

# SEGREGAÇÃO URBANA E INSTRUMENTOS DE ACESSO À MORADIA NO BRASIL E NA FRANÇA

## LA SÉGRÉGATION URBAINE ET LES OUTILS POUR L'ACCÈS AU LOGEMENT AU BRÉSIL ET EN FRANCE

Leonio José Alves da SILVA<sup>1</sup>

### RESUMO

O presente estudo fará uma breve análise do acesso ao direito fundamental à moradia, sua previsão no contexto internacional e os principais instrumentos de combate à segregação urbana nos ordenamentos brasileiro e francês, citando decisões judiciais, dados estatísticos e outras fontes auxiliares. No ordenamento brasileiro serão enfatizados os mecanismos das Leis 9.638/1998, 10.257/2001, 12.873/2013 (comentando o Projeto Nova Luz em São Paulo, de Parcerias Público-Privadas na desapropriação) e, no ordenamento francês, destaque à *Loi d'Orientation pour la ville – LOV* (Lei n. 981-662/199), o Código de Urbanismo e o movimento *Grenelle de Environnement*, destinados ao combate da especulação imobiliária, a subutilização dos imóveis e a gentrificação.

**Palavras-chave:** Direito fundamental à moradia; Estatuto da Cidade; Lei de Orientação da Cidade; Gentrificação.

### RÉSUMÉ

Cette étude permettra de faire un bref examen de l'accès au droit fondamental au logement, ses prévisions dans le contexte international et les principaux instruments de lutte contre la ségrégation urbaine en systèmes brésilien et français, citant les décisions judiciaires, les données statistiques et d'autres sources auxiliares. Dans la planification brésilien sera souligné les mécanismes des Lois 9.638/1998 10.257/2001, 12.873/2013 (commentant le projet un éclairage nouveau à Sao Paulo, les partenariats public-privé dans l'expropriation) et, dans la planification, mettez en surbrillance l'li français d'orientation pour la ville - LOV (loi no. 981-662/ 199), le code de l'urbanisme et le mouvement de Grenelle Environnement, contre la spéculation foncière, la sous-utilisation des biens immobiliers et la gentrification.

**Mots clés:** Droit fondamental au logement ; Statut de la ville ; Loi d'orientation de la ville ; Gentrification.

---

<sup>1</sup> Professor Associado de Direito Civil – UFPE CCJ  
Professor Colaborador de Direito Ambiental – UFPE PRODEMA  
Coordenador do Grupo de Pesquisa Tutela dos Interesses Difusos – CNPq  
Pós-Doutorado em Direito – Universidade Federal de Santa Catarina  
Pós-Doutorando em Direito – Universidade de Coimbra  
Pós-Doutorando em Direito – Università degli Studi di Messina  
Pós-Doutorando em Direito – UM1 – Montpellier  
Email: leonioalves@bol.com.br

## INTRODUÇÃO

O direito fundamental à moradia, reconhecido em inúmeras Constituições modernas, também mereceu destaque em diplomas internacionais, inclusive quanto aos mecanismos políticos de gestão, a despeito de ainda ser total ou parcialmente relegado por nações de diferentes índices de desenvolvimento humano (IDH).

Dentre as principais normas internacionais inerentes ao direito fundamental à moradia, reconhecendo sua cogência, amplitude e correlação com outros direitos, temos diferentes declarações cuja eficácia é reduzida em virtude da omissão dos Estados signatários, consoante registro crítico da Professora Raquel Rolnik.<sup>2</sup>

São exemplos de normas internacionais de acesso à moradia e direitos correlatos: **a)** A Declaração Universal dos Direitos Humanos abordou expressamente o direito à habitação: Art. 25, nº 1; **b)** Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP) versou sobre a inviolabilidade do domicílio; **c)** Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais (PIDESC) tratou da melhoria contínua das condições de vida e abordou o direito à moradia; **d)** Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial destacou o direito à habitação; **e)** Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de

---

<sup>2</sup> “Mesmo ratificado por inúmeras nações por meio da Declaração Universal dos Direitos Humanos, o acesso à moradia adequada não é uma realidade para todos. Bilhões de pessoas vivem em condições precárias no mundo, inclusive nos países ricos. No Brasil, esse direito está assegurado também pela Constituição, mas o déficit habitacional é estimado em cerca de 7,9 milhões de lares. Ele fez parte do elenco do premiado filme *Quem Quer ser um Milionário*, um conto de fadas moderno e de final feliz. Mas Azharuddin Ismail, ator de nove anos que fez a versão mais jovem do irmão do protagonista do longa, continua sentindo na pele a realidade vivida indiscriminadamente pelos pobres sem-teto do planeta: em meados de maio ele voltou a morar nas ruas após ter o barraco onde morava destruído. Ismail contou que estava dormindo quando um policial o acordou e ordenou que saísse do barraco. Imagens do despejo forçado mostraram o estrago causado pelos tratores que demoliram as moradias. A mãe dele disse que não havia recebido nenhum aviso prévio sobre o despejo. A relatora especial da Organização das Nações Unidas (ONU) para a Moradia Adequada, a brasileira Raquel Rolnik, professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (USP), observa que Ismail é apenas um entre milhares de crianças afetadas por despejos forçados no mundo todo ano. “Essas notícias devem nos lembrar dos graves impactos que despejos forçados têm na vida dessas crianças e de suas famílias. Eles acontecem rotineiramente de forma ilegal e em desrespeito a tratados internacionais de defesa dos direitos humanos. A prática é disseminada e afeta pessoas tanto em países desenvolvidos quanto em desenvolvimento”, enfatiza em comunicado a governos, agências, instituições financeiras internacionais, corporações, locadores e proprietários, conclamando as nações a cumprir com suas obrigações internacionais e usar todos os meios necessários para proteger, promover e realizar o direito à moradia adequada. Os “Ismail” teriam dias melhores se os países onde vivem cumprissem seus deveres de Estado. Como a emergente Índia, o Brasil também ratificou os dois instrumentos legais internacionais da ONU que asseguram o direito à moradia: a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948 - “*toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, moradia, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis*” (artigo 25) - e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos e Sociais e Culturais (Pidesc), adotado em 1966. Os 138 Estados-Parte desse Pacto reconhecem o direito de toda pessoa à moradia adequada e comprometem-se a tomar medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito.” LAVORATTI, Liliana. **Muito mais que um simples teto**. [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=117](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=117) Acesso em: 11/10/2014.

SILVA, L. J. A. Segregação urbana e instrumentos de acesso à moradia no Brasil e na França  
Discriminação Contra a Mulher ressaltou o dado da habitação e serviços básicos sanitários; **f)** Convenção sobre os Direitos das Crianças reiterou a preocupação com a moradia; **g)** Na ONU, encontramos a Relatoria Especial para o direito à moradia e habitação, implementada em 2000, com mandato de 03 anos, sem vínculo com os quadros da ONU; representando o Brasil, a arquiteta Raquel Rolnik assumiu a função entre 2008 e 2011, tendo como primeiro relator o indiano Miloon Koithari (2000-2008).

## **METODOLOGIA E OBJETIVOS**

No presente estudo, pretende-se, utilizando revisão de literatura e dados institucionais, expor as principais ferramentas de acesso à moradia nos ordenamentos brasileiro (abordando a regularização fundiária, usucapião e quebra da imprescritibilidade dos bens públicos, direito de superfície, concessão de uso especial, o financiamento de habitação social e a dimensão das parcerias-público privadas em matéria de desapropriação e o polêmico projeto Nova-Luz) e francês (ênfase à parafiscalidade e *Loi d'orientation pour la ville - LOV*), com uma análise comparada dos sistemas jurídicos de cada sistema normativo e dados estatísticos correspondentes, além de referências a casos concretos emblemáticos de gentrificação (torres gêmeas, Projeto “novo Recife”, Via Mangue) e tentativa de conceituação da especulação imobiliária (positiva e negativa), com reflexos na realidade da cidade do Recife, além de breve explanação de alguns programas de habitação popular existentes na França.

