

# **I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

## **DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II**

**SÉBASTIEN KIWONGHI BIZAWU**

**VALTER MOURA DO CARMO**

**JULIA MAURMANN XIMENES**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Diretora Executiva** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

**Representante Discente:** Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

**Comunicação:**

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

**Eventos:**

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigner Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

**Membro Nato** - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

D597

Direitos sociais e políticas públicas II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Valter Moura do Carmo

Julia Maurmann Ximenes

Sébastien Kiwonghi Bizawu – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-047-3

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Constituição, cidades e crise

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. I Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



# I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

## DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

---

### **Apresentação**

O ano de 2020 tem sido um marco na utilização de tecnologias da comunicação e informação. Neste sentido, o Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – CONPEDI adaptou o formato de seu evento presencial no meio do ano para o primeiro Evento Virtual do CONPEDI. Os painéis e grupos de trabalhos foram transmitidos pela plataforma virtual, com participação de alunos e professores do Brasil e do exterior.

No Grupo de Trabalho Direitos Sociais e Políticas Públicas II, a apresentação e debates dos trabalhos ocorreu tranquilamente no dia 29 de julho, sob a coordenação dos professores Julia Maurmann Ximenes, Valter Moura do Carmo e Sébastien Kiwonghi Bizawu.

A problemática recorrente foi a pandemia e os impactos na efetivação dos direitos sociais, assim com o papel do campo jurídico na proteção dos cidadãos mais vulneráveis no momento de incerteza que vivemos.

Na linha de proteção dos vulneráveis, pesquisas sobre Bolsa Família, políticas habitacionais, Benefício de Prestação Continuada ações afirmativas, desigualdade racial, saúde mental e catadores de resíduos sólidos foram apresentadas e discutidas.

Assim, os “invisíveis”, ou seja, cidadãos que não tem voz e que precisam de uma proteção mais assertiva do Estado foram apresentados por intermédio de pesquisas que buscam diferentes estratégias de transformação social.

O desafio do primeiro evento virtual foi alcançado com êxito e vamos continuar pesquisando!

Boa leitura!

#continuepesquisando

Profa Dra Julia Maurmann Ximenes - Escola Nacional de Administração Pública (Enap)

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – Universidade de Marília (UNIMAR)

Prof. Dr. Sébastien Kiwonghi Bizawu - Escola Superior Dom Helder Câmara (ESDH)

Os artigos do Grupo de Trabalho Direitos Sociais e Políticas Públicas II apresentados no I Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (<https://www.indexlaw.org/>), conforme previsto no item 8.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas. Equipe Editorial Index Law Journal - [publicacao@conpedi.org.br](mailto:publicacao@conpedi.org.br).

**UMA ANÁLISE DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS DE GOVERNO APÓS A INCLUSÃO DO DIREITO À MORADIA NO ROL DO DIREITOS SOCIAIS DA CRFB/1988.**

**AN ANALYSIS OF GOVERNMENT HOUSING POLICIES AFTER THE INCLUSION OF THE RIGHT TO HOUSING IN THE SOCIAL RIGHTS ROLE OF CRFB / 1988.**

**Daiane Mendes Dos Santos <sup>1</sup>**

**Resumo**

O direito à moradia está presente na CRFB/1988 desde a sua promulgação, outrora como um direito fundamental. No entanto, no ano de 2000, através da EC 26/2000, passou a ser também um direito social, vez que foi incluído no rol dos direitos sociais do art. 6º, da constituição. A elevação da moradia ao patamar de um direito social incumbiu ao Estado a promoção de políticas públicas habitacionais. Diante disso, este artigo tem por objetivo discorrer sobre as políticas habitacionais de Estado planejadas e implementadas, bem como analisar a situação das políticas habitacionais no atual governo.

**Palavras-chave:** Direito social à moradia, Políticas habitacionais, Projeto moradia, Plano nacional de habitação, Minha casa minha vida

**Abstract/Resumen/Résumé**

The right to housing has been present in the CRFB/1988 since it's your promulgation, as a fundamental right. However, in 2000 with the EC 26/2000 it's also became a social right, when was included in the list of social rights in article 6th of the constitution. The elevation of housing to the level of a social right increase the responsibility of the State to promote public housing policies. Therefore, this article aims to discuss the State housing policies planned and implemented as well to analyze the situation of housing policies in the current government.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Right to housing, Housing polices, Housing project, National housing plan, My house, my life

---

<sup>1</sup> Mestranda no PPGD – UNIRIO - Mestrado em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro e Advogada do escritório Rucker & Longo Advogados.

## Introdução

O direito à moradia é condição indispensável para que o indivíduo se desenvolva como sujeito de direitos e deveres - para que seja cidadão. E compete ao Estado, através de políticas habitacionais, proporcionar moradia àqueles que precisam, vez que se trata de um direito constitucional social, como demonstraremos neste artigo.

No entanto, é evidente que o Estado não consegue proporcionar moradia a todos os brasileiros, vez que a população em situação de rua é cada vez mais visível nas grandes cidades. Em contrapartida, há muitos imóveis vazios que acabam sendo ocupados, com fundamento na função social da propriedade. Essa ocupação, por vezes, chega ao judiciário – que por meio da regra trazida pelo art. 565<sup>1</sup>, §4º, do CPC/2015, pode ser protagonista na promoção de políticas públicas habitacionais com respeito às características de moradia adequada – já que, adianta-se, as políticas habitacionais de Estado são insuficientes.

No entanto, tratar sobre a população em situação de rua não é o objetivo deste artigo. Ao revés, objetiva-se tão-somente analisar de forma cronológica as políticas habitacionais de Estado que diretamente impactam na população que precisa de subsídios para ter uma moradia adequada.

Dito isso, este artigo pretende apresentar inicialmente os bastidores e as razões para a inclusão da moradia no rol dos direitos sociais da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988). Em seguida, adentraremos no conceito de direito à moradia recomendado pela Organização das Nações Unidas. Após, veremos detalhadamente a Política Nacional de Habitação idealizada em 2000 pelo governo da época. E, por último, veremos a política de habitacional de fato implantada no país, o projeto Minha Casa Minha Vida, que, até o atual governo de Jair Bolsonaro, é a política habitacional de Estado existente no Brasil.

Por fim, destaca-se que a metodologia utilizada contou com a análise de dados oficiais sobre políticas habitacionais brasileiras, de revisão bibliográfica e jurisprudencial sobre o tema.

