

DIREITO À MORADIA: ENTRE O AVANÇO NORMATIVO E A PRÁTICA INSTITUCIONAL. A POLÍTICA DE ALUGUEL SOCIAL NO RIO DE JANEIRO

RIGHT TO HOUSING: BETWEEN REGULATORY ADVANCEMENT AND INSTITUTIONAL PRACTICE. THE SOCIAL RENTAL POLICY IN RIO DE JANEIRO

Angela Moulin Simões Penalva Santos¹, Mariana Gomes Peixoto Medeiros¹

¹ Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, RJ, Brasil

Correspondência para: Angela Moulin Simões Penalva Santos (angelapenalva@terra.com.br)

doi: 10.12957/geouerj.2016.15464

Recebido em: 6 mai. 2015 | Aceito em: 26 nov. 2016



RESUMO

O objetivo do trabalho é discutir o avanço dos direitos sociais no Brasil, destacando o direito à moradia, cuja efetividade não depende da propriedade imobiliária, mas de outras estratégias, dentre as quais destacamos o aluguel social. A experiência no Estado e Município do Rio de Janeiro será utilizada como referência do uso deste instrumento. A legislação que protege o direito à moradia será abordada, assim como sua evolução no ordenamento jurídico nacional e internacional. A experiência carioca será apresentada com base em alguns casos emblemáticos oriundos da atuação do Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública do Rio de Janeiro, especialmente depois das chuvas de abril de 2010, onde a política de aluguel social foi amplamente utilizada entre a população que ficou desabrigada.

Palavras-chave: Direito à Moradia, Política Urbana, Aluguel Social, Rio de Janeiro.

ABSTRACT

The objective of this paper is to discuss the advancement of social rights in Brazil, highlighting the right to housing, whose effectiveness does not depend on real estate, but other strategies, among which we highlight the social rent. The experience in the state and city of Rio de Janeiro will be used as the reference of the use of this instrument. The legislation that protects the right to housing will be addressed, as well as its evolution in domestic and international law. There will also be analyzed, some cases arising from the Center for Land and Property Public Defender of Rio de Janeiro, especially after the rains of April 2010, where the social rental policy was widely used among the people who were left homeless.

Keywords: Right to Housing, Urban Policy, Social Rent, Rio de Janeiro.

INTRODUÇÃO

O direito à moradia vem ganhando ao longo da história cada vez mais proteção no ordenamento jurídico nacional e internacional. O próprio conteúdo deste direito evoluiu, de forma que prover uma moradia adequada não significa prover apenas um abrigo, mas também os meios através dos quais o ser humano possa se desenvolver em sua casa, de forma digna e integrada a um meio ambiente urbano saudável (direito à cidade). No entanto, ainda há no mundo inteiro uma grande demanda por habitação

adequada para a população de baixa renda. No Brasil, o déficit habitacional é de mais de 6 (seis) milhões, segundo dados divulgados no final do ano de 2013 pela Fundação João Pinheiro¹.

Na Constituição Federal de 1988, a proteção do direito à moradia está estabelecida quando indica as diretrizes da política urbana (função social da cidade, das terras públicas e proteção jurídica da posse), também quando prevê expressamente o princípio da função social da propriedade elencado no art. 5º (inciso XXIII). E, além disso, no ano 2000 a Emenda Constitucional nº 26 incluiu a habitação no rol dos direitos sociais definidos no Art. 6º. Assim, o direito à moradia foi consagrado na Constituição de nossa República, sendo seu componente principal o princípio da dignidade da pessoa humana, fundamento do Brasil, disciplinado no art. 1º, III.

Neste sentido, diante da ampla proteção do direito à moradia, inclusive através da Constituição do Estado e na Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, resta clara a necessidade de analisar como vem se desenvolvendo as políticas de efetivação deste direito a fim de prestar assistência aos habitantes do Estado e da cidade que não tem onde morar ou que moram em condições precárias. O direito à moradia deve ser interpretado, assim, em suas duas dimensões: como dever do poder público de desenvolver política de habitação de interesse social (dimensão positiva), e ainda de se abster de promover deslocamentos involuntários de população carente que pode demonstradamente ser regularizada nos locais que ocupam.

Da dimensão negativa do direito à moradia, desdobra-se o princípio da não remoção, que pode e deve ser excepcionado apenas quando as áreas ocupadas irregularmente por moradores pobres apresentarem risco às suas vidas. Nestes casos, a política de aluguel social da Prefeitura do Rio de Janeiro através do programa Morar Seguro do Governo Estadual² revela-se como política pública que vem sendo amplamente utilizada, cujo objetivo é garantir a proteção do direito à moradia de forma

¹ Estatística disponível em:

<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/noticias-em-destaque/2680-fundacao-joao-pinheiro-e-ministerio-das-cidades-divulgam-os-resultados-do-deficit-habitacional-municipal-no-brasil>

² Segundo dados da Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos, a política visa estabelecer Termo de Cooperação Técnica entre o Governo do Estado e os municípios a fim de prever o repasse de verba destinada a atender às famílias que necessitam do auxílio. Informação disponível em: <http://www.rj.gov.br/web/seasdh/exibeconteudo?article-id=1519686>

provisória, uma vez que prevê a prestação do benefício do aluguel social temporário para atender necessidades advindas da remoção de famílias domiciliadas em áreas de risco ou desabrigadas em razão de vulnerabilidade temporária e calamidade pública, enquanto a solução habitacional definitiva - a construção de casas - não se conclui.

Como consequência das fortes chuvas que assolaram a cidade do Rio de Janeiro em abril de 2010, deixando milhares de pessoas desabrigadas e outras centenas de famílias em situação de risco, a aplicação da legislação relativa ao aluguel social foi amplamente utilizada no atendimento dessas vítimas. Neste episódio, foram promulgados decretos legislativos estaduais e municipais, que declararam situação de emergência e calamidade pública. Alega-se, no entanto, que possam ter sido utilizados para facilitar a ação do poder público no que tange a tentativa de remoção de comunidades inteiras em áreas valorizadas da cidade. Nesse artigo pretendemos analisar se há fundamento para tal interpretação.

O artigo será organizado em 4 seções, a primeira das quais é esta introdução. Na segunda, faz-se uma análise do conteúdo das normas que protegem o direito à moradia, bem como o princípio da não remoção, relacionando estas normas aos casos em que o princípio é excepcionado: situações emergenciais com exposição de risco à vida dos moradores da cidade, como em circunstâncias de enchentes e desabamentos que desalojam muitos habitantes de áreas de risco, e ainda em situações de iminente risco social, nos casos de famílias que se encontram desabrigadas ou ameaçadas de despejo forçado. Nessas situações, a política do aluguel social demonstra ser um instrumento de garantia dos direitos fundamentais relacionados à dignidade da pessoa humana dos habitantes, mesmo que aplicada apenas a ocasiões emergenciais. Este é o tema da terceira seção, após a qual serão apresentadas reflexões finais à guisa de conclusões.