### **1. INSTRUMENTOS DE ACESSO À MORADIA NO BRASIL:**

#### **1.1. Regularização fundiária na atualidade.**

Um dos maiores desafios da política territorial urbana brasileira consiste na delicada questão da regularização fundiária e os limites da intervenção estatal no traçado e uso ditados aleatoriamente pela população nas áreas ocupadas.

A regularização fundiária, ao nosso modo de entender, não poderia desprezar os mínimos requisitos da dignidade na moradia e no próprio acesso aos equipamentos urbanos; contudo, diante da nossa realidade administrativa, a omissão estatal apenas é o primeiro passo para regularizar a distribuição aleatória do solo e sua função.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> “A regularização fundiária não é interesse exclusivo do ocupante irregular. A incompatibilidade jurídica da posse impossibilita investimentos em saneamento, em infraestrutura urbana, em melhoria da qualidade de vida. Além disso, é direito fundamental a todos oponível. Primeiramente ao Estado, que se omitiu e deixou que a situação chegasse ao descalabro. (...) Foi por isso que, embora no discurso rejeitada, a favela prosperou. Assim como os loteamentos clandestinos, os cortiços e a extraordinária proliferação  
Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais, Recife, V. 04, N. 02, 2015

Primeiramente, o Estado está ausente para controlar e corretamente distribuir o acesso ao solo e ao direito à moradia e, em seguida, convalida a ocupação desordenada e contrária a qualquer senso de melhor aproveitamento dos recursos naturais e respeito aos demais elementos da habitação digna; esta é a infeliz regra do modelo de regularização das grandes cidades brasileiras, onde a falta de investimento na habitação social desencadeou tal cenário.

## **1.2. Usucapião de bens públicos: revendo o princípio da imprescritibilidade dos bens públicos.**

Reiterado no Art. 191 da Constituição Federal de 1988, o princípio/vetor da imprescritibilidade dos bens públicos impede cogitar na usucapião dos imóveis da propriedade pública (móveis ou imóveis).

Entretanto, antes de incorporar tal preceito como verdadeiro dogma no subconsciente jurídico nacional, devemos lembrar ao próprio administrador que o comando do dever da função social da propriedade também se aplica ao Estado; ou seja, a Constituição não se aplica apenas aos particulares em matéria de deveres do proprietário.

Antes mesmo que consigamos uma emenda constitucional, recordemos que uma vez abandonados e perdida a propriedade pública, os bens públicos sujeitam-se à aquisição pela usucapião.

Em Minas Gerais, sentença monocrática (com apelação interposta) reconheceu a possibilidade de relativizar a restrição constitucional e questionar a própria qualidade de afetado do bem público, diante da inércia do Poder Público em conferir-lhe uso consoante a função social da propriedade, confirmada perante o TJMG, consoante o noticiário abaixo:

APELAÇÃO CÍVEL Nº 1.0194.10.011238-3/001 - Comarca de Coronel Fabriciano  
APELAÇÃO CIVIL - AÇÃO REIVINDICATÓRIA - DETENÇÃO - INOCORRÊNCIA - POSSE COM "ANIMUS DOMINI" - COMPROVAÇÃO - REQUISITOS DEMONSTRADOS - PRESCRIÇÃO AQUISITIVA - EVIDÊNCIA - POSSIBILIDADE - EVIDÊNCIA - PRECEDENTES - NEGAR PROVIMENTO. - "A prescrição, modo de adquirir domínio pela posse contínua (isto é, sem intermitências), ininterrupta (isto é, sem que tenha sido interrompida por atos de outrem), pacífica (isto é, não adquirida por violência), pública (isto é, exercida à vista de todos e por todos sabida), e ainda revestida com *o animus domini*, e com os requisitos legais, transfere e consolida no possuidor a propriedade da coisa, transferência que se

---

dos moradores de rua. Não é apenas falta de planificação e fiscalização e, em síntese, ausência de ética dos governantes. Estes preferem negociar diretamente com o interesse do empreendedor ou do curral eleitoral do que pensar no bem comum e no futuro da cidade. Prevaleceu o pacto territorial em que a ilegalidade é tolerada para posterior negociação com a Administração Pública. O pacto coma periferia consolidou-se no contexto da redemocratização, no qual melhorias urbanas se transformam em votos e lideranças de bairro, em cabos eleitorais." NALINI, José Renato. **Direitos que a cidade esqueceu**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p.164-167.

opera, suprindo a prescrição a falta de prova de título preexistente, ou sanando o vício do modo de aquisição”.

**1.3. Direito de superfície: (Art. 21 da Lei n. 10.257/2001)** instrumento ainda pouco explorado na realidade urbana brasileira, notadamente pelo desconhecimento dos proprietários e pelo receio do risco com eventuais disputas por indenização resultantes de benfeitorias no imóvel; previsto no Código Civil brasileiro e no Estatuto da Cidade, permite o uso do solo, espaço aéreo e subsolo em regime de divisão espacial/temporal agregando a potencial valorização do imóvel por usos distintos na localidade.

**1.4. Concessão de uso especial para fins de moradia: (Art. 22-A, da Lei n. 9.636/1998):** ferramenta ainda incipiente na realidade urbana brasileira que poderia minimizar os impactos do déficit habitacional nas grandes cidades, uma vez que permitiria a ocupação de inúmeros imóveis públicos ociosos a demandar urgentemente o cumprimento da função social da propriedade urbana; como já expusemos, o comando constitucional da função social não se destina apenas ao proprietário particular, pois a Administração Pública também deve evitar o abandono e subutilização dos seus imóveis.

**1.5. Financiamento de habitação social no Brasil:**a Lei n. 11.124/2005 resultou de uma constante iniciativa e pressão popular objetivando reduzir as desigualdades resultantes da falta de acesso à moradia e ausência de gestão continuada urbana; criou-se o Sistema Nacional de Habitação de Interesse social – SNHIS e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS.

Além de tal fato, merece destaque o surgimento da Lei federal n. 11.888/2008 ao prever o auxílio técnico e gratuito para a construção de habitação popular e regime de cooperação.

**1.6. Instrumentos previstos na Lei n. 12.873/2013: Parcerias Público-Privadas em desapropriação: o perigoso exemplo do Projeto “Nova Luz” em São Paulo.**

Com a edição da Lei federal n. 12.873/2013, o Governo Federal efetivou medidas específicas de cunho urbanístico, destinadas a dinamizar o processo de requalificação de áreas e permitir o uso de imóveis públicos; a) inicialmente criou o CEDUPI – Certificado de Uso de Bem Público Imobiliário e b) autorizou um perigoso e questionável precedente em matéria de ordenamento urbano, causando a insatisfação de diversos setores da sociedade, inclusive dos centros de pesquisa em urbanismo e habitação, vinculados às universidades brasileiras.

De todas as medidas previstas naquela lei, a alteração do Decreto-Lei n. 3.365/1941 foi alvo de maiores questionamentos autorizando a celebração de parcerias público-privadas no ato de desapropriação e delegando à iniciativa privada o poder de valorar o imóvel a ser desapropriado, sob o argumento da contrapartida do pagamento da indenização justa e prévia em dinheiro.