---

<sup>1</sup> Art. 565. No litígio coletivo pela posse de imóvel, quando o esbulho ou a turbacão afirmado na petição inicial houver ocorrido há mais de ano e dia, o juiz, antes de apreciar o pedido de concessão da medida liminar, deverá designar audiência de mediação, a realizar-se em até 30 (trinta) dias, que observará o disposto nos §§ 2º e 4º [...] § 4º **Os órgãos responsáveis pela política agrária e pela política urbana da União, de Estado ou do Distrito Federal e de Município onde se situe a área objeto do litígio poderão ser intimados para a audiência**, a fim de se manifestarem sobre seu interesse no processo e sobre a existência de possibilidade de solução para o conflito possessório. (grifos nossos)

## 1. A inclusão do direito à moradia no rol dos direitos sociais

Ao contrário do que se possa pensar, não foi a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 de Ulysses Guimarães que elevou o direito à moradia ao patamar de direito social<sup>2</sup>. Isso porque, quando a CRFB/1988 foi promulgada, não constava em sua redação a previsão do direito à moradia.

O direito à moradia somente passou a fazer parte do rol dos direitos sociais com a Emenda Constitucional nº 26 de 2000, que antes de ser transformada em Emenda Constitucional levava o número de Proposta de Emenda Constitucional nº 28 de 1996 (PEC 28/1996) posteriormente identificada por Proposta de Emenda Constitucional nº 601 de 1998 (PEC 601/1998). Somente após a votação essa PEC recebeu o nº de Emenda Constitucional 26 de 2000 (EC 26/2000), como hoje é identificada.

A PEC 601/1998 buscou incluir a moradia no rol constitucional por influência do debate social impulsionado à época pela então participação do Brasil como relator da Conferência Habitat II<sup>3</sup>. Segundo Meda (2018, p. 7) o “direito à moradia no texto constitucional permitiria ao Brasil expor, com maior grandeza que a lei brasileira reconhecia a importância da moradia como um direito social perante os outros países em um evento de abrangência mundial”.

Diante disso, não é exagero dizer que o direito à moradia passou a ser constitucionalmente previsto no rol dos direitos sociais para que os demais países tivessem uma visão positiva do Brasil. Isso porque, àquela época, fora do Brasil, o direito à moradia já era reconhecido na legislação internacional dos direitos humanos através de inúmeros instrumentos citados a seguir.

Inclusive no voto da relatora Deputada Federal Almerinda de Carvalho, na PEC 601/1998, constou como fundamentação para a inclusão do direito à moradia no rol constitucional a existência de alguns desses instrumentos internacionais que já previam o direito à moradia. Tais como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)<sup>4</sup> de

---

<sup>2</sup> A redação do art. 6º da CRFB/1988, elaborada pela Assembleia Constituinte 87-88, não elencava o direito à moradia, vejamos a redação inicial do artigo: “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

<sup>3</sup> O Habitat II foi a 2ª Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos realizada em Istambul em 1996 e produziu um Plano de Ação Global. A 1ª Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos foi realizada em 1976 no Canadá. Afora essas, apenas a título informativo, em 2016 foi realizada a 3ª Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, em Quito no Equador.

<sup>4</sup> O art. 25, da DUDH de 1948 já previa fazia referência ao direito à moradia, *in verbis*: “Artigo 25 "I) Todo homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, **habitação**, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança

1948 – considerada “o marco contemporâneo dos direitos humanos” (MACHADO, 2019, p.9); a Declaração de Vancouver de 1976 fruto da Conferência Habitat I, que inclusive estimulou a criação do Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos em Nairobo no Quênia; e a já citada Conferência Habitat II de 1996, através da qual se criou a Agenda Habitat daquele ano “como referência para a formulação das ações governamentais e não governamentais no enfrentamento da questão dos assentamentos humanos” (BRASIL, 1998, p. 3).

Na visão da relatora da PEC 601/1998 a Agenda Habitat de 1996 exigia “medidas não apenas dos governos, mas também da comunidade internacional e de todos os setores da sociedade, como o setor privado, as organizações não-governamentais e as autoridades locais.” (BRASIL, 1998, p. 3). Além disso, a Agenda Habitat entendia moradia em um sentido amplo, englobando infraestrutura e o acesso aos serviços públicos essenciais. Em outras palavras, o termo moradia já não era visto apenas como a habitação em si, conforme será destacado no tópico sobre o conceito de moradia.

Em razão das recomendações da Agenda Habitat de 1996, constou no texto da PEC 601/1998 que “a caracterização do direito à moradia como um direito social encontra pleno respaldo na Agenda Habitat, documento internacional mais recente e importante sobre a questão dos assentamentos humanos, bem como em outros documentos internacionais” (BRASIL, 1998, p. 4). E mais, para que a moradia passasse a ser um direito independente e não só mais um desdobramento do direito à vida do art. 5º da CRFB/1988 e do princípio da dignidade da pessoa humana, precisou-se esclarecer na PEC 601/1998 a necessidade de se incluir o direito à moradia no art. 6º da carta magna, com um direito autônomo e social.

Para tanto, a relatora da PEC 601/1998, destacou que diferentemente dos direitos fundamentais do art. 5º, os direitos sociais do art. 6º estão ligados às prestações positivas estatais e “impõem políticas públicas e legislação que assegurem a sua fruição por todos os cidadãos” (BRASIL, 1998, p. 7). Em razão disso, o acesso à moradia passaria a depender também do Estado, que se apresenta como o principal responsável pela salvaguarda dos direitos sociais, motivo, pelo qual, seria adequada a inclusão da moradia como direito autônomo no rol dos direitos sociais, tal como foi aprovado.

Destaca-se que para chegar a atual redação o art. 6º da CRFB/1988 ainda sofreu mais duas alterações, a segunda com a Emenda Constitucional nº 64 de 2010, que incluiu o direito à alimentação; e a terceira, com a Emenda Constitucional nº 90 de 2015, que inclui o direito

---

em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda de meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle”.

ao transporte. Assim, após as alterações, o art. 6º, da CRFB/1988 passou a possuir a seguinte disposição:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a **moradia**, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (grifos nossos).