Social à Moradia e Princípio da Não Remoção

A moradia adequada foi reconhecida como direito humano em 1948, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, tornando-se um direito humano universal aceito e aplicável em todas as partes do

mundo como um dos direitos fundamentais. Não se resume a apenas um teto e quatro paredes, mas ao direito de toda pessoa ter acesso a um lar para se desenvolver e uma comunidade segura para viver em paz, com dignidade e saúde física e mental.

Afinal, sem uma casa não há como descansar, se alimentar, fazer a higiene pessoal, confraternizar, receber correspondência, conseguir um trabalho formal, enfim, satisfazer as necessidades mais básicas de forma digna. Segundo a Relatoria Especial da ONU pela Moradia Adequada³ uma habitação adequada deve incluir: segurança da posse; disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos; custo acessível; habitabilidade; não discriminação e priorização de grupos vulneráveis; localização adequada, e adequação cultural. Dessa forma, o ser humano pode se desenvolver por completo, provendo a si e à sua família a capacidade de viver de forma plena.

O direito à moradia apresenta, de acordo com Sarlet (2002) duas dimensões: uma positiva, que se refere à implementação de políticas habitacionais pelo Poder Público; e uma segunda, negativa, que é representada pelo Princípio da Não Remoção. Trata-se de uma importante conquista social e da crescente proteção e valorização dos direitos humanos fundamentais na ordem jurídica internacional. Seu conteúdo pode ser extraído de vasta legislação protetiva, desde a esfera internacional, passando pela ordem jurídica nacional (Constituição da República e Leis Federais), Estadual (Constituição do Estado) e Municipal (Lei Orgânica do Município).

No âmbito do direito internacional, a moradia é considerada um direito humano fundamental em diversos acordos e tratados dos quais o Brasil é signatário, tais como o Protocolo de San Salvador (Sistema Interamericano de Proteção Internacional dos Direitos Humanos) e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ONU). Destacamos, ainda, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (1965), a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação da Mulher (1979), a Convenção sobre os Direitos da

³ A ONU (Organização das Nações Unidas) possui uma Relatoria Especial para o Direito à Moradia, e sua função é examinar, monitorar, aconselhar e relatar a situação do direito à moradia no mundo, promover assistência a governos e a cooperação para garantir melhores condições de moradia e estimular o diálogo com os outros órgãos da ONU e organizações internacionais com o mesmo fim. A atual Relatora é brasileira, a arquiteta e urbanista Raquel Rolnik. Mais informações em: <http://direitoamoradia.org/>

Criança (1989), Convenção dos Trabalhadores Migrantes (1990) e a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais (1989).

Marco importante na disseminação de uma nova e ampliada agenda de direitos dos residentes urbanos internacionalmente foi a criação da Agência ONU-Habitat, em decorrência da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat I), que aconteceu em Vancouver, Canadá, em 1976. A partir daí se consolidou um novo sentido ao direito à moradia, cuja origem está na própria constituição da ONU, em 1948, mas que passou a ser considerado como a necessidade de uma “moradia adequada”, que por esta denominação inclui não apenas a edificação, mas também a regularização do terreno onde esteja edificada a moradia, além de acesso a infraestruturas necessárias para a vida cotidiana.

No que tange à dimensão negativa do direito à moradia, relativa à construção do conteúdo do princípio da não remoção, cabe mencionar a edição dos Comentários Gerais n.º 04 e n.º 07 sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que buscam conferir conteúdo hermenêutico ao Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PDESC). De acordo com eles, os Estados signatários devem providenciar todas as medidas necessárias para ofertar uma moradia alternativa, o reassentamento ou o acesso à terra produtiva em casos de litígios envolvendo a moradia, não sendo admitido que se deixem os desalojados em situação de vulnerabilidade em relação aos direitos humanos.

Enfatiza-se ainda, a importância do devido processo legal em casos de despejo legal, principalmente pelo número de direitos fundamentais envolvidos, recomendando expressamente que todo despejo seja levado a cabo como última alternativa, apenas quando não houver condições para a permanência. Mesmo assim, a remoção só pode ser efetivada depois de cumpridos uma série de requisitos, dentre os quais se incluem a participação da população na construção de uma alternativa e a realocação em local próximo.

No Brasil, especialmente desde a década de 1970, movimentos sociais urbanos mantêm em sua plataforma de reivindicações a defesa do direito à cidade e à moradia dos habitantes de assentamentos

precários, como forma de promover um meio ambiente urbano saudável para todos os moradores da cidade. Em âmbito nacional, as conquistas legislativas no que tange ao direito social à moradia estão, assim, associadas à luta destes movimentos, uma vez que foram responsáveis pela inclusão do Capítulo da Política Urbana na Constituição Federativa de 1988 e pela elaboração do conteúdo de Leis Federais relacionadas ao tema.

Atualmente o conteúdo e a proteção do direito à moradia na ordem jurídica interna decorrem de um novo paradigma jurídico-urbanístico cujo principal balizador é a função socioambiental da propriedade, decorrente de avanços na defesa dos direitos humanos fundamentais concebidos de forma coletiva, inter-relacionados⁴ e presentes em normas definidas em todas as esferas federativas. Na Constituição Federal de 1988, a proteção do direito social à moradia está expressa quando estabelece as diretrizes da política urbana (função social da cidade, das terras públicas e proteção jurídica da posse), também quando prevê o princípio da função social da propriedade elencado no art. 5º (inciso XXIII) e, além disso, principalmente quando no ano 2000, a Emenda Constitucional nº 26 incluiu a habitação rol dos direitos sociais definidos no Art. 6º, sendo seu componente principal o princípio da dignidade da pessoa humana, disciplinado no art. 1º, III.

Cabe frisar, que os direitos sociais estão inseridos no Título II da Carta Magna e que, portanto, são também direitos fundamentais. Dessa forma, podem ser objeto de aplicação imediata e direta, nos termos do art. 5º §1º da CR/88. Além disso, o artigo 23, IX da Carta Magna atribui competência comum à União, Estado, Distrito Federal e Municípios para “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”, bem como, no inciso seguinte, para “combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos”. Portanto, é dever prestacional dos Estados e dos Municípios garantir moradias para a população de baixa renda, contribuindo para a redução das desigualdades sociais, a erradicação da pobreza (art.3º, III da CR/88) e a preservação da dignidade

⁴ A classificação dos direitos fundamentais em gerações (modernamente chamadas de dimensões) é utilizada de forma didática, no entanto não existe hierarquia entre as dimensões de direitos humanos fundamentais, todos tem o mesmo grau de importância, deve-se sempre ter em vista o caráter inter-relacional e indivisível de todos os direitos conquistados (CANÇADO TRNDADE, 1992).

da pessoa humana, fundamentos elementares da República Federativa do Brasil, marcadamente importantes para que se alcance a plenitude do Estado Democrático de Direito no país.