Ao nosso modo de entender presenciamos perigosa técnica legislativa sujeita à declaração de inconstitucionalidade, pois o controle da desapropriação é privativo do Estado e os critérios de valoração/indenização dos imóveis não devem ser delegados aos setores interessados com o empreendimento, a exemplo de construtoras ou empresas do ramo imobiliário e afins, conforme o exemplo da cidade de São Paulo:

Como explicou a arquiteta e urbanista Raquel Rolnik em artigo sobre o tema, o texto da lei ganhou uma série de “penduricalhos”, entre eles, uma alteração estratégica do artigo 4º do Decreto-Lei 3365, de 1941, que trata das desapropriações por utilidade pública. A alteração do artigo 4º do Decreto-Lei, sancionada ontem por Dilma, diz o seguinte: “Quando a desapropriação destinar-se à urbanização ou à reurbanização realizada mediante concessão ou parceria público-privada, o edital de licitação poderá prever que a receita decorrente da revenda ou utilização imobiliária integre projeto associado por conta e risco do concessionário, garantido ao poder concedente no mínimo o ressarcimento dos desembolsos com indenizações, quando estas ficarem sob sua responsabilidade.” Nas palavras de Rolnik, “isso vai permitir que uma empresa privada que ganhe uma concessão para reurbanizar um bairro numa cidade qualquer – Botafogo, no Rio de Janeiro, por exemplo –, possa não apenas realizar as obras, como já acontece hoje, mas também tornar-se dona do bairro inteiro, pois também poderá desapropriar para depois investir em megaempreendimentos imobiliários naquele território”. Ou seja: este Cavalinho de Tróia colocado no meio de lei que trata de “reforma de armazéns” permitirá que o poder público turbine suas parcerias com as empreiteiras, entregando bairros inteiros (a cidade, no fim das contas) aos interesses do mercado imobiliário, com o respaldo da lei e em nível nacional. Aqui em São Paulo, Gilberto Kassab abriu o precedente para esse tipo de operação com o Projeto Nova Luz. O projeto utilizava o controverso instrumento chamado “concessão urbanística”, no qual o poder público concede ao privado o poder de desapropriar e lucrar sobre a área desapropriada. O Nova Luz foi “engavetado” pelo prefeito Fernando Haddad, mas reapareceu ampliado – e agora turbinado – com a PPP de Habitação do Centro, um projeto de R\$ 4,6 bilhões para a construção de 20 mil moradias na região central da cidade e que já teve decreto de desapropriação publicado pelo governador Geraldo Alckmin com o endereço de mais de 900 imóveis que serão desapropriados. Em mapeamento feito por moradores, a maioria dos imóveis são residências, comércios e indústrias ocupados e consolidados há décadas, ao contrário do que dizem os gestores da PPP, de que seriam imóveis vazios ou sub-utilizados. Se para os cidadãos e a cidade esta alteração incluída na lei aprovada ontem por Dilma representa uma porta aberta para a interferência daninha e agressiva do mercado imobiliário nas políticas públicas de habitação e urbanização da cidade, para os gestores públicos – prefeitos, governadores e vereadores –, que têm suas campanhas financiadas por empreiteiras, será mais uma forma eficiente de pagar, com o corpo da cidade, as dívidas contraídas durante as eleições junto ao mercado imobiliário. Disponível em: <http://reporterbrasil.org.br/gentrificacao/dilma-sanciona-lei-que-garante-ao-setor-privado-o-poder-de-desapropriar-e-lucrar-em-obras-de-urbanizacao/> Acesso em 11/10/2014.

## **2. INSTRUMENTOS DE ACESSO À MORADIA NA FRANÇA: A *LOI D'ORIENTATION POUR LA VILLE* E AS LEIS DE GRENELLE.**

O direito à moradia não era reconhecido, até recentemente, como de caráter fundamental no ordenamento francês; de forma inversa, o Brasil o fez; contudo, o que mais impressiona nos dados estatísticos do Governo Francês, é justamente a execução direta das políticas públicas de moradia, inseridas na *Loi d'orientation pour la ville* (Lei n. 981-662/1991), apesar do alto déficit habitacional francês.<sup>4</sup>

Na parafiscalidade, todo o acervo tributário incidente sobre algum bem ou situação específica reverte em benefício da própria sociedade, assumindo nítido contorno de ferramenta social direta; no Brasil, o vínculo com a função social do IPTU, por exemplo, está atrelada à vontade de cada legislador municipal de regulamentar questões do Estatuto da Cidade.

Em França, diversamente, a Constituição Federal de 1958, em seu Art. 72, consubstancia diretamente o suporte para a extrafiscalidade, pois o Estado francês possui autonomia para tais questões descentralizando as comunas, departamentos ou outras formas de administrar as questões eminentemente locais nos *PLU – Plans Locaux d'Urbanism*, por força do *Code General des Collectivités Territoriales*.

A fiscalidade urbanística francesa oscila em torno de oito taxas diferenciadas, voltadas à infraestrutura urbana e à regularização fundiária que no **movimento Grenelle**, ganha força nos seguintes eixos: **a)** unificação dos mecanismos parafiscais em um só capítulo no Código de Urbanismo; **b)** simplificação do número de ferramentas de financiamento; **c)** uso econômico dos solos; **d)** fomentar os empreendimentos habitacionais de cunho social e **e)** reduzir o custo da gestão tributária (vide Lei de Finanças da França 2010-1658, que entrou em vigor em 2012).

---

<sup>4</sup> “Cumpre salientar, desde já, que o Art. 1º da LOV define as linhas de execução do direito à cidade, procurando, por um lado, assegurar as condições de vida e de habitação que potenciem a coesão social e, por outro lado, pretendendo evitar os fenômenos de segregação social. A LOV, enquanto lei de orientação para a cidade, suscita, desde logo, questões que se prendem com a política urbana, cuja execução implica que as colectividades públicas possam fazer escolhas que se irão repercutir, designadamente, no planeamento dos bairros existentes e na criação de novas zonas de urbanização. Neste sentido, o direito à cidade implica a existência de uma política de planeamento que passe pelo financiamento dos equipamentos estruturais públicos, lato sensu.” MACHADO, Carla. **As cedências municipais e o adequado crescimento das cidades**. Coimbra: Almedina, 2014.p.107.

“Em França, sobretudo a partir de 1955, verificou-se o rápido surgimento de edifícios colectivos, dando lugar aos denominados “grands ensembles”, isto é, um grupo de edifícios, agregando várias habitações. Estes edifícios desempenharam uma função meramente residencial, não oferecendo nada mais além de dormitório. Uma vez que os “grands esembles” eram construídos ao menor custo possível, encontravam-se, necessariamente, instalados longe do centro e dos principais equipamentos colectivos existentes na cidade. Do ponto de vista da construção, os edifícios caracterizavam-se pela pobreza da arquitectura e utilização de materiais de fraca qualidade, o que, aliás, bem se compreende se considerarmos que o principal objetivo era construir o maior número de habitações ao mais baixo custo possível.” MACHADO, Carla. **As cedências municipais e o adequado crescimento das cidades**. Coimbra: Almedina, 2014.p.108.