Ou seja, o direito à moradia apenas passou expressamente a ser um direito fundamental social e, conseqüentemente, um dever positivo do Estado no ano de 2000. Isso porque, os direitos sociais são considerados pela doutrina como direitos de segunda dimensão (SARLET, 2015), que exigem a atuação do Estado, tal como já observado pela própria relatoria da PEC 601/1998.

Entretanto, mesmo que assim não fosse, em 1988, à época da promulgação, a Constituição Federal já contava com alguns dispositivos que faziam referência direta ou indiretamente ao direito à moradia como um direito fundamental.

Entre os dispositivos constitucionais anteriores à EC 26/2000 podemos destacar: o art. 1º, III, que previu a dignidade da pessoa humana como um fundamento para o Estado Democrático de Direito, vez que se entende que a moradia é um elemento essencial à dignidade. O art. 5º, que instituiu como direito fundamental o direito à vida, que igualmente presume a necessidade de moradia. O art. 7º, IV, que previu a moradia como imprescindível para o cálculo do salário mínimo. O art. 23, IX, que previu expressamente que a União seria a competente para promover programas de construção de moradia. O art. 183 e o 191, nos quais o direito à moradia aparece como forma de política de desenvolvimento urbano e fundamento para a usucapião.

Em razão desses dispositivos, a moradia é considerada como um direito fundamental e, apenas pós a citada emenda constitucional, passou a ser um direito social. Mas, se atentássemos somente para inclusão do direito à moradia no rol do art. 6º da CRFB/1988 poderíamos dizer que o direito à moradia é relativamente novo no ordenamento jurídico brasileiro. Porém, mesmo no nível constitucional, como demonstrado, o direito à moradia já estava positivado em outros artigos, que possuíam o condão de incluí-lo no rol dos direitos fundamentais.

Consoante a vasta referência ao direito à moradia na CRFB/1988, antes mesmo da inclusão do direito à moradia no rol exaustivo dos direitos sociais, já existiam algumas políticas habitacionais de governos anteriores.

Diante disso, vale repisar que a aprovação da Emenda Constitucional nº 26 de 2000 se deu pelo congresso nacional, na forma do art. 60 da CRFB/1988, no final do mandato do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), época da vigência do documento “Uma estratégia de desenvolvimento social” (BRASIL, 1996), lançado pela Presidência em 1996.

Os recursos orçamentários para habitação estão alocados ao Programa Habitar Brasil, por meio de rubricas, Programa de Melhoria das Condições Habitacionais em Áreas Urbanas e Rurais e ao Fundo de Custeio de Programas de Habitação Popular. Ambos os programas preveem a utilização de recursos fiscais, não onerosos, conjugada à aplicação de recursos onerosos (do FGTS e de empréstimos externos), mediante uma política explícita de subsídios de caráter temporário, individual e inversamente relacionado à renda familiar (BRASIL, 1996, p. 90).

Esse documento do governo FHC diagnosticou os problemas do país, entre eles o déficit habitacional, e propôs algumas medidas habitacionais como a legalização de cortiços e favelas ilegais e a descentralização de alguns programas já existentes, como o Habitar Brasil e Pro-Moradia (BRASIL, 1996). Em tópico próprio trataremos do panorama das políticas habitacionais pós-governo FHC até os dias atuais.

Pois, segundo Menezes (2017, p. 48) diante de toda a regulamentação legal a habitação passou a ser assegurada como norma jurídica estatal, uma obrigação do Estado, obrigação de proteção, de promoção e de regulação.”. No entanto, todas “as garantias de direito à moradia, mais os elevados princípios jurídicos e o aparato judicial existentes, deveriam servir para implementar habitação para que não tem”. Mas, como veremos, não é isso o que acontece, vez que o déficit habitacional sequer precisa de estatísticas para ser constatado, já que é visto empiricamente nas ruas de todas as grandes cidades brasileiras.

Diante disso, mesmo com a nova previsão de garantias constitucional, esculpido no art. 6º, da CRFB/1988, há ainda uma inefetividade crônica dos direitos sociais (MENEZES, 2017, p. 50). Além disso, apesar do direito à moradia ser um dos direitos sociais mais contemporâneos é um direito base, vez que sem moradia o indivíduo não consegue realizar outros direitos de segunda dimensão como trabalho, saúde, segurança etc. e nem direitos de primeira dimensão<sup>5</sup>.

## **2. O conceito de direito à moradia**

Apesar da farta previsão legal, não temos uma definição para o que seja moradia, vez que não há qualquer adjetivo para o termo em qualquer lei federal brasileira. Por outro lado, o

---

<sup>5</sup> O Autor Ingo Wolfgang Sarlet aponta que são direitos de primeira dimensão à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei, posteriormente complementados por um leque de liberdades incluindo as assim denominadas liberdades de expressão coletiva (SARLET 2015, p. 308).

fato de ter sido incluída na carta magna no rol dos direitos sociais (art. 6<sup>a</sup>), já demonstra que não se pretendia destacar apenas o caráter de moradia como simplesmente uma propriedade privada - como um direito patrimonial. Mas, também, como um direito social.

Apesar de não existir um conceito positivado de direito à moradia no ordenamento jurídico a doutrina e as disposições contidas nos diversos tratados internacionais incorporados no direito interno corroboraram para tentar suprir essa lacuna legal do conceito do direito à moradia. Pois, por vezes, inadequadamente, alguns termos são utilizados como sinônimos, tal como residência, domicílio e habitação<sup>6</sup>, o que não se pode aceitar.

Diante desse cenário, o Comentário nº 4 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas estabeleceu padrões internacionais para o conceito do direito à moradia em qualquer contexto, que reúne sete elementos básicos de adequabilidade, são eles: (i) segurança da posse; (ii) disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura; (iii) economicidade; (iv) habitabilidade; (v) acessibilidade (vi) localização; e (vii) adequação cultural (BRASIL, 2013, p 13).