Na esfera infraconstitucional, marco importante na defesa dos direitos à cidade e à moradia foi a promulgação do Estatuto da Cidade (Lei Federal n.º 10.257/2001). Cabendo também destacar as Leis 11.124/2005 e 11.481/2007, que dispõem sobre a criação do Fundo de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e sobre a utilização prioritária de terrenos de propriedade da União Federal para a implantação de projetos habitacionais de interesse social, como principal desdobramento do princípio da função socioambiental da propriedade pública.

A proteção do direito à moradia é também tratada em várias constituições estaduais e em leis orgânicas municipais, como no caso do Estado e da cidade do Rio de Janeiro. Na Constituição do Estado, este direito está consagrado em seu artigo 80, com a seguinte redação: “Todos têm o direito de viver com dignidade. Parágrafo único - É dever do Estado garantir a todos uma qualidade de vida compatível com a dignidade da pessoa humana, assegurando a educação, os serviços de saúde, a alimentação, a habitação (...)”. Também em seu art. 229, que assegura o dever do estado em prover acesso à moradia adequada através de uma política de desenvolvimento urbano que garanta o direito à cidade. E, no artigo 239, define expressamente que “incumbe ao Estado e aos Municípios promover e executar programas de construção de moradias populares e garantir condições habitacionais e infraestrutura urbana, em especial as de saneamento básico, escola pública, posto de saúde e transporte”.

No âmbito da Lei Orgânica Municipal do Rio de Janeiro, o direito à moradia está elencado em vários de seus artigos, como no art. 12 e no art. 30, XXIX, que dispõe competir ao Município: “promover, com recursos próprios ou com a cooperação da União e do Estado, programas de construção de moradias, de melhoramento das condições habitacionais e de saneamento básico”. Ainda no artigo 422, quando dá conteúdo ao direito à cidade com o direito à moradia como um de seus componentes:

A política urbana, formulada e administrada no âmbito do processo de planejamento e em consonância com as demais políticas municipais, implementará o pleno atendimento das funções sociais da Cidade. § 1º - As funções sociais da Cidade compreendem o direito da população a moradia, transporte público, saneamento básico, água potável, serviços de limpeza urbana, drenagem das vias de circulação, energia elétrica, gás canalizado, abastecimento, iluminação pública, saúde, educação, cultura, creche, lazer, contenção de encostas, segurança e preservação, proteção e recuperação do patrimônio ambiental e cultural.

Por sua vez, para as hipóteses de que tratam o presente artigo, é de crucial importância o artigo 429 da Lei Orgânica Municipal, pois dele emana a proteção do direito à moradia em sua dimensão negativa, ou seja, no dever do poder público não promover a remoção de moradores que habitam áreas informais da cidade, a não ser que estejam estabelecidos em locais que imponham risco às suas vidas. Dessa forma, expressa claramente o Princípio da Não Remoção, que pode ser excepcionado apenas quando se apresentam como áreas de risco. Mesmo assim, para estas hipóteses, há a previsão de medidas/procedimentos que devem ser prévia e obrigatoriamente adotadas:

Art. 429 – A política de desenvolvimento urbano respeitará os seguintes preceitos: (...) VI - urbanização, regularização fundiária e titulação das áreas faveladas e de baixa renda, sem remoção dos moradores, salvo quando as condições físicas da área ocupada imponham risco de vida aos seus habitantes, hipótese em que serão seguidas as seguintes regras: a) laudo técnico do órgão responsável; b) participação da comunidade interessada e das entidades representativas na análise e definição das soluções; c) assentamento em localidades próximas dos locais da moradia ou do trabalho, se necessário o remanejamento.

Ao discorrer sobre o sentido do novo paradigma jurídico-urbanístico, que se exprime em todas as leis acima elencadas, Jacques Távora Alfonsin (2004) aponta que a função social da cidade e a referência constitucional ao “bem-estar” dos habitantes impedem que “os conflitos em torno da propriedade na cidade sejam considerados de forma individual, não podendo ser julgados ou solucionados apenas pelo direito civil privado”. Assim, longe de uma solução individual para o conflito entre o proprietário e o possuidor, devem o Poder Público e o Judiciário “publicizar” a questão, atribuindo eficácia ao direito social à moradia, reconhecendo suas dimensões positiva e negativa.

Nesta toada, é possível afirmar que essas dimensões do direito à moradia também estão inter-relacionadas, de forma que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e dos diversos tribunais estaduais vem paulatinamente afastando a tese de que os direitos sociais constitucionais traduzem-se apenas em normas programáticas, determinando em diversos casos a entrega de prestações materiais aos jurisdicionados⁵. O Poder Judiciário, como parte da estrutura do Estado Brasileiro, deve estar atento aos compromissos assumidos pelo Brasil no cenário internacional, bem como aos direitos e garantias fundamentais consolidados em nossa Constituição, em especial ao dever de respeitar o direito à moradia, principalmente da população mais vulnerável, como nos casos que serão apresentados neste trabalho.

Assim, a política pública habitacional deve incluir soluções, mesmo que a princípio temporárias, para enfrentar demandas emergenciais, como nos casos de deslocamentos involuntários. Uma dessas medidas é a do pagamento do aluguel social. Este é o tema da próxima seção deste artigo.

Política Habitacional: o caso do Aluguel Social

O direito social à moradia, por ter sido incluído recentemente no hall de direitos sociais da Constituição Federal, ainda passa por fase de consolidação de sua implementação através de políticas públicas que garantam efetividade a este direito. A título de exemplo, podemos mencionar as leis federais que criaram o FNHIS (Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social) através da Lei 11.124/2005, a regulamentação da regularização fundiária em terras da União Federal para habitação de interesse social (Lei 11.481/2007) e o Programa Minha Casa, Minha Vida (Lei 11.977/2009).

A maioria das políticas públicas voltadas ao combate do déficit habitacional ainda toma como paradigma o direito de propriedade. No Brasil, o aluguel social é utilizado apenas como forma de provisão habitacional temporária, enquanto as casas construídas para serem transferidas através do direito de propriedade não ficam prontas. No entanto, a materialização do direito social à moradia, tal

⁵ Como exemplos os julgamentos: ADPF 45/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO; AI 455.802/SP, Rel. Min. MARCO AURÉLIO; AI 475.571/SP, Rel. Min. MARCO AURÉLIO; dentre outros.

como consagrado constitucionalmente, não implica, necessariamente, o reconhecimento dos direitos individuais de propriedade. A titulação com a concessão de uso ou a implementação de uma política de aluguel social poderiam ser mais eficazes na proteção da vinculação da terra para o fim de morar, uma vez que não é raro que moradores de terras regularizadas acabem passando por processos de gentrificação, decorrente da valorização imobiliária e encarecimento do custo de vida.