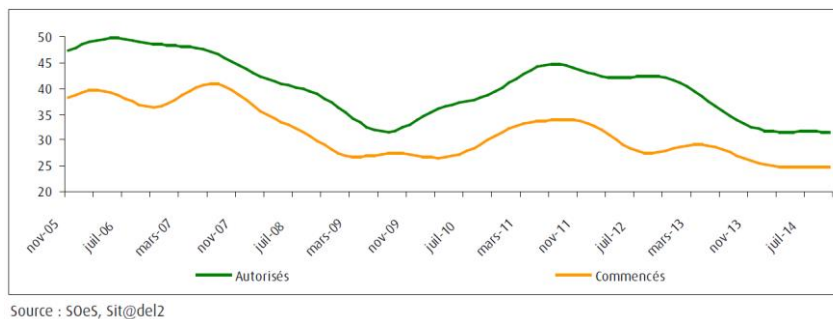
A Lei de Finanças, por sua vez, promoveu as seguintes reformas: **a)** reforma do Código de Urbanismo, resumindo a exação parafiscal em duas taxas (**TA – Taxe de Aménagement - Taxa de Planeamento – e VSD – Versement pour la sous-densité- Taxa de subdensidade – áreas subutilizadas**) e **b)** reforma do Código Tributário para instituir Taxa sobre valorização imobiliária.

Em 2003 aprovam-se alterações de caráter ambiental na Constituição Francesa e, em 2007, seguindo a determinação de atualização, o movimento **Grenelle de Environnement** foi iniciado no governo do Presidente Nicolas Sarkozy; tal política é acentuadamente marcada pelo planejamento intergeracional e limites bem visíveis da iniciativa privada na gestão pública (governança). (vide Figuras 1,2 e 3).

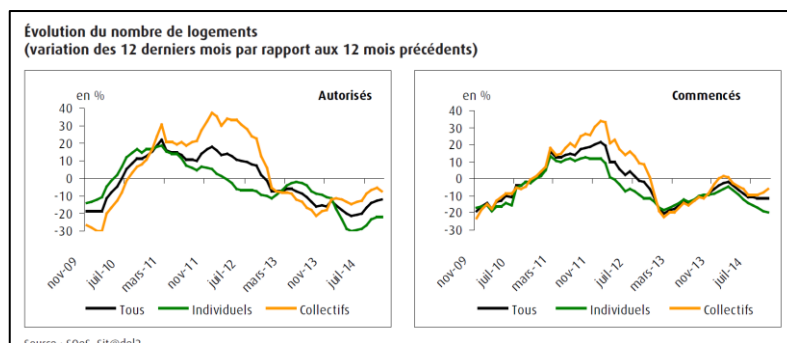
	Trois derniers mois			
	Trois derniers mois	Août 2014	Sept. 2014	Oct. 2014
	variation (1) en %	variation (2) en %	variation (2) en %	variation (2) en %
<b>AUTORISÉS</b>	-0,1	0,0	-0,2	-0,4
<b>COMMENCÉS</b>	0,1	0,1	-0,1	-0,3

(1) trois derniers mois / trois mois précédents.  
(2) par rapport au mois précédent.  
Source : SOeS, Sit@del2

**Figura 1.** Evolução percentual do número de moradias na França. Fonte: SOeS, Sit@del2.Fonte:www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr.



**Figura 2.** Evolução do número mensal de moradias na França. Fonte: SOeS, Sit@del2. Fonte: www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr.



**Figura 3.** Evolução do número de moradias, comparando-se obras autorizadas e iniciadas. Fonte: SOeS, Sit@del2.Fonte: www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr.



### 3. COMBATE À GENTRIFICAÇÃO E ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA

#### 3.1. O dever do Estado em face do direito à moradia

O direito à moradia e à própria função social da cidade são típicos direitos fundamentais, assim tratados em todo o curso desta pesquisa, de exigência imediata, contrariando a tese de um direito sem força executiva direta, representativo de meras tarefas sociais indiretas (*Soziale Grundrechte in der Verfassung*), consoante parte da recente doutrina constitucional.<sup>5</sup>

Ultimamente tais direitos, indispensáveis ao conteúdo da dignidade humana, são abertamente negados pelos efeitos da acomodação social e omissão administrativa nas quatro últimas décadas, em decorrência de fatores agregados em duas grandes vertentes, quais sejam: o descumprimento da função social da propriedade urbana e disfunção social da cidade<sup>6</sup>, decorrentes da “especulação imobiliária” e a disfunção social da propriedade corroborada no “processo de favelização”, ora pela ocupação desenfreada de áreas irregulares na cidade do Recife, ora pela monopolização dos **equipamentos urbanos** em diminutas regiões da capital pernambucana.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Extremamente improfícua a tarefa de estancar os direitos sociais dos de cunho fundamental, uma vez que sua proximidade é inevitável e, em alguns casos, são interesses pertencentes a um mesmo grupo. No Brasil, afeiçoam-se cada vez mais com a tese de verdadeiras prestações sociais normas definidoras dos deveres estatais, cuja executividade está concentrada na maioria das vezes, em nossa realidade, na contínua implementação forçada de seus comandos justamente por uma visão conservadora de sua estrutura: “No es por ello casual que el debate más reciente tenga por objeto el significado y la posible eficacia de los derechos sociales fundamentales, entendidos como garantía de las bases en que se asienta la existencia individual. Algunas constituciones de los Lander occidentales han incorporado derechos fundamentales sociales; dada, sin embargo, la prevalencia del Derecho federal, apenas han alcanzado importancia práctica. En el debate abierto sobre la reforma constitucional con ocasión de la unificación alemana se ha denadado la incorporación de derechos sociales fundamentales a la Constitución, si bien em forma de normas definidoras de tareas del Estado (Staatszielbestimmungen). La problemática de tales derechos se explica por tener una estructura distinta de la de los tradicionales derechos de libertad e igualdad. Derechos sociales fundamentales como por ejemplo el derecho al trabajo o el derecho a una vivienda adecuada o a la seguridad social no se hacen ya efectivos por ele hecho de que se respeten y amparen, sino que requieren de antemano, y em cualquier caso más que em los derechos fundamentales tradicionales, acciones del Estado tendentes a realizar el programa contenido em ellos. No sólo exige esto regularmente um actuar del legislador, sino también el de la Administración; y puede afectar a los derechos-libertad ajenos.” HESSE, Konrad. Significado de los derechos fundamentales. In. HESSE, Konrad. **Manual de Derecho Constitucional**. Barcelona: Marcial Pons, 2001. p.97-98.

<sup>6</sup> O cumprimento da função social da cidade representa um somatório de atitudes por parte do administrador e administrados, tornando o espaço urbano sustentável e digno de ser habitado: “O art. 225 da Constituição assegura o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial á sadia qualidade de vida. O que a Constituição propõe, sem dúvida, é uma revolução de mentalidade, diferente daquela que tem conduzido o crescimento artificial das cidades em seqüência ao desemprego rural, migrações internas, necessidades criadas até este momento.” GARCIA, Maria. **Direito à cidade**. Revista de direito constitucional e internacional. a.11, n.44, p.146, jul./set., 2003.

<sup>7</sup> Equipamentos urbanos são o conjunto de serviços destinados ao cumprimento da função das cidades, tais como: ruas, avenidas, transportes, escolas, bancos, hospitais, creches, praças, parques, caixas de correios, rampas de acesso às pessoas com necessidades especiais, telefones públicos, rede de coleta e estações de tratamento de esgotos, centros comerciais etc.

A degeneração da cidade do Recife (diante da omissão administrativa continuada) e a concomitante, inconstitucional (uma vez que a distribuição dos benefícios da cidade deve contemplar todas as suas áreas e não apenas regiões isoladas) e abusiva prática **dagentrificação**<sup>8</sup> e **especulação imobiliária** tornaram-se cada dia mais frequentes gerando consequências danosas, dentre as quais podemos citar o tratamento conferido ao solo urbano como mero conteúdo monetário acessível a poucos.

