959). Porto Alegre: SAFE, 1991.

HITA, M. G.; COSTA, E. M. **Podemos falar em gentrificação em favelas?** Estudo de caso acerca da requalificação urbana no Bairro da Paz. Estudos de Sociologia, Araraquara, v. 27, n. esp. 1, e022004, 2022. DOI: 10.52780/res.v27iesp1.15692. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/estudos/article/view/15692>. Acesso em: 12 set. 2025.

HOLSTON, James, **A Cidadania Insurgente: Disjunções da democracia e da modernidade no Brasil**, Tradução de Claudio Carina; Revisão técnica de Luísa Valentini. 1ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, pp.485, 2013. Cap. 5 Segregando a cidade, p. 197-261.

HOLMES, Stephen; SUSTEIN, Cass R. **O custo dos direitos:** por que a liberdade depende dos impostos. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2019.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2022.** Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2022:** 87% da população brasileira vive em áreas urbanas. Agência de Notícias IBGE, 14 nov 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41901-censo-2022-87-da-populacao-brasileira-vive-em-areas-urbanas>. Acesso em: 12 set. 2025.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Malha municipal do Brasil.** Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/bases-cartograficas-continuas.html>. Acesso em: 12 set. 2025.

LARENZ, Karl. **Metodologia da ciência do direito**. Tradução: Jose Lâmega. 3. ed. Fundação Calouste Gulbenkian. Lisboa, 1997.

LEFEBVRE, Henri. Industrialização e urbanização, notas preliminares; **O Direito à Cidade** in O Direito à Cidade. São Paulo: Centauro, 2001.

LEPIKSON, Maria de Fátima. **Meninos e meninas em risco: análise da prática da (des)proteção**. Dissertação do Mestrado. UFSC, 1998.

LEONI, Rachel Delmás. **Direito Fundamental à Moradia: a necessária proteção do morador nas situações jurídicas privadas**. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2025.

MAGALHÃES, Alexandre. **A “lógica da intervenção” e a questão da circulação: as remoções das favelas como forma de gerir o espaço urbano no Rio de Janeiro dos Jogos Olímpicos**. Tempo Social – Revista de sociologia da USP, v. 31, n.2,pp. 221-242, ago, 2019.

MASTRODI, Jossué; ROSSI, Renan Alarcon. **Direito Fundamental Social à Moradia: aspectos de efetivação e sua autonomia em relação ao direito de propriedade**. In: Revista Direitos Fundamentais e Democracia, vol 17, n. 17, p.168-187, jan-jun. 2015.

MATTOS, Ruben Araújo de e PINHEIRO, Roseni. Organizadores. **Cuidado: as fronteiras da integralidade**. Rio de Janeiro (RJ): Hucitec-ABRASCO; 2004.

MELO, Lígia. **Direito à Moradia no Brasil – política urbana e acesso por meio da regularização fundiária**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

MONTEIRO, Vitor de Andrade. **Direito à moradia adequada: perspectivas de efetivação como direito humano fundamental**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

MOREIRA, Camilla Fernandes. **Direito à moradia: um estudo do Programa Minha Casa, Minha Vida** em Brasília sob a perspectiva da Análise Jurídica da Política Econômica. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de Brasília. Brasília, 2019.

NORONHA, Silvia Gomes; FICHER, Luly Rodrigues da Cunha; GÓES, Gisele Santos Fernandes. **O direito à moradia adequada e a ADPF 828-DF: uma análise a partir do processo estrutural**. Revista Eletrônica de Direito Processual: REDP, v. 24, n. 3, p. 535, set./dez. 2023. DOI: <https://doi.org/10.12957/redp.2023.79583>. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/view/79583>. Acesso em: 10 ago. 2025.

OLIVEIRA, Flávia Bernardes. **Direito à moradia sobre áreas ocupadas**. Curitiba: Juruá, 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em < <https://brasil.un.org/pt-br/91601-declaracao-universal-dos-direitos-humanos>> Acesso em: 01 out. 2025.

PEREIRA, P. A. P.. **A intersectorialidade das Políticas Sociais na perspectiva dialética**. In: Monnerat. G. L. ALMEIDA, N. L. T; SOUZA, R. G. A intersectorialidade na Agenda das Políticas Sociais. Campinas, S.P.: Papel Social, 2014. P.23-29.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 5ª ed. ver. amp.atual., São Paulo: Max Limonad, 2002.

ROCHA, Silvio Luís Ferreira da. **Função Social da Propriedade Pública**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Moradia nas Cidades Brasileiras**: habitação e especulação, o direito à moradia e os movimentos populares. 10 ed. São Paulo: Contexto, 2026.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

SANTOS, Lenir (org.). **Direito da Saúde no Brasil**. Campinas: Saberes Editora, 2010.

SEN, Amartya. **Sobre ética e economia**, 7ª reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

SALVADOR, Secretaria Municipal da Saúde de Salvador (SMS-SSA). **Plano Municipal de Saúde do Salvador 2018-2021**. Salvador, 2018. Disponível em: http://www.saude.salvador.ba.gov.br/wp-content/uploads/2018/01/volume-_i_plano_municipal_saude_2018_2021_versao_consulta_publica.pdf. Acesso em: 01 out. 2025.