Demonstra-se necessário, portanto, abordar brevemente a política de aluguel social de forma mais ampla, não apenas aplicada aos casos emergenciais, uma vez que pode ser implementada como política de combate ao déficit habitacional como solução definitiva. Assim, conforme discorre Milano (2003), a política de aluguel social como forma de provisão definitiva de habitação é muito indicada, pois permite que para uma população heterogênea, devem ser aplicadas soluções habitacionais heterogêneas.

Ocorre desta forma em diversos países do mundo, principalmente França, Inglaterra e Estados Unidos, aplicada pelos governos para prover soluções de moradia em áreas centrais, combatendo a ideologia da “casa própria” como única forma de prover habitação de interesse social. Essa ideologia está presente de forma muito arraigada no Brasil, com a difusão da idéia de que a única forma de prover moradia seria através do direito de propriedade. Isso se explica por uma série de fatores históricos: desde a política de controle dos aluguéis na Era Vargas; passando pelo estímulo da aquisição da propriedade como forma de manutenção da ordem e fomento da estabilidade econômica no período da Ditadura Militar (BONDUKI, 1998); até os dias atuais quando o Programa “Minha Casa, Minha Vida” foi implementado não apenas visando a moradia social, mas como parte da política de incentivo à indústria da construção civil após a crise financeira de 2008.

Segundo o Relatório Temático sobre Financeirização da Habitação⁶ apresentado na 67ª sessão da Assembleia Geral da ONU pela a Relatora Especial sobre moradia adequada, Raquel Rolnik, nenhum governo em quaisquer partes do mundo tem sido capaz de prover políticas eficientes de forma a diminuir o déficit habitacional e melhorar as qualidades destas moradias. E essa ineficiência se dá em decorrência da adoção de programas implementados utilizando uma lógica mercadológica, com a

⁶ Disponível em: <http://direitoamoradia.org/?p=16787&>

concessão de créditos imobiliárias e a cobrança de juros tão altos para as pessoas mais pobres, que logo elas se tornam inadimplentes e perdem suas casas.

O relatório avalia também o impacto dessas políticas de financiamento têm sobre o direito à moradia adequada para pessoas que vivem na pobreza. A conclusão é de que a plena realização do direito à moradia adequada, sem discriminação, não pode ser promovida exclusivamente com mecanismos financeiros, mas requer políticas e intervenções do Estado mais abrangentes e holísticas. A relatoria sugere que se abandone o paradigma das políticas centradas na propriedade e financeirização da moradia para que se adote uma abordagem baseada nos direitos humanos.

Uma destas possibilidades seria a adoção do modelo francês, que tem no aluguel social um instrumento importante para garantir que a política pública habitacional abranja diferentes públicos e garanta o direito à cidade de forma plena, com moradias em áreas centrais e acesso aos serviços e bens comuns da cidade. Segundo Luft (2014), hoje os programas de habitação não se limitam a atos de construção, eles também incluem políticas para regular o mercado. Há dois objetivos principais nesta área: i) a produção de habitação por sua importância social - enfrentam a dificuldade das famílias à habitação, a qualidade da habitação e a diversificação necessária – e ii) o equilíbrio entre os objetivos econômicos e sociais de apoiar a construção e promover o consumo sustentável.

Desta feita, é possível afirmar que a provisão habitacional de interesse social poderia ser acedida não apenas por meio de programas de transferência de propriedade, mas também através de investimentos em subsídios para garantia de aluguel a preços razoáveis, permitindo ainda que a população de baixa renda possa habitar áreas mais centrais da cidade. O aluguel social como política habitacional definitiva pode ser viabilizado com a gestão de parques locatícios, através das seguintes formas: i) o poder público pode comprar um imóvel composto de várias unidades habitacionais, para fins de moradia em áreas centrais, e cobrar dos moradores um aluguel simbólico que permita a manutenção do mesmo; ii) ou pode subsidiar uma parcela do aluguel de imóveis privados para população de baixa renda.

Apesar dessa forma de utilização do instituto do aluguel social nunca ter sido implementada no Brasil, há uma série de diretrizes estabelecidas pelo Conselho das Cidades neste sentido, fazendo parte inclusive do Plano Nacional de Habitação elaborado em 2004. Nesta perspectiva, é importante mencionar o Seminário Internacional de Locação Social promovido pelo Ministério das Cidades, com a participação de vários países, como Uruguai, África do Sul, Itália e França, realizado em Brasília em dezembro de 2008⁷.

A política habitacional no Rio de Janeiro

A legislação que garante o pagamento de aluguel social em situações emergenciais é oriunda da promulgação de decretos nos âmbitos estadual e municipal. São estes, o decreto municipal 23.381/2003, e os decretos estaduais 41.148/2008 e 41.395/2008. Ainda, mais recentemente, o desenvolvimento do programa Morar Seguro do Governo Estadual, através do decreto nº 42.406/2010.

No âmbito do governo estadual, a definição de aluguel social estabelece que “é um benefício assistencial temporário, instituído no âmbito do Programa Estadual Morar Seguro, destinado a atender necessidades advindas da remoção de famílias domiciliadas em áreas de risco ou desabrigadas em razão de vulnerabilidade temporária e calamidade pública. O auxílio poderá ser concedido por um período de 12 (doze) meses e o valor, que pode ser de R\$500,00 (quinhentos reais) ou R\$400,00 (quatrocentos reais), é definido através da celebração do Termo de Cooperação Técnica, assinado entre o Governo do Estado e os municípios”.

A legislação municipal e estadual é de extrema importância para os casos emergenciais, como são as circunstâncias de enchentes e desabamentos que deixam desabrigados muitos moradores em áreas de risco de desabamento e tragédias, bem como a sua aplicação em situações de iminente risco social, como em casos de famílias que se encontram desalojadas ou ameaçadas de despejo forçado. Isto porque, mesmo quando não aplicada diretamente, permite o ajuizamento de ações judiciais, com a

⁷ www.cidades.gov.br/locacaoosocial

possibilidade do deferimento de medida liminar antecipando-se a tutela jurisdicional para o fim de incluir os moradores em risco em algum dos programas habitacionais existentes nos âmbitos estadual ou municipal, garantindo-se o pagamento de aluguel social para as famílias, até que se efetive o direito à moradia digna de forma definitiva.

Episódio emblemático na difusão da política de aluguel social no Rio de Janeiro, foram as chuvas que assolaram o Estado drasticamente em abril de 2010, quando houve desabamentos e mortes em diversas áreas da cidade⁸. Este tipo de tragédia não é episódio isolado na história da cidade, Em outras ocasiões durante o período do verão chuvas fortes já deixam dezenas de pessoas desabrigadas, mas o episódio de 2010 se destacou por acontecer fora da estação do verão e deixou pessoas desabrigadas em áreas antes não consideradas como de risco.