A realidade recifense nada mais seria do que a própria imagem do processo de adensamento urbano e concentração de serviços e capital encontrado na evolução urbana de inúmeras cidades não apenas do Brasil, mas da América Latina.<sup>9</sup> Ilustrando situações de nítida proposta de **gentrificação** na cidade do Recife, recordamos os seguintes casos emblemáticos:

**3.2. Primeiro exemplo de gentrificação: “Torres Gêmeas do Recife”:** responsável pela alteração da paisagem urbana da cidade do Recife, notadamente pela drástica divergência de gabaritos e proporções de funcionalidade e uso, além do perfil histórico do bairro onde foram encravadas, as “torres gêmeas do Recife”, edificadas pela Construtora Moura Dubeux, com o aval do IPHAN, da PCR e do próprio Tribunal Regional Federal da 5ª Região, exemplificam momento notório de gentrificação no Recife.

---

<sup>8</sup> Gentrificação é um termo específico da doutrina urbanística, pouco utilizado no próprio direito urbanístico, calcado pela socióloga britânica Ruth Glass, em 1963, recepcionado pela língua inglesa com derivações da língua francesa (enobrecimento de um lugar, lugar para os gentis, nobres = gentili + action), consistente em políticas ou ações destinadas a coisificar a cidade e mensurar o preço de cada área e determinar a ocupação ou posse pelo poderio econômico e proceder, quando necessário, à tática de higienização social urbana: “A definição conceitual da gentrificação deve levar em conta as origens do termo, entre as ciências sociais anglo-saxônicas dos anos 1960, e a respectiva ampliação, durante as décadas seguintes, num contexto neoliberal de gestão das cidades. O termo foi usado, inicialmente, pela socióloga britânica Ruth Glass (1963), para caracterizar um fenômeno típico de Londres e cidades inglesas: uma ação pontual, realizada por agentes privados, que resulta na retomada das regiões centrais pela classe média londrina e, conseqüentemente, na revalorização e modificação do perfil social de seus habitantes (GLASS, 1963); ou seja, um processo de substituição de classes sociais, associado à valorização do espaço. Ao longo da segunda metade do século XX, o fenômeno dissemina-se em outras cidades do ocidente, suscitando novas interpretações e a ampliação do termo.” UCHOA, Fábio Raddi. **Espaços e imagens da gentrificação no centro de São Paulo**. Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho “Cultura das Mídias”, do XXIII Encontro Anual da Compós, na Universidade Federal do Pará, Belém, de 27 a 30 de maio de 2014.

<sup>9</sup> Não foi diferenciado o processo de ocupação e crescimento das metrópoles do chamado Terceiro Mundo; não que tal episódio não se verificasse em regiões europeias e até mesmo norte-americanas. Traços comuns podemos colher na marcha do adensamento urbano: “A urbanização ficou, primeiramente, ligada à expansão das atividades de intermediação. Depois, e sobretudo após a segunda metade do século XVIII nos países subdesenvolvidos, a necessidade, conseqüente ao desenvolvimento das máquinas, de concentrar os trabalhadores num só ponto, trouxe como repercussão geográfica o desenvolvimento das cidades. Na época atual, onde a terciarização se tornou galopante, a urbanização cresceu e o tamanho das cidades aumentou, sobretudo naqueles países, como os do Terceiro Mundo, onde a seletividade espacial na localização das variações modernizadoras se tornou cumulativa. Como os custos de transporte se reduzem, sobretudo se comparados ao custo dos outros fatores, há tendência à concentração da produção industrial na aglomeração mais poderosa do país.” SANTOS, Milton. **Da totalidade ao lugar**. São Paulo: EDUSP, 2005. p.69-70.

Apelação Cível, emendada pelo Des. Federal Luiz Alberto Gurgel de Faria, atualmente Ministro do STJ, representa nítido desconhecimento de normas mínimas de caráter urbano, destacando-se o desprezo pelos princípios norteadores da disciplina ambiental, dentre os quais não foram sequer citados o da variável ambiental, da prevenção, precaução, proibição do retrocesso social ou ecológico, justa distribuição dos ônus na cidade, limitando-se a utilizar o carcomido Decreto-Lei n. 25/1937 de alcance jurídico insuficiente e inadequado aos reclames da Constituição Federal de 1988:

PROCESSUAL CIVIL, CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DEFESA DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. AGRAVO RETIDO. PERITO JUDICIAL. SUSPEIÇÃO. MOTIVOS INSUFICIENTES. PROVA TÉCNICA. REABERTURA. IMPOSSIBILIDADE. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. LEGITIMIDADE ATIVA. INTERESSE DE AGIR. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. IPHAN. LEGITIMIDADE PASSIVA. BENS TOMBADOS A NÍVEL NACIONAL. REALIZAÇÃO DE OBRAS EM SUAS PROXIMIDADES. REDUÇÃO DA VISIBILIDADE. INOCORRÊNCIA. MANIFESTAÇÃO PRÉVIA DO IPHAN ACERCA DA VIABILIDADE DA CONSTRUÇÃO. DESNECESSIDADE. TERRENO SITUADO FORA DA POLIGONAL DE ENTORNO TRAÇADA PARA PROTEGER OS IMÓVEIS TOMBADOS NO LOCAL. DECRETO-LEI Nº 25/37. VIOLAÇÃO. INEXISTÊNCIA. COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA PROMOVER O ADEQUADO ORDENAMENTO TERRITORIAL. PRESERVAÇÃO. LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ. NÃO DEMONSTRAÇÃO.

**TRF5. Turma. Rel. Des. Federal Luiz Alberto Gurgel de Faria. DJ: 12/08/2008.**

**3.3. Segundo exemplo de gentrificação: Empresarial JCPM e Via Mangue:** entre os bairros recifenses do Pina e Brasília Teimosa encontramos férteis exemplos de desprezo ao patrimônio ambiental natural e artificial, notadamente pelo desprezo da identidade geográfica da população de baixa renda na Zona Especial de Interesse Social de Brasília Teimosa, registrando o trecho da reportagem a seguir os abusos ali praticados: (vide Figuras 4 e 5)



**Figura 4** Apresentação do Projeto via Mangue. Fonte: <http://www.espacobanal.com.br/2010/10/via-mangue-e-o-prefeito-do-recife-jcpm.html>. Acesso em 08/10/2014



**Figura 5.** Vista do empresarial JCPM, encravado parcialmente na ZEIS de Brasília Teimosa, bairro homônimo recifense. Fonte: <http://www.espacobanal.com.br/2010/10/via-mangue-e-o-prefeito-do-recife-jcpm.html>. Acesso em 08/10/2014

**3.4. Terceiro exemplo de gentrificação: Projeto “Novo Recife”:** o mais recente de todos os confrontos sobre o destino da cidade do Recife encontramos na discussão e atropelos do Projeto  
Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais, Recife, V. 04, N. 02, 2015

SILVA, L. J. A. Segregação urbana e instrumentos de acesso à moradia no Brasil e na França “Novo Recife”, realizado no Cais Engenheiro José Estelita, bairro de São José, encampado por um consórcio imobiliário e autorizado pelo CDU/PCR, consistente, em suma, na edificação de torres de caráter residencial e misto, além de equipamentos urbanos privados e espaço público para justificar a “viabilidade e importância social do empreendimento”.

A proposta imobiliária ganhou repercussão na sociedade e despertou a mobilização de diferentes setores (Universidades, movimentos sociais, grupos locais etc), com o intuito de frear mais um quadro de absoluto interesse da especulação imobiliária em detrimento do acesso à cidade por todos e o cumprimento da sua própria função social, resultando no ato de protesto denominado “ocupe Estelita” para demonstrar as sucessivas irregularidades no processo de alienação da área pela União, no desinteresse repentino do IPHAN sobre a peculiaridade histórica da área e da convivência da Prefeitura da Cidade do Recife para com o intuito especulativo do consórcio envolvido.