- Segurança da posse: a moradia não é adequada se os seus ocupantes não têm um grau de segurança de posse que garanta a proteção legal contra despejos forçados, perseguição e outras ameaças.
- Disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura: a moradia não é adequada, se os seus ocupantes não têm água potável, saneamento básico, energia para cozinhar, aquecimento, iluminação, armazenamento de alimentos ou coleta de lixo.
- Economicidade: a moradia não é adequada, se o seu custo ameaça ou compromete o exercício de outros direitos humanos dos ocupantes.
- Habitabilidade: a moradia não é adequada se não garantir a segurança física e estrutural proporcionando um espaço adequado, bem como proteção contra o frio, umidade, calor, chuva, vento, outras ameaças à saúde.
- Acessibilidade: a moradia não é adequada se as necessidades específicas dos grupos desfavorecidos e marginalizados não são levados em conta.
- Localização: a moradia não é adequada se for isolada de oportunidades de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outras instalações sociais ou, se localizados em áreas poluídas ou perigosas.
- Adequação cultural: a moradia não é adequada se não respeitar e levar em conta a expressão da identidade cultural (UNITED NATIONS, 1991)

Afora isso, o referido Comitê apontou que a melhor forma de compreender o direito à moradia é “entender que ele é composto por três elementos: liberdades, garantias e proteções” (BRASIL, 2013, p 14).

---

<sup>6</sup> Segundo Meda (2018) residência é o local que a pessoa tem a intenção de permanecer; domicílio é onde a pessoa poderá ser encontrada para fins jurídicos e habitação é o local onde a pessoa se estabelece temporária ou acidentalmente, tal como hotel, casa de praia, etc.

Às liberdades se incluem a proteção contra a remoção forçada, a destruição arbitrária e a demolição da própria casa; o direito de ser livre de interferências na sua casa, à privacidade e à família; o direito de escolher a própria residência, de determinar onde viver e de ter liberdade de movimento. Às garantias se incluem: a segurança da posse; a restituição da moradia, da terra e da propriedade; a acesso igualitário e não discriminatório à moradia adequada; e a participação, em níveis internacional e comunitário, na tomada de decisões referentes à moradia. Por último, às proteções se inclui a proteção contra remoção forçada. (BRASIL, 2013, p 14-15).

Com base nesses elementos básicos a doutrina brasileira utiliza-se do termo “direito à moradia adequada” para se referir ao direito à moradia, vez que esse direito perpassa o viés patrimonial e social. No entanto, atualmente, as políticas habitacionais de Estado são basicamente de caráter patrimonialista, via subsídios para aquisição de propriedade, e não conseguem atender a demanda social tal como objetiva o conceito recomendado, tal como demonstraremos neste artigo.

Pois, o direito à moradia não pode ser apenas um ideal previsto no ordenamento jurídico, ele precisa ser materializado, precisa de meios para existir – de políticas públicas. Pois, se por um lado o direito à moradia é amplamente previsto normativamente; por outro, é inefetivo e as políticas habitacionais de Estado não respeitam todas as características recomendadas de moradia adequada.

Durante a segunda votação da já referida PEC 601/1998 - a PEC da moradia - , na Câmara dos Deputados os políticos elogiaram a proposta de emenda, que foi aprovada praticamente por unanimidade dos 466 deputados presentes, apenas houve uma recusa e uma abstenção, bem como enfatizaram o problema habitacional do país, vejamos:

Logicamente, não vamos, com a aprovação desta emenda constitucional, resolver o grande problema habitacional do País, esse déficit de 10 milhões de unidades, mas este é o primeiro passo. Isso é muito importante para nós, principalmente nesta hora em que precisamos de uma política habitacional para o País, o que não tivemos até hoje. (DIÁRIO DA CAMERA DOS DEPUTADOS de 27/01/2000. IZAR, Ricardo. Sessão plenária).

Ou seja, durante a votação os membros do congresso nacional já tinham ciência de que a inclusão do direito à moradia como um direito social não possuía o condão de resolver o problema da moradia de forma milagrosa. Pelo contrário, nos anos 2000, a Emenda Constitucional nº 26 de 2000 era vista apenas como um primeiro passo rumo à criação de

novas políticas habitacionais. No entanto, o que de fato mudou desde a inclusão do direito à moradia no rol dos direitos sociais?

Diante disso, passemos agora a análise das políticas habitacionais brasileiras à luz do direito social à moradia incluído no rol do art. 6º, da CRFB/1988 pela Emenda Constitucional 26 de 2000.

### **3. O Plano Nacional de Habitação idealizado após a inclusão do direito à moradia no rol dos direitos sociais**

Ainda no ano de 2000, o Instituto Cidadania coordenado por Lula lançou o Projeto Moradia, que de acordo com Nabil Bonduki, professor da Universidade de São Paulo que participou da coordenação do projeto, apresentou soluções concretas para o problema do déficit habitacional no Brasil, à luz do conceito de moradia adequada, e “tinha três dimensões, gestão e controle social, projeto financeiro e urbano-fundiário e o enfrentamento da questão não apenas no âmbito do governo federal, mas considerando o conjunto dos agentes que têm alguma responsabilidade no problema da habitação, público e privado” (BONDUKI, 2009).

A proposta de política habitacional do governo já estava esboçada desde a campanha eleitoral. O chamado Projeto Moradia fazia parte de um conjunto de propostas do Instituto Cidadania, coordenado por Lula, tendo em vista a construção de uma política de desenvolvimento para que o país que associasse o enfrentamento da questão social ao crescimento econômico é a geração de emprego. (ROLNIK, 2019, p. 295).

O Projeto Moradia também propôs a criação do Sistema Nacional de Habitação, que atuaria sob a coordenação do Ministério das Cidades (à época ainda não criado) e “enfetizava a necessidade de aprovação do Estatuto da Cidade para facilitar e baratear o acesso à terra, combatendo a especulação com imóveis ociosos” (BONDUKI, 2009). Os fundos de habitação do projeto deveriam concentrar recursos para subsidiar a baixa renda.

A política de subsídios previa um mix de recursos não onerosos do Orçamento Geral da União (OGU) e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) com recursos retornáveis, para viabilizar o crédito e o acesso à moradia digna para a população de baixa renda” (BONDUKI, 2009).

Em outras palavras o Projeto Moradia tinha o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) como fonte de recursos para aplicação em habitação. Segundo Bonduki, o FGTS possuía ativos para suportar a demanda:

O Projeto avaliou que o FGTS teria um grande potencial, pois além de ter ativos da ordem de R\$ 80 bilhões, dispunha de cerca de R\$ 13 bilhões em disponibilidade (em caixa). Além disto, dispunha de um patrimônio líquido (ou seja, não-comprometidos com contas ativas de depositantes) de mais de R\$ 7 bilhões, resultado da aplicação de recursos do fundo em títulos com

rendimento superior ao da aplicação em habitação ou saneamento. Os orçamentos de aplicação do FGTS vinham crescendo desde 1996 e o Projeto trabalhou com a perspectiva de viabilizar um mínimo de R\$ 4,5 bilhões por ano a partir de 2.000 (todos os valores de 1999) (BONDUKI, 2009).