Antes mesmo dessa tragédia, já havia previsão legal do instituto do aluguel social. Neste sentido, citamos a resolução conjunta entre a Secretaria Municipal de Habitação (SMH) e a Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS), a SMH/ SMAS nº 001 de 29 de janeiro de 2009, determina que:

Art. 1º Constitui objeto da presente Resolução Conjunta a concessão de bolsa auxílio por família, no valor até 250,00 (duzentos e cinquenta reais) para Locação Social, objetivando ainda:

I – (...)

II - garantir o acolhimento às vítimas de calamidades;

III - possibilitar o acolhimento de pessoas oriundas de áreas de risco e,

IV – (...)

Por sua vez, o Decreto Municipal nº 20.454 de 24 de agosto de 2001 que aprova as diretrizes de realocação em edificações de assentamento populares prevê:

⁸ Notícia sobre a tragédia disponível em: <http://acervo.oglobo.globo.com/em-destaque/em-abril-de-2010-chuva-deixou-440-mortos-no-estado-do-rio-11038029>

Aluguel Provisório- Quando o titular da edificação a ser demolida optar por outra a ser construída, dependendo do planejamento da obra, poderá ser pago um “aluguel provisório” de R\$ 200,00 por mês até a conclusão da nova moradia, salvo justificadas exceções autorizadas obrigatoriamente pela Secretária Municipal de Habitação.

Já o dantes mencionado decreto estadual nº 42.406 de 13 de abril de 2010, que instituiu o programa Morar Seguro prevê o repasse de verbas para os Municípios e determina o seguinte:

Art. 8º - Nos casos previstos no art. 5º, enquanto não estiverem disponíveis as unidades habitacionais para reassentamento da população residente em áreas de risco, o Estado providenciará, diretamente ou através do Município, o acolhimento das famílias removidas em abrigo, ou pagará, através da Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos, o valor de até R\$ 500,00 (quinhentos reais) por mês a título de aluguel social.

Portanto, o benefício do aluguel social tem grande amparo na legislação municipal e estadual, sendo uma forma temporária de possibilitar a moradia digna enquanto não se dá à questão uma solução definitiva, havendo algumas decisões judiciais que reiteram esse dever do poder público, como a proferida pelo Desembargador Alexandre Câmara, que manteve decisão de primeira instância condenando o Município a pagar o benefício do aluguel social a uma moradora que teria seu imóvel interditado pelo poder público, enquanto as obras necessárias para garantir a segurança da construção não eram realizadas (Agravo de Instrumento n.o 2009.002.17638. Des. Alexandre Camara. Julgamento 15/07/2009 – 2a Câmara Cível.). Tal entendimento, entretanto, não tem sido unânime na jurisprudência dos julgados do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro.

Ainda, somada a falta de aplicação do instituto do aluguel social pelo judiciário, cabe destacar território do Rio de Janeiro passa atualmente por profundas transformações, com diversos projetos geradores de fortes impactos espaciais em curso, não só na cidade como no Estado. Esses investimentos, por sua vez, geram uma série de consequências para a vida da população local, em especial dos mais pobres. Nas sedes dos megaeventos esportivos e demais projetos é indesejável que se dê visibilidade às mazelas sociais e à “desordem” urbana: uma nova estética se impõe, e requer a expulsão da população de baixa renda destas localidades.

Os efeitos mais graves são as violações de direitos humanos, principalmente dos direitos à moradia e à cidade, com o aumento do custo de vida e a segregação da população de baixa renda na periferia. São expulsões seja por gentrificação (SMITH, 2006) ou por meio das políticas de remoção forçada em curso, dado que os moradores mais carentes habitam “informalmente” as áreas alvo dos empreendimentos.

Neste contexto de intenso encarecimento da vida, o valor do benefício está muito aquém dos preços de mercado praticados atualmente na região, assim os moradores contemplados tem extrema dificuldade de conseguir alugar um imóvel no valor do benefício. Mas mesmo que estes valores fossem reajustados, o mercado locatício responderia elevando os aluguéis, o que resultaria num círculo vicioso que não contribui para resolver a carência da moradia social.

Outro desafio encontrado pelos beneficiários é o período máximo do benefício, atualmente de um ano, conforme estabelecido pelo decreto estadual do Programa Morar Seguro. Este é um período insuficiente para o atendimento definitivo da demanda das pessoas desabrigadas, já que os empreendimentos habitacionais levados a cabo pelo poder público levam anos para serem concluídos.

Mais graves são as situações relatadas em que o poder público promove remoções involuntárias de forma a atender a este mercado em expansão, nestes casos, ao invés de promover a redução do déficit, está aumentando esse índice, mesmo com a implementação de programas habitacionais como o “Minha Casa, Minha Vida”. Em recente pesquisa sobre o déficit habitacional, a Fundação Pinheiro, responsável pelos dados oficiais utilizados pelo Ministério das Cidades, divulgou um aumento desse índice desde o início do programa habitacional em franca expansão atualmente no país.

Demandas pela prestação positiva do direito à moradia - casos emblemáticos e as chuvas de abril de 2010

Analisaremos a seguir alguns casos em que o Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro atuou a fim de garantir o direito à moradia. Dois dos casos ocorreram nos

anos de 2008 e 2009, em que moradores de ocupações precárias do centro da cidade foram despejados e ficaram sem alternativa habitacional. Os outros casos mencionados são do ano de 2010, oriundos dos desabamentos durante a grave chuva de 05 de abril. Em todos esses casos estava em jogo o direito à moradia de habitantes pobres da cidade, no entanto, é possível perceber que o poder público aplica de forma não isonômica a legislação vigente.

O primeiro caso se refere a uma ocupação de imóvel de propriedade privada localizado na Avenida Rodrigues Alves, n.º 143, na Zona Portuária do Rio de Janeiro. Nesta ocupação residiam cerca de 70 famílias em grave estado de vulnerabilidade, com pouca ventilação e iluminação, além de falta de acesso aos serviços públicos mais básicos, como escola (muitas crianças não tinham certidão de nascimento) e posto de saúde.

Estas famílias habitavam o prédio abandonado há, pelo menos, 3 (três) anos e estavam na iminência de serem despejadas por força de liminar de reintegração de posse. Diante dessa situação, foi necessário o ajuizamento de Ação Civil Pública (Processo n.º 2009.001.011227-0 da 14ª Vara de Fazenda Pública do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro) para que o Governo do Estado e/ou a Prefeitura municipal fossem compelidos a inserir os moradores em cadastros de programas habitacionais, e, enquanto não efetivado o direito à moradia digna de cada família, fosse prestado o auxílio moradia (aluguel social).