Ações Civis Públicas e Ação Popular foram propostas na tentativa de evitar a edificação das torres residenciais, mistas e de toda a produção de tráfego, adensamento e interferência da ventilação, luminosidade da maré vizinha e demais **externalidades** negativas do empreendimento. (vide Figuras 6 e 7).



**Figuras 6 e 7.** Projeto “novo Recife”, com perspectiva e situacional, contemplando o espelho d’água da mare e a Avenida Eng. José Estelita.

**3.5. Exemplos de requalificação urbana no Recife:** reforma de edifício residencial no bairro de São José, por intermédio do Plano de Arrendamento Federal e construção de edifícios residenciais na região portuária do Recife Antigo: representando o antônimo da gentrificação, a doutrina urbanística qualifica o movimento de **requalificação** como ferramenta capaz de interagir com os problemas sociais e dialogar com as potencialidades de cada lugar, respeitando a identidade geográfica, a memória e a ocupação urbana não estratificada.(vide Figuras 8 e 9).



**Figura 8.** Edifício São José no bairro homônimo recifense. Exemplo de requalificação urbana com recursos do PAR. Fonte: Cláudia Loureiro.



**Figura 9.** Imagem do projeto de requalificação urbana da comunidade do Pilar – Recife Antigo. Fonte: <http://www.old.diariodepernambuco.com.br/nota.asp?materia=20110608143818>

## 4. SEGREGAÇÃO URBANA E ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA.

### 4.1. Elementos da especulação imobiliária atual:

Presenciamos, na atualidade, a criação de distintas práticas urbanas incompatíveis e sensivelmente disfarçadas no cotidiano, entrelaçando na doutrina específica três espécies de condutas urbanísticas, quais sejam: **a)** o urbanismo dos homens de boa vontade; **b)** o urbanismo dos administradores e **c)** o urbanismo dos promotores de venda.<sup>10</sup>

Outra vertente da especulação imobiliária é a própria negação do disposto no art. 5.º, XXII e art. 182, *caput*, da Constituição Federal de 1988, pautada no descumprimento da função social da propriedade urbana em um dos seus mais relevantes tópicos: o destino do solo urbano

---

<sup>10</sup> A doutrina urbanística agrupa três ordens de condutas: “a) o urbanismo dos homens de boa vontade (arquitetos, escritores). Suas reflexões e seus projetos implicam uma certa filosofia. Geralmente, ligam-se a um humanismo: o antigo humanismo clássico e liberal. O que não deixa de apresentar uma boa dose de nostalgia. (...) b) o urbanismo dos administradores ligados ao setor público (estatal). Este urbanismo se pretende científico. Baseia-se ora numa ciência, ora em pesquisas que se pretendem sintéticas (pluri ou multidisciplinares). Este cientificismo, que acompanha as formas deliberadas do racionalismo operatório, tende a negligenciar o “fator humano” como se diz. Divide a si mesmo em tendências. (...) Esse urbanismo tecnocrático e sistematizado, com seus mitos e sua ideologia (a saber, o primado da técnica) não hesitaria em arrasar o que resta da cidade para dar lugar aos carros, às comunicações, às informações ascendentes e descendentes. (...) c) o urbanismo dos promotores de vendas. Eles o concebem e realizam, sem nada ocultar, para o mercado, visando o lucro. O fato novo, recente, é que eles não vendem mais uma moradia ou um imóvel, mas sim urbanismo. Com ou sem ideologia, o urbanismo torna-se valor de troca. O projeto dos promotores de vendas se apresenta como ocasião e local privilegiados: lugar de felicidade numa vida quotidiana miraculosa e maravilhosamente transformada.” LEFEBVRE, Henry. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.p.23-25.

SILVA, L. J. A. Segregação urbana e instrumentos de acesso à moradia no Brasil e na França na execução das políticas de moradia e saneamento e o combate à propriedade omissa em busca de uma oferta compensatória de mercado.<sup>11</sup>

No início do atual século assistimos, na imensa maioria das vezes estagnados, ao processo vertiginoso e massificado de exclusão social e negação à cidadania perpetrado na cidade do Recife, resultante de inúmeros fatores, dentre os quais destacamos a negação à moradia, passível de medidas concretas como defenderemos neste trabalho.

O cumprimento coercitivo do princípio da função social da propriedade urbana concentra nossos esforços em demonstrar a disciplina do funcionalismo urbano dirigido sob a égide de novos postulados para a responsabilização estatal, distante dos ultrapassados modelos insuficientes para debelar a inércia do administrador público.

A efetivação coercitiva dos comandos constitucionais independentes e destinados a gerir as políticas de expansão urbana, ainda não aplicados na realidade recifense, consiste em uma das soluções propostas no curso desta tese, aproveitando-se a realidade de nossa cidade como palco para constatações de ordem empírica.

Em concisas palavras concebemos a especulação imobiliária ou omissão quanto ao uso do solo urbano edificado ou não edificado, perpetrada pelo sujeito de direito privado ou público, englobando duas ordens de atitudes: positivas e negativas; em inúmeras vezes tais condutas são próximas ou até mesmo comunicáveis, consistentes sempre no desprezo pelo conteúdo do princípio da função social da propriedade urbana, dado que nos leva, amparados em alguns critérios, a construir a seguinte classificação para ser utilizada no direito urbanístico:

---

<sup>11</sup> O tradicionalismo da concepção da propriedade como direito de caráter exclusivamente privado ainda sofre resistência para ser alterado. O mercado imobiliário não aceita de bom grado a imposição de normas de interesse público limitando sua atuação e exigindo uma mudança de comportamento na distribuição do solo urbano. De qualquer modo, ainda enfrentamos o dualismo social nas cidades, o hiato entre o real, ideal e o legal: “ Alimentar a noção da cidade dual ou fraturada poderia facilitar a compreensão da segregação e da exclusão, mas conduz a uma falácia: a de que o atual modelo de desenvolvimento poderia ser estendido a todos. Há uma relação biunívoca entre o moderno e o arcaico no Brasil. Os aparelhos eletroeletrônicos chegam às favelas antes da unidade sanitária completa (e evidentemente antes da moradia digna). A relação de favor e clientelismo continuam a mediar as relações sociais, como ocorre há séculos. A aplicação da lei ainda se subordina às relações de poder. (...) Ausência de uma política pública que abranja a ampliação do mercado legal privado é a essência das ocupações ilegais e da produção da cidade informal. Em outras palavras, é preciso baratear o produto, prevendo a participação de agentes lucrativos e não-lucrativos e a promoção pública subsidiada para as famílias cujas rendas estejam abaixo dos 5 salários mínimos. Enquanto o mercado privado e os governos não apresentam alternativas habitacionais, as favelas e os loteamentos ilegais continuarão a se reproduzir. A ilegalidade urbana e as alternativas de moradia legal são questões de política urbana – função social da propriedade e investimento voltado para a ampliação e a democratização da infraestrutura – e de regulação do financiamento imobiliário. Juntamente com transportes públicos e saneamento urbano, a habitação deve ser tema prioritário do urbanismo brasileiro. Mas, como em outras áreas de conhecimento no Brasil, o urbanismo continua a se guiar por modismo provenientes do exterior, cujos problemas partem de realidades bastante diferentes da nossa.” MARICATO, Ermínia. **O que fazer com a cidade ilegal?** Revista de Direito Imobiliário. a.25, n.52., p. 19-23, jan., jun., 2002.