Um ano depois da Emenda Constitucional 26 de 2000 e do lançamento do Projeto Moradia, o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) veio para regulamentar os arts. 182 e 183 da CRFB/1988, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana e prevendo expressamente no texto legal o direito à moradia, *in verbis*:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

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

Nas palavras de Menezes (2017, p. 57) “a legislação consolida lutas sociais e busca reduzi-las a disputas no âmbito jurídico, o que muitas vezes acaba apenas por ritualizar os movimentos de lutas sociais e as políticas públicas de distribuição de riqueza”.

O Estatuto da cidade também trouxe critérios para a função social da propriedade, algo que ainda não se tinha constitucionalmente. Desde então, nos moldes do art. 39 a propriedade urbana cumprirá a sua função social quando atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas. Porém, o dispositivo ainda é vago, vez que depende de legislação municipal. E mais, o Estatuto da Cidade apesar de prever uma política urbana não foi satisfatório para contribuir com a efetivação do direito à moradia.

A partir de 2003, de fato com o início do mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, começou-se a colocar em prática a perspectiva da política habitacional idealizada pelo Instituto Cidadania “Uma das primeiras iniciativas criadas pelo governo Lula foi a criação do já previsto Ministério das Cidades” (ROLNIK, 2019, p. 295), que de certa formava colocava a reforma urbana na agenda governamental, já que “houve uma abertura institucional para a concepção da política habitacional como intimamente relacionada à política urbana e fundiária” (MENEZES, 2017, p. 99).

Em 2003, ainda no primeiro ano de Lula na presidência, foi realizada a I Conferência Nacional das Cidades, que elegeu o Conselho Nacional de Habitação e se propôs as diretrizes para a política habitacional do então governo (ROLNIK, 2019).

Em 2004, a Política Nacional de Habitação foi aprovada e reconheceu “a função social da propriedade e a habitação como questão do Estado e direito básico do cidadão, determinando-a como atribuição concorrente dos três níveis de governo e preconizando a inclusão social e a gestão participativa e democrática” (BONDUKI e ROSSETO, 2014, p. 34-35).

Em 2005 foi apresentada pelo próprio Presidente Lula na II Conferência Nacional das Cidades a proposta de aprovação de um Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. No mesmo ano foi aprovada a Lei 11.124/2005 que criou então o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.

De acordo com o modelo da lei, todos os recursos públicos destinados à habitação fazem parte do sistema, inclusive os onerosos e deveriam se submeter à Política e ao Plano Nacional de Habitação. Os recursos do FNHIS são oriundos do Orçamento Geral da União, de outros fundos e de fontes não onerosas. O atendimento prioriza as famílias de menor renda, através da concessão de subsídios, com caracterização diferenciadas por região. Os recursos são utilizados por diversos tipos de intervenção, como produção habitacional e de lotes urbanizados, urbanização, regularização fundiária, melhoria habitacional, reforma e conversão de imóveis para habitação. Seu repasse ocorreria diretamente para os fundos estaduais e municipais, que se responsabilizariam pela execução dos programas (ROLNIK, 2019, p. 297).

Entretanto, o Fundo Nacional de Habitação, “instituído como um fundo orçamentário” (ROLNIK, 2019, p. 298), encontrou grande oposição da equipe econômica do governo porque não foi instituído como um fundo financeiro e também porque ficaria condicionado à adesão de estados e municípios, por isso, só começou a funcionar em 2006.

Em 2007 começou a ser elaborado o idealizado Plano Nacional de Habitação (PlanHab) que objetivava “planejar as ações públicas e privadas, para, num horizonte de 15 anos, formular uma estratégia que permita equacionar as necessidades habitacionais do país, na perspectiva de garantir uma moradia digna a cada cidadão brasileiro” (BONDUKI e ROSSETO, 2014, p. 35).

O PlanHab pretendia universalizar o acesso à moradia digna, vejamos trecho:

O principal objetivo do PlanHab é formular uma estratégia de longo prazo para equacionar as necessidades habitacionais do país, direcionando da melhor maneira possível, os recursos existentes e a serem mobilizados, e apresentando uma estratégia nos quatro eixos estruturadores da política habitacional: modelo de financiamento e subsídio; política urbana e fundiária; arranjos institucionais e cadeia produtiva da construção civil. Com ele se pretende implementar um conjunto de ações capazes de construir um caminho que permita avançar no sentido de atingir o principal objetivo da PNH: universalizar o acesso à moradia digna para todo cidadão brasileiro (BRASIL, 2009, p. 9)

Ou seja, o PlanHab era visto como o instrumento mais importante para a implementação da nova Política Nacional de Habitação e previa enfrentar as necessidades habitacionais do país com estratégias nos quatro eixos das políticas habitacionais, quais sejam: modelo de financiamento e subsídio; política urbana e fundiária; arranjos institucionais e cadeia produtiva da construção civil.

#### **4. A política habitacional de fato implantada em 2009 até o governo (2019-2022)**

Ocorre que antes do lançamento do idealizado Plano Nacional de Habitação (PlanHab) em 2007/2008 estourou a crise financeira dos Estados Unidos da América e os empresários brasileiros atingidos, passaram a “intensificar o *lobby* junto à Fazenda Nacional para implementar um “pacote habitacional” nos moldes do programa mexicano”. Esse novo pacote visava dar subsídios diretos ao comprador, “o governo viabilizaria a compra de 200 mil unidades que as empresas capitalizadas estavam prontas para lançar no mercado – operação que estaria ameaçada pela crise se não houvesse intervenção estatal” (ROLNIK, 2019, p. 300).

No entanto, o presidente Lula politizou as medidas do “pacote habitacional” e ao invés de 200 mil casas propôs a construção de 1 milhão, aumentando o percentual dirigindo à baixa renda e criou uma faixa totalmente subsidiada e fora do critério hipotecário, de baixíssima renda, chamada de ‘faixa 1’.