Em decisão no dia 15 de janeiro de 2009, em sede de antecipação de tutela, foi determinada a inclusão dos moradores em programas habitacionais e o pagamento de aluguel social enquanto não fosse concretizada a política pública. No entanto, enquanto duraram os efeitos da tutela antecipada, o recebimento do aluguel social sempre foi dificultado pelos réus, o Município e o Estado do Rio de Janeiro. Quem efetivamente realizava os depósitos era o Governo do Estado, sempre de forma atrasada.

Em suas contestações, os réus alegavam falta de previsão orçamentária e o caráter programático do direito à moradia. Alegavam ainda a falta de legitimidade da Defensoria Pública para ajuizar ações civis públicas. A sentença prolatada em 24 de junho de 2010 revogou a tutela antecipada e julgou improcedentes os pedidos da Defensoria Pública, utilizando em sua fundamentação o princípio da reserva do possível e do conteúdo programático do direito à moradia, apesar de toda a instrução

processual demonstrando o estado de vulnerabilidade dos autores e a falta de alternativas habitacionais. Em 11 de agosto de 2010 o recurso de Apelação interposto pela Defensoria Pública foi julgado e não provido.

O segundo caso em que o Núcleo de Terras pleiteou a prestação positiva do direito à moradia com base em toda a legislação protetiva, foi com os moradores de uma ocupação precária localizada na Rua Gomes Freire, n.º 510, no centro do Rio de Janeiro. Foi proposta Ação Civil Pública (Processo n.º 2009.001.160169-0 da 9ª Vara de Fazenda Pública do TJRJ.) em face do Estado do Rio de Janeiro e do Município do Rio de Janeiro em benefício de 29 (vinte e nove) famílias. Tais famílias residiam em imóvel abandonado, que foi interditado após um incêndio. Assim, as pessoas ficaram cerca de um mês vivendo na calçada do prédio, até ocuparem outro prédio, desta vez na Avenida Mem de Sá, n.º 234, onde já viviam outras famílias.

Ocorre que, para esse imóvel já havia liminar de reintegração de posse deferida, sendo necessário e urgente o ajuizamento de Ação Civil Pública para compelir o poder público a promover o cadastramento das famílias em programas habitacionais e, enquanto não efetivado o direito à moradia de cada família, fosse realizado o pagamento de aluguel social. Em decisão proferida no dia 25 de junho de 2009, foram antecipados os efeitos da tutela para determinar o pagamento de aluguel social para as famílias enquanto não fossem efetivamente reassentadas em decorrência da inclusão em programas habitacionais. Já em julgamento do dia 25 de maio de 2010, o Tribunal de Justiça reformou parcialmente a decisão para determinar a inclusão das famílias no programa Morar Seguro, no prazo de 30 dias, mas as famílias pararam de receber o aluguel social.

Importante trazer à tona que, no que tange à exceção ao Princípio da Não Remoção, previsto no artigo 429 da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro (LOM/RJ), quando há evidente risco para a vida dos moradores, são emblemáticos os casos relacionados às chuvas de abril de 2010 na Cidade do Rio de Janeiro, a maior chuva nos últimos 50 (cinquenta) anos na história da cidade. Quando houve desabamentos em diversas comunidades e mais de trinta pessoas morreram.

Após as chuvas torrenciais do dia 05 de abril, e os consequentes deslizamentos de terra, no dia 07 de abril, o prefeito Eduardo Paes decretou situação de emergência na cidade, por meio do decreto n.º 32081/2010. Esse decreto, que vigorou durante 90 (noventa) dias permitia que, em caso de risco para a vida dos moradores, os agentes municipais penetrassem em suas casas e ordenassem a desocupação

imediate. Assim, com tal decreto, a prefeitura passou a ter legitimidade para despejar moradores sem prévia justificativa, sob o argumento do risco para suas vidas, o que pareceu plausível à população e à opinião pública.

A partir de então, foi elaborada uma política de remoção das comunidades, que, em tese estariam em áreas de risco. O discurso do risco serviria como pano de fundo para a retirada de comunidades inteiras de certas áreas da cidade. O fato que surpreendente foi o anúncio na imprensa, no dia 11 de abril de 2010, da remoção total e imediata de 08 (oito) comunidades (Estradinha, Morro dos Urubus, Morro dos Prazeres e Escondidinho, Morro do Fogueteiro, Complexo do Turano - setor Pedacinho do Céu- e Rocinha-Laboriaux-), antes mesmo da produção de qualquer laudo técnico especificando a necessidade da retirada de tais comunidades.⁹

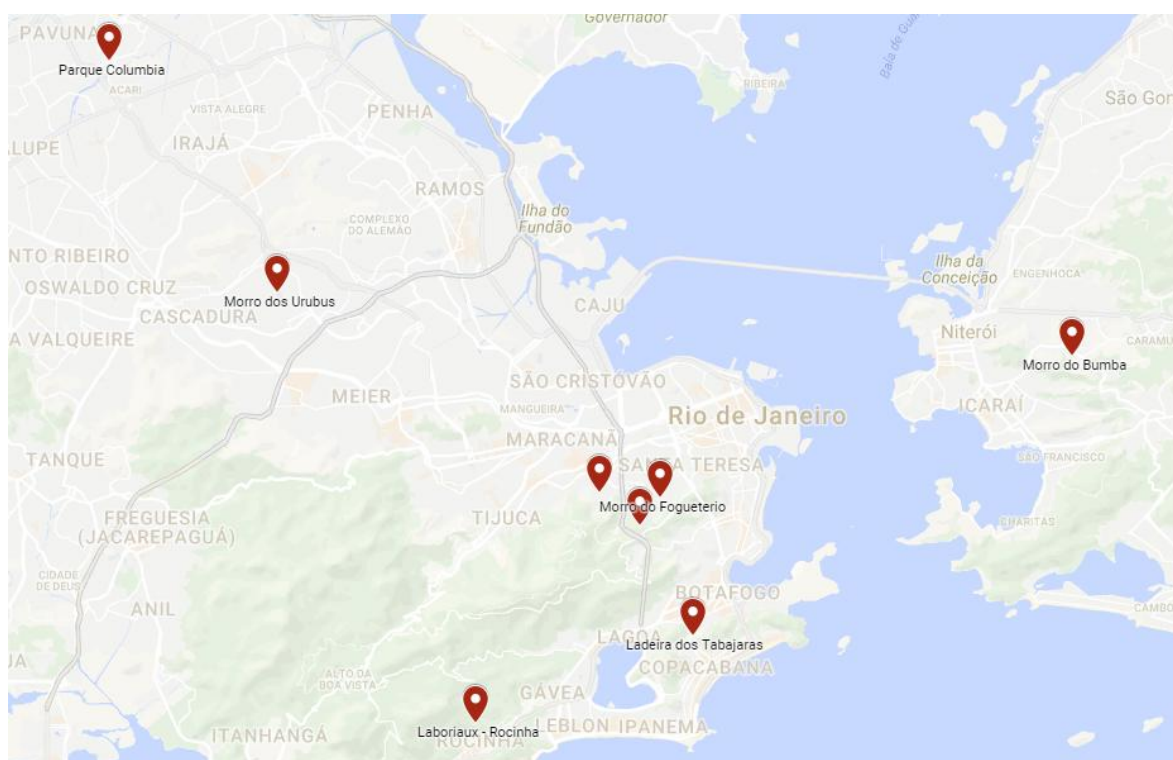


Figura 1. Comunidades ameaçadas de remoção pela Prefeitura em decorrência das chuvas de abril de 2010.