SALVADOR. **Decreto nº 33.421, de 22 de dezembro de 2020**. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana no Município de Salvador. Disponível em: https://sedur.salvador.ba.gov.br/images/arquivos_processos/2021/01/DEC_33421_2020.pdf. Acesso em: 01 out. 2025.

SALVADOR. **Lei Complementar nº 74, de 4 de março de 2020.** Institui o Programa de Regularização Fundiária Urbana [...]. Disponível em: https://sedur.salvador.ba.gov.br/images/arquivos_processos/2021/01/DEC_33421_2020.pdf. Acesso em: 01 out. 2025.

SALVADOR. **Lei nº 9.069, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador – PDDU 2016** e dá outras providências. Salvador: Prefeitura Municipal do Salvador, 2016. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/lei-ordinaria/2016/906/9069/lei-ordinaria-n-9069-2016-dispoe-sobre-o-plano-diretor-de-desenvolvimento-urbano-do-municipio-de-salvador-pddu-2016-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 03 nov. 2025.

SALVADOR. **Lei nº 9.148, de 8 de setembro de 2016. Dispõe sobre o Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo do Município de Salvador** e dá outras providências. Disponível em: http://planmob.salvador.ba.gov.br/images/consulte/pddu/Diario-Oficial-do-Municipio-6672_Lei-de-Ordenamento-do-Uso-e-Ocupacao-do-Solo-de-Salvador-LOUOS---Lei-Municipal-9148-2016.pdf. Acesso em: 03 nov. 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang. **O direito fundamental à moradia na constituição:** algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. Revista Eletrônica da Reforma do Estado, Salvador, edição 20, dez./jan./fev., 2010.

_____. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988.** 9. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

_____. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais.** 12. Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora. 2015.

SAULE JUNIO, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2004.

SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. **Processos estruturais e direito à moradia no sul global:** contribuições das experiências sul-africana e colombiana. Revista Opinião Jurídica, v. 19, n. 32, p. 148-183, 2021. DOI: <https://doi.org/10.12662/2447-6641oj.v19i32.p148-183.2021>. Disponível em: <https://periodicos.unichristus.edu.br/opiniaojuridica/article/view/3749>. Acesso em: 10 ago. 2025.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

_____. **Direito Urbanístico Brasileiro,** 6. Ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

_____. **Dignidade da pessoa humana como valor supremo da democracia.** Revista de Direito Administrativo, n. 212, 1998.

SILVA, Martinho Braga Batista e. **Atenção psicossocial e gestão de populações: obre os Discursos e as Práticas em Torno da Responsabilidade no Campo da Saúde Mental**. Publicado em Revista de Saúde Coletiva, p.127-150. Rio de Janeiro: PHYSIS, 2005.

SOARES, Ricardo Maurício Freire. **Direitos fundamentais: reflexões e perspectivas**. Salvador: JusPodivm, 2013.

STOLZE, Pablo; CUNHA JUNIOR, Dirley. **Um verdadeiro diálogo entre o direito constitucional e o direito civil**. Brasil Jurídico. Disponível em <<https://www.instagram.com/p/CBRZpAKAeRx/>> 2020.

TARTUCE, F. **A lei da regularização fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade**. Revista Pensar, v. 23, n. 3, p. 1–23, 2018. Disponível em: <https://ojs.unifor.br/rpen/article/view/7800/pdf>. Acesso em: 10 ago. 2025.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2002.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/auditoria-analisa-o-novo-programa-minha-casa-minha-vida>. Acesso em: 03 nov. 2025.

TORRES, MARCOS ALCINO AZEVEDO; MOURA, EMERSON AFFONSO DA COSTA; MOTA, MAURICIO JORGE PEREIRA DA. **Direito à moradia digna**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024.

TORRES, Ricardo Lobo (org.). **Teoria dos direitos fundamentais**. Rio de Janeiro-São Paulo: Renovar, 1999.

_____. **A cidadania multidimensional na era dos direitos**. In: TORRES, Ricardo Lobo (org.). Teoria dos direitos fundamentais. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

UNITED NATIONS (2016). **Worl Population Prospects 2019**. Disponível em: <https://population.un.org/wpp/> . Acesso em: 04 dez. 2025.

VARGAS, Maria Auxiliadora Ramos. **Moradia e pertencimento: a defesa do lugar de viver e morar por grupos sociais em processo de vulnerabilização**. Disponível em <https://www.scielo.br/j/cm/a/s5F64y8GFxKCXvLThNkLkQs/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 03 nov 2025.

VILHENA, Sielen Caldas de; MONTEIRO, Ana Laura Gschwend; GUALBERTO, Barbara Franciele Oliveira; SOUZA, Luísa Bergara. **Direito ao trabalho e à moradia como indissociáveis ao direito à cidade**: relato da experiência do programa Polos de Cidadania com uma cooperativa formada por trabalhadores com trajetória de rua. In: SOUZA JÚNIOR et al (org.). O direito achado na rua: Introdução crítica ao direito urbanístico. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019.

VITORELLI, Edilson. **Levando os conceitos a sério**: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. Revista de Processo, v. 43, n. 284, p. 333-369, out. 2018. Disponível em: https://edisiplinas.usp.br/pluginfile.php/7863793/mod_resource/content/1/LEVANDO_OS_CONCEITOS_A_SERIO_PROCESSO_ES%20%281%29.pdf. Acesso em: 10 ago. 2025.