Diante dessa nova estrutura o pacote habitacional foi lançado em março de 2009, mas desvinculado do então planejado Plano Nacional de Habitação (PlanHab), o novo pacote foi batizado de Minha Casa Minha Vida (MCMV) e foi instituído pela Lei 11.977/2009. “Na prática foi esse programa que passou a moldar a política habitacional do governo federal, ofuscando o Plano Nacional de Habitação que seria divulgado – então praticamente natimorto (MENEZES, 2017, p. 97).

Na visão de Bonduki (2009), ao lançar o programa Minha Casa Minha Vida antes do Plano Nacional de Habitação, o governo perdeu uma grande chance de mostrar uma ação anticíclica que poderia ser uma estratégia para tratar o problema crônico da moradia no Brasil, no âmbito de um projeto nacional de desenvolvimento com inclusão social.

Pois, o programa Minha Casa Minha Vida visava a construção em massa de unidades habitacionais. Ou seja, dos quatro eixos previstos no Plano Nacional de Habitação dois foram deixados de lado, a política urbana e fundiária e os arranjos institucionais, essa escolha reflete no problema habitacional que vivemos hoje, principalmente referente a política urbana.

“Por outro lado, os eixos sobre financiamento e construção civil se apoiou em aparatos jurídico e institucional bastante eficientes para a produção em massa da mercadoria habitação” (MENEZES, 2017, p. 98). Vale destacar que o Programa Minha Casa Minha Vida previa que os beneficiários se encaixassem em quatro faixas<sup>7</sup> de renda familiar: a (faixa 1) de até R\$ 1.800,00; a (faixa 1,5) de R\$ 1.800,01 até R\$ 2.350,00; a (faixa 2) de R\$ 2.350,01 até R\$ 3.600,00; e a (faixa 3) de R\$ 3.600,00 até R\$ 6.500,00.

Na faixa 1 é preciso se cadastrar na prefeitura do município que se pretende adquirir o imóvel ou numa entidade organizadora para iniciar o processo de seleção, que passa também por uma análise social, vez que o imóvel pode ser custeado em até 90% pelo governo, por meio de subsídios, e os 10% que serão pagos pelo beneficiário que poderá ser dividido em dez anos - 120 parcelas, de no mínimo R\$ 80,00.

Afora isso, na verdade, os avanços propostos pelo governo Lula no início de seu primeiro mandato, principalmente com a criação do Ministério das Cidades, começaram em derrocada ainda em 2005, quando, por governabilidade, o referido Ministério foi entregue ao Partido Progressista. “A governabilidade estava ligada à tentativa do petismo de realizar mudanças sociais sem enfrentar diretamente os interesses das classes dominantes no Brasil” (MENEZES, 2017, p. 100).

Claramente tentou-se fazer uma inserção social do direito à moradia via mercado, deixando-se de lado toda a ideologia do Plano Nacional de Habitação. Pode-se dizer que desde o lançamento do programa Minha Casa Minha Vida a pauta habitacional de Estado para a habitação se deu via mercado da construção civil e imobiliário, nas palavras da Menezes (2017) a divulgação tardia do Plano Nacional foi o último suspiro do movimento:

A questão habitacional continuou a ser objeto de disputa dentro do governo, mas como ficou mais claro no ano de 2009, a vertente que se hegemonizou privilegiou não os eixos do Plano Nacional de Habitação (que incluía aquela vinculação entre política habitacional e política urbana e fundiária), mas o programa Minha Casa Minha Vida. A divulgação do Plano Nacional em 2009, soou como um último suspiro de um movimento de perda paulatinamente espaço no governo petista. (MENEZES, 2017, p. 100).

Conforme destaca Menezes (2017, p. 95), logo no início do governo Lula, chegou a existir uma disputa sobre qual modelo de política habitacional proposto o Brasil deveria adotar, o de estímulo de mercado ou de planejamento urbanístico-habitacional:

1) Um modelo do estímulo ao mercado, por meio do qual o governo atuaria para fomentar um ambiente favorável à produção em massa de mercadoria

---

<sup>7</sup> As faixas de rendas para a programa Minha Casa Minha Vida estão dispostas no site da Caixa Econômica Federal no link <<http://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/urbana/Paginas/default.aspx#quem-pode-ter>> Acessado em 23 de fevereiro de 2020.

habitacional, se necessário por meio de subsídios públicos; 2) e o modelo de planejamento urbanístico-habitacional, pelo qual o Estado, nos três níveis, deveriam ter um papel indutor da produção de moradia, através da articulação de políticas urbanas, fundiárias e habitacionais.

Porém, salta aos olhos que o primeiro modelo está atrelado a visão de um direito à moradia patrimonialista, vez que o que o Autor chama de “mercadoria habitacional” nada mais é do que a moradia através do título de propriedade. É exatamente esse o modelo de políticas habitacionais que o Brasil acabou adotando no Minha Casa Minha Vida, focado em proporcionar que os trabalhadores adquiram a tão sonhada casa própria e de corolário estimulando a economia, tal como já ocorria com o Projeto Moradia e até mesmo com projetos anteriores a CRFB/1988, como o Banco Nacional de Habitação de 1964.

Todavia, “de pacote de salvamento de incorporadoras financeirizadas, o MCMV transformou-se na política habitacional do país, baseada no modelo único de promoção da casa própria, acessada via mercado e crédito hipotecário” (ROLNIK, 2019, p. 309). Em outras palavras, para ajudar as incorporadoras a superar a crise do mercado imobiliário de 2008 o Minha Casa Minha Vida desbancou o ideológico Plano Nacional de Habitacional e passou a ser uma política habitacional de êxito econômico.

Entretanto, não se pode esquecer o papel político da política habitacional do Governo, vez que foi lançada em 2009, pouco mais de um ano antes da eleição presidencial que elegeu Dilma Rousseff como a primeira presidenta mulher do país, e serviu para fortalecer a candidatura da presidenta. O sucesso de Dilma com o programa foi tanto que foi lançada como “mãe”<sup>8</sup> do Minha Casa Minha Vida”

O êxito econômico do programa repercute na eleição de Dilma Rousseff em 2010 e em sua reeleição em 2014, períodos em que são lançados o MCMV-2 (2011) e o MCMV-3 (2014), como novas metas. De acordo com o Ministério do Planejamento, em agosto de 2014 o programa já havia contratado 3,5 milhões de unidades e entregado cerca de 1,7 milhão de casas e/ou apartamentos (ROLNIK, 2019, p. 309).