Somente no dia 12 de abril de 2010, ou seja, em momento posterior ao anúncio, foi emitido um relatório de avaliação do risco geológico-geotécnico dessas regiões, enviado à Defensoria Pública em 20 de abril. Segundo esta instituição, para a produção deste parecer não foram realizadas visitas às

⁹ Ver notícia disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Rio/0,,MUL1565279-5606,00-RIO+TERA+OITO+FAVELAS+REMOVIDAS+DE+AREAS+DE+RISCO+DIZ+PREFEITO.html>

comunidades, sendo este laudo produzido com base em informações antigas e imagens de satélite. Importante destacar que em janeiro de 2010, alguns meses antes, a prefeitura anunciou a remoção de 119 (cento e dezenove) locais que também, em tese, estariam em áreas de risco, sendo que essas 08 (oito) comunidades não se encontravam na lista¹⁰.

Para as comunidades do Laboriaux e Morro dos Prazeres o anúncio da retirada já havia sido feito em 07 de abril, ocasião em que foi assinalado que “a decisão foi tomada porque, pelas estimativas da fundação GEO-Rio, o custo das obras de contenção para evitar novos deslizamentos torna o investimento inviável”¹¹.

Para auxiliar a Defensoria Pública na defesas das referidas comunidades, foi formado um coletivo técnico de engenheiros e arquitetos militantes, para uma análise técnica minuciosa das áreas e dos laudos apresentados pelo município. Em um primeiro estudo do relatório de avaliação da GEO-Rio, datado de 12 de abril de 2010, ficou evidenciado que se tratava de um documento genérico e que, acima de tudo, não trouxe nenhum orçamento, estimativa ou comparação de custos de obras de estabilização, comparando com os custos do processo de remoção total das comunidades. Cite-se, por exemplo, o trecho relacionado à comunidade Estradinha (Ladeira dos Tabajaras), onde a partir de 5 (cinco) parágrafos de análise e 4 (quatro) imagens, duas de satélite e outras duas antigas (datadas de 1977 e 1992), se condenou toda a comunidade à remoção completa.

A atuação do município seguiu a mesma tônica em todas as comunidades: distribuição de laudos de interdição de casas sem vistoria técnica para os moradores; pressão para que os mesmos aceitassem as ofertas e negociação individual para desmobilizar a comunidade. Das muitas comunidades atingidas por essa política, destacamos os 3 (três) exemplos emblemáticos para expor de forma panorâmica nesse trabalho: Vila Laboriaux (Rocinha), Estradinha (Ladeira dos Tabajaras - Copacabana) e Morro dos Prazeres (Santa Teresa).

¹⁰ Ver notícia disponível em: <http://noticias.terra.com.br/brasil/noticias/0,,OI4194356-EI8139,00-prefeitura+do+rio+ira+remover+favelas+de+areas+de+risco.html>

¹¹ Ver notícia disponível em: <http://oglobo.globo.com/rio/mat/2010/04/07/chuva-no-rio-apos-deslizamentos-paes-anuncia-remocao-de-comunidades-em-santa-teresa-na-rocinha-916277388.asp>

Em todos estes casos, parece ter havido um processo de legitimação de remoções forçadas em áreas valorizadas da cidade sob o pretexto do risco, já que o município não respeitou o que preceitua o disposto no art. 429 da LOMRJ para excepcionar o Princípio da Não Remoção: "a) laudo técnico do órgão responsável; b) participação da comunidade interessada e das entidades representativas na análise e definição das soluções; e c) assentamento em localidades próximas dos locais da moradia ou do trabalho, se necessário o remanejamento".

Os relatórios de avaliação do risco apresentados eram muito genéricos, sendo por isso contestados facilmente pelo coletivo técnico de militantes pelo direito à moradia que auxiliou a Defensoria Pública e as comunidades ameaçadas, sobretudo pela não realização de vistorias no local dos deslizamentos. E, ademais, as comunidades não participaram das análises e definição de soluções, o que deveria ter ocorrido para estar em linha com a lei orgânica municipal. Por fim, também não foi acatado o preceito que determina que em caso de necessário remanejamento o assentamento deve ocorrer em localidades próximas dos locais de moradia e trabalho.

Dessa forma, a proposta da Prefeitura da cidade após as chuvas de abril foi a remoção total de 8 (oito) favelas, por estarem supostamente em área de risco altíssimo. No total, cerca de 3.600 famílias seriam retiradas de suas casas. Das 8 (oito) comunidades incluídas para remoção imediata, 7 (sete) estavam em área de encostas e apenas uma (Parque Colúmbia) em área alagável. Duas delas (Parque Colúmbia e Morro do Urubu) estavam situadas em área de população de baixa renda e todas as demais estavam em regiões que teriam considerável valorização mercantil com as remoções pretendidas (encostas de Santa Teresa, Rio Comprido, São Conrado e Botafogo), reacendendo o debate a respeito da especulação imobiliária. As remoções pretendidas receberam facilitação legal com o decreto municipal no 3.2081, de 07 de abril de 2010, que permitia ações de acesso e desapropriação de imóveis normalmente vetadas pela legislação ordinária.

Ainda, é possível afirmar que, com o lançamento programa "Morar Seguro" (decreto 42.406, de 13 abril de 2010), o governo do Estado do Rio de Janeiro teve protagonismo neste tipo de política habitacional embasada em remoções de comunidades, facilitando a intenção da prefeitura, pois este

programa acaba por regulamentar as remoções a médio e longo prazo. Este decreto estabelece que o Estado deve remover pessoas de áreas de risco e lhes pagar aluguel social enquanto não houver unidades habitacionais disponíveis para reassentamento após identificação, pelas prefeituras, das áreas de risco em seus respectivos municípios.

Além das já mencionadas comunidades, um dos locais mais gravemente afetados por deslizamentos de terra durante as chuvas de abril de 2010 foi o Morro do Bumba, em Niterói. As habitações estavam construídas em cima do aterro de um lixão, desativado desde o ano de 1981. Desde o início dos anos 2000, já vinham sendo registrados deslizamentos de terras e desabamentos de casas nessa área instável e contaminada. Todavia, a expansão do assentamento foi tolerada e mesmo estimulada pelo poder público municipal que, em 1996, realizou obras de urbanização sobre terrenos onde nada deveria ser construído.