**4.1.1. Especulação imobiliária positiva:** é o conjunto de atitudes comissivas pautadas em duas grandes linhas de conduta: a.1.) o investimento e promoção social isolados, concentrados em regiões administrativas ou mesmo bairros distintos, determinados exclusivamente pelo critério econômico da lei da demanda e da oferta no mercado imobiliário, consistindo na atitude clássica de edificar e dotar a cidade de equipamentos urbanos<sup>12</sup> suficientes apenas nos bairros alvo da procura imobiliária; e a.2.) a edificação sem critérios de compatibilidade entre as diferentes áreas de uma cidade, (v.g. edificando fábricas em áreas residenciais, construindo conjuntos residenciais em locais de difícil acesso aos meios de transporte coletivo e dificultando a inclusão social pelo direito do trabalho)<sup>13</sup> afetando a regra do art. 2º, I, IV, V e VI, da Lei nº 10.257/2001.

**4.1.2. Especulação imobiliária negativa:** conjunto de atitudes omissivas pautadas na negação do direito fundamental à moradia, principalmente quando levamos em consideração a obrigatoriedade do administrador municipal de promover a distribuição e uso regular do solo urbano, constituindo exemplos de tal comportamento: a não efetivação de medidas como a desapropriação para fins sociais (distinta da modalidade constitucional punitiva versada no art. 182, §4º), a não promoção de uma contínua fiscalização de propriedades ociosas e seu combate, a prática da especulação positiva (em sua vertente mais crítica consistente na autorização tácita para o abandono dos imóveis) e a seleção de áreas inadequadas para o assentamento de comunidades sem a dotação da mínima infra-estrutura), coibida no art. 2º, I, IV, V e VI, da Lei nº 10.257/2001, merecendo destaque o inciso VI, e.

---

<sup>12</sup> A capital pernambucana é acentuadamente marcada pela desigualdade na distribuição dos equipamentos urbanos mínimos, destacando-se dentre os mais drásticos problemas o saneamento básico, visto na comunidade Entra a pulso, no bairro da Boa Viagem: “É na quadra “R” onde encontramos os problemas socioambientais mais graves. Os 21 lotes abrigam 174 imóveis, tendo 9,67 famílias por lote, um indicador de alta densidade demográfica. A ocupação do trecho também foi desordenada, sem qualquer planejamento prévio ou plano urbanístico. O saneamento é quase inexistente. Embora já existam banheiros nas habitações, uma parte do esgoto é despejada no rio Jordão. O restante fica a céu aberto, passando pelas vielas de acesso às casas. A coleta de lixo, a pavimentação, a drenagem e a energia elétrica estão em situação semelhante à da favela Roque Santeiro, nos Coelhos: o pouco que existe foi feito de forma amadora e clandestina pela própria comunidade. As casas são precárias. A maioria tem dimensão inferior ou igual a 35m<sup>2</sup>. São construídas de forma improvisada em alvenaria, mas também encontramos habitações feitas de tapume e papelão.” OLIVEIRA, Flávia Gomes e Silvana. **Coelhos, Mustardinha e Entra a pulso: três histórias de resistência e luta pela moradia no Recife.** Prezis em revista. Programa direito à cidade. Recife: CENDHEC, 2005. p.45.

<sup>13</sup> No Recife e na Região Metropolitana do Recife tal prática foi comum nos exemplos dos conjuntos habitacionais de grande número de unidades, localizados sempre nas periferias de difícil acesso e extremamente carentes de equipamentos urbanos de diferentes naturezas, citando-se os seguintes conjuntos residenciais: Muribeca, Mirueira, Maranguape I, II e III. Curados I, II, III, IV e V, Marcos Freire, dentre outros: “Os conjuntos residenciais, levantados com dinheiro público, mas por firmas privadas, para as classes médias baixas e os pobres, situam-se quase invariavelmente nas periferias urbanas, a pretexto dos preços mais acessíveis dos terrenos, levando, quando havia pressões, a extensões dos serviços públicos como luz, água, às vezes esgotos, pavimentação e transportes, custeados também, com os mesmos recursos. (...) A construção de um conjunto residencial, e a consecutiva dotação de infra-estruturas, valoriza os terrenos ao redor, estimulando os proprietários a uma espera especulativa. Produzem-se novos vazios urbanos, ao passo que a população necessitada de habitação, mas sem poder pagar pelo seu preço nas áreas mais equipadas, deve deslocar-se para mais longe, ampliando o processo de periferização.” SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira.** São Pulo: EDUSP, 2005. p.124.



O Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, reiterou a obrigatoriedade dos administradores municipais quanto à edição dos Planos Diretores e ao aproveitamento efetivo do solo urbano, convertendo em improbidade administrativa tal omissão nos termos do art. 52, II.

Ao debatermos a necessidade de um estudo renovado da responsabilidade civil por omissão administrativa queremos combater alguns postulados exatamente ultrapassados e carcomidos pela realidade social vigente; ou seja, faz-se mister, desde logo, advertir que nossa linha de pensamento está centralizada justamente em criar uma perspectiva dinâmica e objetiva do comportamento administrativo municipal, estadual e federal em matéria de políticas sociais urbanas em função da competência concorrente estatuída na Constituição Federal de 1988 (art. 23, VI, IX e X), notadamente com a queda da supremacia do subjetivismo (fator culpa) como elemento anteriormente primordial do nexo de causalidade.

Os atos omissivos do administrador, de acordo com a nova mentalidade de socialização do risco, difundida desde 1936 na realidade administrativa europeia a partir da obra de Louis Josserand, considerado pioneiro no debate da teoria do risco, deverão receber o tratamento da responsabilidade extracontratual, aquiliana ou objetiva, acatada expressamente por nosso direito desde a recepção da teoria do risco administrativo reconhecida na Constituição Federal de 1946, quando pela primeira vez o legislador constitucional torna pública sua opção pela responsabilização direta e imediata dos atos praticados no desenvolver das atividades estatais e reiterada no art. 37, §6º da vigente Constituição Federal, ressalvada apenas a possibilidade de ação regressiva contra o agente responsável pela ação ou omissão indevida (no caso em comento preponderantemente pela inércia administrativa).

Mas quais os limites de incidência do estudo agora proposto?

Não podemos desprezar por dado natural a importância do reconhecimento dos direitos fundamentais nos textos constitucionais posteriores a 1948, ano da Declaração Universal dos Direitos Humanos; entretanto, precisamos urgentemente de um debate prático em torno do cumprimento de garantias indispensáveis à existência condigna do ser humano e abandonar, paulatinamente, discussões infrutíferas meramente semânticas ou puramente doutrinária e desprovidas de qualquer senso de praticidade.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A despeito da nem sempre acertada técnica legislativa brasileira, o problema a solucionar reside justamente não apenas na mera produção das normas constitucionais destinadas a promover a inclusão social pelo direito à moradia, mas, precisamente, na efetividade dos princípios constitucionais pertinentes à execução da função social da



propriedade urbana e a comprovação de que não nos faltam instrumentos hábeis à executoriedade do direito à moradia (que em sendo considerado como verdadeiro direito fundamental possui aplicabilidade imediata), como garantia mínima da qualidade de vida, mormente quando sustentarmos a ideia da promoção coercitiva da política urbana como elemento decisivo na igualdade social, reduzindo e controlando o gradativo processo de favelização ou mesmo da especulação imobiliária como um dos polos de negação ao princípio da função social da propriedade urbana.<sup>14</sup>