Ainda na visão de Rolnik (2019), mesmo na faixa 1, que exige um pagamento simbólico pelo prazo mínimo de dez anos sob pena de perda da casa, os aderentes ao programa assumem uma dívida financeira e uma dívida política, esta retribuída pelo voto para quem “me deu a casa”. Ademais, como vimos, “o programa anunciadamente visa a

---

<sup>8</sup> A Presidente Dilma Rousseff passou a ser chamada pela mídia de “mãe do Minha Casa Minha Vida”, uma estratégia também política do partido, exemplo pode ser visto no link: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2012/12/dilma-afirma-que-crise-economica-internacional-e-cronica.html>. Acessado em 23 de fevereiro de 2020.

implementar o direito à moradia para a população de baixa renda por meio da aquisição de título de propriedade via financiamento imobiliário” (MENEZES, 2017, p. 101).

Ou seja, mesmo criado para que as empresas privadas se comprometessem com a construção de habitações e superassem a crise, em razão das faixas de baixa renda, o programa permaneceu dependente de recursos públicos, acarretando, obviamente, efeitos colaterais ao longo dos anos, como a periferação dos empreendimentos. Pois, conforme observa Menezes (2017, p. 163) “não se está diante de um programa cuja finalidade seja a efetivação universal de um direito social ou que se articule num conjunto de políticas de Welfare State.”

Afora isso, o MCMV é um programa de sucesso e único então vigente. Ocorre, que foi entabulado pelo governo do Partido dos Trabalhadores, que o atual governo do presidente Jair Bolsonaro (2019-2022) faz oposição e quer desassociar tal ligação.

Entretanto, chama-se a atenção para o fato de que no “plano de Governo” do atual presidente não constou qualquer medida à política habitacional, a palavra moradia ou habitação sequer aparecem na proposta de governo intitulada “O caminho da prosperidade: proposta de plano de governo.” E mais, umas das primeiras medidas de Bolsonaro foi fundir o aclamado Ministério da Cidade com o Ministério da Integração Nacional, transformando-os em Ministério do Desenvolvimento Regional.

Além disso, em meados de 2019, o ministro do Desenvolvimento Regional, Gustavo Canuto, anunciou que não haverá mais contratações para a faixa 1 do programa Minha Casa Minha Vida, apenas as obras já contratadas serão terminadas. Especula-se que o governo Bolsonaro anunciará em 2020 um programa novo de habitação baseado na distribuição de cupons/voucher voltados apenas para pequenos municípios, já que o Minha Casa Minha Vida está atrelado ao PT – associação que o atual governo que extirpar<sup>9</sup>.

Ou seja, atualmente, as pessoas que recebem até R\$ 1.800,00 estão desprovidas de qualquer política habitacional, vez que a faixa 1 do programa foi descontinuada pelo governo Bolsonaro, sem a criação de alternativa suplementar.

## **Conclusão**

Pelo panorama apresentado, vimos que a através da EC 26/2000 o direito à moradia foi positivado na atual carta magna como um direito social. No entanto, apesar disso, resta

---

<sup>9</sup> A notícia da extinção da faixa 1 do programa Minha Casa Minha Vida foi veiculada na mídia, vide link <<https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2019/11/bolsonaro-acaba-com-a-faixa-1-do-minha-casa-minha-vida/>> Acessado em 23 de fevereiro de 2020.

evidente que o Brasil ainda não dispõe de políticas públicas suficientes para atender à demanda social por moradia. E, ao contrário do conceito de moradia adequada, a política habitacional de Estado foi de caráter manifestamente patrimonialista.

Pois, após a inclusão do direito à moradia no rol dos direitos sociais, o idealizado Plano Nacional de Habitacional - que visava enfrentar as necessidades habitacionais do país com estratégias em quatro eixos, quais sejam, modelo de financiamento e subsídio; política urbana e fundiária; arranjos institucionais e cadeia produtiva da construção civil - não foi implementado como a tão sonhada política habitacional de Estado.

Ao revés, para superar a crise do mercado imobiliário de 2008, tivemos o programa Minha Casa Minha Vida no ápice da política habitacional brasileira, que tem por base propiciar moradia àquelas pessoas que conseguem, mesmo com subsídios do Estado, comprar um título de propriedade. Ou seja, as pessoas que não se encaixam nas faixas do programa estão desprovidas de qualquer política habitacional.

No entanto, a política habitacional do Minha Casa Minha Vida foi entabulada pelo governo do Partido dos Trabalhadores e está vigente até o momento no governo do atual presidente Jair Bolsonaro (2019-2022), que por razões políticas pretende desassociar a política do Partido dos Trabalhadores e descontinuar o programa. Mas, o atual Presidente não previu em seu plano de governo (2019-2022) qualquer política habitacional substitutiva.

Ou seja, o Minha Casa Minha Vida, única política habitacional de Estado vigente, está à mercê do governo de Jair Bolsonaro que até a metade de seu primeiro mandato ainda não apresentou uma política habitacional alternativa, ameaçando o país de ficar desprovido de qualquer política para garantir o direito à moradia, em caso de descontinuidade total do programa.

Diante desse déficit, como sugestão, este artigo destaca a possibilidade de o judiciário contribuir para a efetivação do direito à moradia por meio da aprimoração do instituto da audiência de mediação, previsto no art. 565, do CPC/2015.

Pois, o CPC/2015 incluiu no art. 565, o dever de designação de audiência de mediação nas ações possessórias coletivas, como posse há mais de ano e dia. Ou seja, a audiência de mediação, para a resolução do conflito possessório, aparece na vigente lei processual como uma fase imprescindível antes de se apreciar o pedido liminar, nos casos em que o esbulho ou a turbação tenham ocorrido há mais de ano e dia. Em outras palavras, ao invés de serem despejados sem qualquer chance de manifestação, os moradores do imóvel esbulhado ou turbado têm a oportunidade de serem ouvidos.

Mais ainda, pela redação do artigo, se os órgãos responsáveis pela política habitacional do local do imóvel previstos no §4º participarem dessa audiência, pode-se chegar a um acordo, até mesmo com a implementação de uma política pública habitacional àquelas pessoas que precisam de moradia, podendo estar dentro desse escopo a população em situação de rua. Ou seja, se o Estado não consegue ofertar política habitacional a todos os que precisamos, ao menos, precisa propiciar que àqueles que batem à porta do judiciário sejam atendidos.