Os riscos para a população eram conhecidos. Além da instabilidade do terreno, a decomposição do lixo resultava na produção de gás Metano (com risco de explosões) e de chorume - o percolado tóxico. Compartilhavam num mesmo espaço: moradias, reservatórios de água e lixo. No entanto, as casas no Morro do Bumba, soterradas pelos deslizamentos de terras, nem sequer estavam na lista das moradias consideradas em áreas de risco pela prefeitura de Niterói.

A Defensoria Pública também atuou ativamente no caso do Morro do Bumba, onde a maioria dos desabrigados receberam aluguel social e os que não receberam, foram autores de ações judiciais pleiteando o benefício. Muitos desabrigados foram assentados provisoriamente no prédio que antes era a sede do 3º Batalhão de Infantaria e até os dias atuais (2014) ainda estão lá, pois vários dos prédios construídos para o reassentamento definitivo das famílias através do programa “Minha Casa Minha Vida” foram interditados por apresentarem rachaduras e defeitos estruturais.

Assim, a situação de vulnerabilidade das famílias do Morro Bumba dura até a atualidade de forma grave, o que pode ser demonstrado em decisão do Superior Tribunal de Justiça (extinção da Medida Cautelar no 20355-RJ), no ano de 2013, que confirmou sentença da 1º Vara Civil de Niterói

determinando o pagamento de aluguel social para uma das vítimas da tragédia ocorrida em abril de 2010.

Uma vez que, em outubro de 2011, a Defensoria Pública obteve, junto à 1ª Vara Cível de Niterói, sentença determinando que o Município de Niterói pague aluguel social a uma ex-moradora do Morro do Bumba. Em sede de recurso, foi a sentença mantida, tendo o Município interposto Recurso Especial, o qual não foi admitido. Ao propor a Medida Cautelar junto ao STJ, o Município alegou que o pagamento de aluguel social poderia causar “profundo desequilíbrio ao orçamento municipal”. A Defensoria Pública contra-argumentou que o desequilíbrio mais grave foi o causado à vida da moradora, vítima do descaso do Poder Público. Acrescentou ainda que o motivo de desequilíbrio no orçamento público é o desperdício de recursos, citando o caso de dois prédios destinados a 450 famílias do Morro do Bumba e derrubados já em fase final de construção devido a problemas estruturais. Há outras ações semelhantes recém-distribuídas, mas esta foi a primeira a ser julgada e cria precedente favorável às demais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante dos casos que apresentamos ao longo do trabalho, podemos afirmar que a moradia é um direito essencial amplamente garantido em nosso ordenamento jurídico e o poder público tem o dever de atuar para mitigar, senão resolver, os casos em que a população vulnerável e residente em áreas carentes seja afetada por remoções involuntárias.

O direito social à moradia, mesmo com toda a proteção jurídica em âmbito internacional, nacional, estadual e municipal não tem experimentado a desejada efetividade. Nem mesmo em face do maior programa habitacional com recursos orçamentários, o Programa Minha Casa Minha Vida, é possível afirmar o novo contexto jurídico-urbanístico trazido com a Constituição de 1988, como um direito coletivo e inter-relacionado com os demais direitos humanos. Na prática, ainda faltam políticas públicas habitacionais que combatam o déficit para além da lógica da financeirização e periferização.

Assim, a provisão habitacional de interesse social poderia ser acedida não apenas através de programas de transferência de propriedade, mas também através de investimentos em subsídios para garantia de aluguel a preços razoáveis, permitindo ainda que a população de baixa renda possa habitar áreas mais centrais da cidade. O aluguel social como política habitacional definitiva poderia ser consolidado com a gestão de parques locatícios. Como na experiência francesa, as formas possíveis incluiriam: i) o poder público poderia comprar um imóvel composto de várias unidades habitacionais, para fins de moradia em áreas centrais, e cobrar dos moradores um aluguel simbólico que permita a manutenção do mesmo; ou ii) poderia subsidiar uma parcela do aluguel de imóveis privados para população de baixa renda.

No entanto, no Brasil (e no Estado e Município do Rio de Janeiro, em particular), o poder público vem privilegiando a transferência de propriedade nas políticas habitacionais como forma de estimular a economia e o crescimento do mercado imobiliário. Como resultado desta orientação de política tem havido um efeito perverso para os moradores de menor renda, que podem ficar inadimplentes ou serem compelidos a se mudar em decorrência do encarecimento dos custos da vida nas áreas objeto dos programas.

O Poder Judiciário, por sua vez, também não está bem adequado a este novo paradigma jurídico-urbanístico. Ainda são muitas as decisões judiciais contrárias a autoaplicação do direito à moradia e que ignoram o princípio da função socioambiental da propriedade e da cidade. Mas há decisões recentes que expandem o prazo do benefício do aluguel social para até 24 (vinte e quatro) meses e o próprio STF tem várias decisões favoráveis à possibilidade de justiciabilidade e autoaplicação dos direitos sociais. Importante ainda, o posicionamento favorável da corte sobre o status de norma infraconstitucional para os tratados que versam sobre direitos humanos, já que a moradia adequada é protegida em vasta gama normativa em âmbito internacional.

Mesmo assim, o déficit habitacional está longe de ser combatido de forma efetiva e holística, o que demonstra a necessidade de refletir a política de habitação de interesse social para além de programas que preveem a construção de casas e a transferência de propriedade, como é o programa “Minha Casa,

Minha Vida”. Dessa forma, a política de aluguel social pode e deve ser expandida para casos não apenas emergenciais, mas também como forma de prover habitação adequada em áreas mais centrais e para públicos distintos, como sugere a experiência francesa.

REFERÊNCIAS

FERNANDES, Edesio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: Direito Urbanístico. Estudos Brasileiros e Internacionais. FERNANDES, E; ALFOSIN, B [Orgs]. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 10

MEDEIROS, Mariana; PAIVA, Ludmila; KAZAN, Juliana; SOUZA, Diogo. Copa do Mundo, Olimpíadas e a luta pelo direito à cidade no Rio de Janeiro. Anais do II Seminário de Pesquisa, Direito e Movimentos Sociais: Goiás, 2014. Disponíveis em: <http://ipdms.wordpress.com/2014/01/13/anais-do-ii-seminario-2012/>

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. **Planejamento Urbano: uma agenda para o futuro das cidades fluminenses** In: *Revista de Economia Fluminense - Estratégias de Desenvolvimento*. Rio de Janeiro, n. 13, 2013.

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. **Planejamento urbano: para quê e para quem?** In: *Revista de Direito da Cidade*. Rio de Janeiro/UERJ, n.1, vol.1, 2006, p. 40.

SARLET. Ingo Wolfgang. **O direito fundamental à moradia na constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia.** In: *Arquivos de Direitos Humanos*, vol. 04. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.