Somos contrários à atitude meramente paliativa dos processos de urbanização de favelas<sup>15</sup> (principalmente nas situações de oferta irregular de alguns serviços públicos essenciais, quando insuficientemente são dotadas as comunidades de baixa renda dos serviços de iluminação, saneamento, transporte público coletivo, dentre outros), pois a prática ao nosso modo de entender mais coerente e efetivamente isonômica do administrador municipal seria a criação de áreas plenamente habitáveis e não discriminatórias em seu nascedouro.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> A realidade urbana brasileira tem sido agravada em virtude da falta de investimentos em habitação popular em larga escala; quando muito observamos a política de financiamento de imóveis para a população com faixa de renda acima de 05 salários-mínimos recorrer aos longos prazos creditados nos contratos de mútuo com garantia hipotecária. O Recife, nas últimas décadas, não divergiu deste cenário. Apenas recentemente percebemos certa preocupação com a alocação de recursos do orçamento participativo para a moradia popular, inclusive com o aproveitamento de mão-de-obra comunitária, como debateremos adiante. De qualquer modo, não tem sido a meta nacional o investimento maciço no setor de moradia popular: “ O Brasil chegou ao século XXI tendo 2,3 milhões de domicílios em mais de 16 mil favelas (70% desses domicílios estão localizados nos 32 maiores municípios do País – aqueles com mais de 500 mil habitantes), conforme dados do perfil de municípios brasileiros indicado pelo IBGE em 2003 (números fornecidos pelos prefeitos dos 5.560 municípios).” FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Estatuto da cidade comentado**. 2ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p.22.

<sup>15</sup> Muitas vezes o processo de urbanização das favelas representa disfarce da imobilidade social, conservando as mesmas características de toda a evolução da exclusão urbana brasileira, onde morava melhor quem pudesse pagar por isso e quem não dispusesse de condições, no caso o trabalhador industrial ou os recém-libertos do regime escravocrata, arrostavam as piores condições para “morar” nas cidades: “ Determinada pelo processo da chamada reprodução da força de trabalho, a evolução das favelas acompanhou o processo de urbanização da sociedade brasileira. Na sociedade escravocrata, a moradia do trabalhador e os demais itens de sua subsistência eram providos pelo patrão. A emergência do trabalho livre dá origem ao problema da habitação, pois o patrão está livre dessa incumbência. (...) Simplesmente afirmar que é preciso produzir moradias para a população há muitas décadas privada de opções senão as formas ilegais não ajuda a dar solução para a habitação popular. A cidade se formou sem que leis fossem consideradas, sem acesso a recursos financeiros e técnicos (engenharia, arquitetura, urbanismo, paisagismo, saneamento básico). A solução mais lógica e racional seria remover todos os moradores de favelas e áreas ambientalmente frágeis para novas localizações, mas os números mostram que isso é impossível.” MARICATO, Erminia. **O que fazer com a cidade ilegal?** Revista de Direito imobiliário. a.25, n.52., p. 22-23, jan., jun., 2002.

<sup>16</sup> “Se a questão habitacional está ligada ao mercado de trabalho e as pessoas querem morar perto das oportunidades de emprego e renda, portanto, nem sempre é a solução financiar uma casa ou apartamento nos condomínios distantes das fábricas. “Crédito para ampliar uma casa já existente, para abrigar jovens que se casam e não querem continuar morando com os pais, ou uma Bolsa Aluguel, com subsídios para locação de imóveis, inclusive por parte de jovens estudantes que necessitam se deslocar de uma cidade para outra, poderiam ser a saída para reduzir a alta incidência de coabitação existente no País”, argumenta Maria da Piedade. Cálculos do Ipea para 2007 mostram que 56,3% das famílias que coabitam o fazem por falta de recursos financeiros e que 62,4% das famílias nessas condições gostariam de se mudar para outro domicílio. Os dados também mostram que a parcela que gasta mais de 30% da renda com aluguel dobrou: passou de 1,7% para 3,4% dos brasileiros residentes em áreas urbanas. Segundo o raciocínio da técnica

Talvez o grande desafio da realidade urbana no Brasil continue a ser a dificuldade de promover a prática dos preceitos constitucionais; entretanto, não poderíamos olvidar o seguinte dado: muitas das propostas previstas na Constituição Federal de 1988 independem da programação de normas hierarquicamente inferiores (ordinárias ou não) e necessitam precipuamente da provocação do Poder Público em tal sentido.

---

do Ipea, a urbanização das favelas existentes é relevante, mas a prevenção do surgimento de novas também deveria estar contemplada nas políticas atuais. Da mesma forma, aperfeiçoar as condições habitacionais da população pobre, negra, dos residentes no Norte, Nordeste e nas zonas rurais - os mais atingidos pelo déficit habitacional - requer a criação de novas formas de acesso à moradia mais adequadas à renda, ao ciclo de vida e às reais necessidades destes segmentos sociais, tais como: regularização e urbanização de favelas, recuperação de moradias em áreas centrais, empréstimos para ampliação e reforma, microfinanças para a habitação, subsídios diretos à população, dentre outras. Uma política habitacional bem-sucedida deve ser diversificada, com a oferta de diferentes soluções, capazes de satisfazer às diferentes necessidades das famílias brasileiras. Nesse sentido, a moradia de aluguel assume importância principalmente para os mais jovens que buscam o primeiro emprego em um mercado de trabalho cada vez mais volátil e com elevado grau de informalidade", completa a técnica. Na área do saneamento básico, o maior desafio diz respeito à universalização da cobertura dos serviços nas regiões - e para as pessoas - mais carentes, sobretudo no que se refere ao esgotamento sanitário. Para isso, além da dinamização dos investimentos no setor de saneamento, como vem ocorrendo desde 2007 com o PAC, maior atenção deveria ser dada à oferta de saneamento em áreas rurais, pequenos municípios e periferias metropolitanas." LAVORATTI, Liliana. **Muito mais que um simples teto.** [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=117](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=117) Acesso em: 11/10/2014.

**REFERÊNCIAS.**

Universidade Federal do Pará, Belém, de 27 a 30 de maio de 2014.

ALFONSIN, Betânia e FERNANDES, Edésio. (org.) *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

FERNANDES, Edésio. *A lei a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

HARVEY, David. *Cidades rebeldes*. Do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HESSE, Konrad. Significado de los derechos fundamentales. In. HESSE, Konrad. *Manual de Derecho Constitucional*. Barcelona: Marcial Pons, 2001.

LAVORATTI, Liliana. *Muito mais que um simples teto*. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=117](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=117) Acesso em: 11/10/2014.

LEFEBVRE, Henry. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.

MACHADO, Carla. *As cedências municipais e o adequado crescimento das cidades*. Coimbra: Almedina, 2014.

MARICATO, Erminia. O que fazer com a cidade ilegal? *Revista de Direito imobiliário*. a.25, n.52., p. 19-31., jan., jun., 2002.

NALINI, José Renato. Direitos que a cidade esqueceu. São Paulo: *Revista dos Tribunais*, 2011.

OLIVEIRA, Flávia Gomes e Silvana. *Coelhos, Mustardinha e Entra a pulso: três histórias de resistência e luta pela moradia no Recife*. Prezeis em revista. Programa direito à cidade. Recife: CENDHEC, 2005.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: EDUSP, 2005.

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2010.

SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. A distinção entre o direito à moradia e o direito de habitação. *Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo*. a.7, n.13. p.224-260., jan./jun., 2004.

UCHOA, Fábio Raddi. *Espaços e imagens da gentrificação no centro de São Paulo*. Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho "Cultura das Mídias", do XXIII Encontro Anual da Compós, na

Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais, Recife, V. 04, N. 02, 2015