Por fim, este artigo pretendeu chamar atenção primeiro, para fragilidade da nossa única política habitacional de Governo vigente; e segundo, para a possibilidade de o judiciário contribuir para o direito à moradia, já que como vimos, o Programa Minha Casa Minha Vida, nos moldes entabulada, não é suficiente para atender a demanda social. Para tanto, sugeriu-se que medidas sejam adotadas a fim de que o Poder Judiciário possa dar vigência ao §4º do art. 565, do CPC/2015.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013.

FILHO, Paulo Sérgio Ferreira. MENDONÇA, Rafael da Mota. AIETA, Vânia Siciliano. **Política habitacional do século XXI: moradia nas cidades inteligentes**. Rio de Janeiro: Editora Processo, 2018.

MACHADO, Claudiomar Luiz. **Direito fundamental à moradia: uma abordagem teórica e prática**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2019.

MEDA, Ana Paula. **Direito à moradia e conflitos fundiários urbanos: a mediação como pluridiálogo para cidade mais humanas**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2018.

MELLO, Cláudio Ari. **Direito à moradia e conciliação judicial de conflitos coletivos possessórios: a experiência de Porto Alegre**. Revista de Direito da Cidade. Vol. 09, n. nº 4. ISSN 2317-7721, 2017, pp. 2072-209.

MENEZES, Rafael Lessa V. de Sá. **Crítica do Direito à Moradia e das Políticas Habitacionais**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2017.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares**. São Paulo: Boitempo, 2ª Ed, 2019.

SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz Guilherme e MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 4ª Edição. São Paulo: Ed. Saraiva, 2015.

SECHI, Leonardo. **Análise de Políticas Públicas**. Cengage Learning Editora. São Paulo, 2017.

SECHI, Leonardo. **Políticas Públicas conceitos, esquema de análises, casos práticos**. Cengage Learning Editora. 2ª Ed. São Paulo, 2013.

SPENGLER, Fabiana Marion. VANIN, Fábio Scopel. **Os conflitos fundiários urbanos no processo judicial: possibilidades de aplicação dos meios alternativos para a solução de controvérsias**. Revista de Direito da Cidade. vol. 10, nº 4. ISSN 2317-7721, 2018, pp. 2787-2806.

TROMBINI, Maria Eugênia; MAFRA, Matheus. **Diálogos sobre Justiça e Conflitos Fundiários: caminhando da mediação para efetivação dos direitos humanos**. Curitiba: Terra de Direitos, 2017.

#### **Documentos eletrônicos:**

BONDUKI, Nabil. **Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula**. Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, n.1, p.70–104, 2008. Disponível <[http://usjt.br/arq.urb/numero\\_01/artigo\\_05\\_180908.pdf](http://usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf)> Acesso em 22 de fevereiro de 2020.

BONDUKI, Nabil Georges. **Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida. Teoria e Debate**, São Paulo, v. 22, n. maio/ju 2009. Disponível <<https://teoriaedebate.org.br/2009/05/01/do-projeto-moradia-ao-programa-minha-casa-minha-vida/>> Acesso em 22 de fevereiro de 2020.

BONDUKI, Nabil; ROSSETTO, Rossela. **O Plano Nacional de Habitação e os recursos para financiar a autogestão**. Revista Trimestral da Fase, 2014. Disponível <[http://autogestao.unmp.org.br/wp-content/uploads/2014/11/ART-12\\_-O-PLANO-NACIONAL-DE-HABITACAO-E-OS-RECURSOS-PARA-FINANCIAR-A-AUTOGESTAO.pdf](http://autogestao.unmp.org.br/wp-content/uploads/2014/11/ART-12_-O-PLANO-NACIONAL-DE-HABITACAO-E-OS-RECURSOS-PARA-FINANCIAR-A-AUTOGESTAO.pdf)> Acesso em 22 de fevereiro de 2020.

BRASIL. Presidência da República Governo Fernando Henrique Cardoso. **Uma estratégia de desenvolvimento social**. Brasília, 1996, Disponível em <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/uma-estrategia-de-desenvolvimento-social-1996>> Acesso em 27 de fevereiro de 2020.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano Nacional de Habitação**, 2009. Disponível <[http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Habitacao/Material\\_de\\_Apoio/PLANONACIONALDEHABITAO.pdf](http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Habitacao/Material_de_Apoio/PLANONACIONALDEHABITAO.pdf)> Acesso em 09 de fevereiro de 2020

BRASIL. Secretaria dos Direitos Humanos. **Por uma cultura de direitos humanos: direito à moradia adequada**. Brasília. 2013. Disponível em <<https://www.mdh.gov.br/biblioteca/promocao-e-defesa/por-uma-cultura-de-direitos-humanos-2013-direito-a-moradia-adequada/view>> Acesso em 19 de fevereiro de 2020.

DIARIO DA CAMERA DO DEPUTADOS de 27/01/2000. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD27JAN2000.pdf#page=277>>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2020.

GROFF, Paulo Vargas. **Direitos fundamentais nas constituições brasileiras**. Brasília a. 45 n. 178 abr./jun. 2008. Disponível em <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176526/000842780.pdf>> Acesso em 23 de novembro de 2019.

UNITED NATIONS. Committee on Economical, Social and Cultural Rights. **General Comment N° 04: The Right To Adequate Housing**. Geneva, 1991. Disponível em: <<http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/469f4d91a9378221c12563ed0053547e>> Acessado em 23 de fevereiro de 2020.

### **Legislação:**

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 5 out. 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em 20 de novembro de 2019.

BRASIL. Ministério das Cidades. ConCidades. **Resolução n. 87/2009**, 25/05/2010. Disponível <[http://www.lex.com.br/doc\\_6220511\\_RESOLUCAO\\_RECOMENDADA\\_N\\_87\\_DE\\_8\\_DE\\_DEZEMBRO\\_DE\\_2009.aspx](http://www.lex.com.br/doc_6220511_RESOLUCAO_RECOMENDADA_N_87_DE_8_DE_DEZEMBRO_DE_2009.aspx)> Acesso em 09 de fevereiro de 2020.

BRASIL, Lei no. 13.015, de 16 de março de 2015. **Dispõe sobre o Novo Código de Processo Civil**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm)> Acesso em 30 de novembro de 2019.

BRASIL, Lei no. 13.465, de 17 de julho de 2017. **Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana**. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm)> Acesso em 30 de novembro de 2019.