

MORADIA NÃO É MERCADORIA¹

Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues

RESUMO:

Este trabalho aborda o direito à moradia enquanto direito fundamental social, discutindo suas particularidades e diferenciando-o do direito de habitação. Relaciona o conteúdo do direito à moradia e sua inserção no âmbito da política urbana. Classifica a política urbana como política econômica, submetendo também o direito à moradia aos princípios das atividades econômicas. Por fim, elenca instrumentos jurídicos que possibilitam o Estado regular o preço da terra urbanizada e a demonstra a importância desta regulação para a efetivação do direito à moradia.

Palavras-Chave:

Política Urbana; Ordem Econômica; Direitos Fundamentais; Estatuto da Cidade; Direito Urbanístico.

ABSTRACT:

This paper addresses the right to habitat as a fundamental right social, discussing their characteristics and differentiating it from the right to housing. Lists the contents of the right to habitat and its insertion within the urban policy. Classifies urban policy as economic policy, also subjecting the right to habitat to the principles of economic activities. Finally lists, legal instruments that allow the state to regulate the price of urban land and demonstrates the importance of this regulation for the realization of the right to habitat.

Keywords:

Urban Policy; Economic Order; Fundamental Rights; City Statute; Urban Law.

I – Direito à habitação e direito à moradia

¹Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues. Advogado, Doutor em Direito da Cidade pela UERJ,

Coordenador do Curso de Direito da FACHA, Professor da UNIRIO na Graduação em Direito e no Mestrado em Direito e Políticas Públicas. eduardo.adv@domingues.fm; www.eduardodomingues.com

O substantivo moradia, ou morada, tem origem latina no elemento *mor*, que o Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa indica, entre seus diversos significados, as seguintes acepções: tardar, demorar-se, ficar, morar, viver com, deter, demorar.²

Já a palavra habitação, tem sua origem latina no elemento *hav*, com significados de: ter muitas vezes, trazer habitualmente, habitar, morar.³

Atualmente, vimos observando o uso da palavra "habitação" para indicar a casa em seu elemento físico, a edificação propriamente dita, enquanto "moradia" vem sendo empregada para designar um conjunto de fatores que garantam a estada permanente de alguém em determinado local que apresente as mínimas condições para a vida humana.

O direito de habitação tem por objeto a segurança jurídica do seu titular em permanecer no imóvel que usa como sua residência. Ou seja, do ponto de vista teleológico, o objeto do direito recai sobre a coisa, o prédio. O direito de habitação pode se manifestar de várias formas, com aspectos e poderes diferentes. Pode ser direito real, como a propriedade, a alienação fiduciária em garantia e o direito do promitente comprador, que além de contemplar a habitação contemplam outros objetos. Como direito real, podemos apontar também o próprio direito real de habitação, o uso, o usufruto, a concessão do direito real de habitação por contrato administrativo e a concessão de uso especial para fins de moradia prevista na Medida Provisória nº 2.220/2001.

Mas a segurança jurídica não se dá apenas por direitos reais, pode se apresentar através de direito obrigacional, como contrato de locação, cessão de direitos, comodato, concessão de uso por contrato administrativo e outros tantos instrumentos jurídicos aplicáveis. Pode se obter a segurança jurídica também através da justificação de posse administrativa preparatória para a regularização urbanística prevista na Lei nº 11.977/2009 ou através de procedimento judicial.

Todos esses instrumentos, porém, tratam da segurança da habitação, que se constitui num importante elemento para a configuração e proteção do direito à moradia, mas não exaure o conteúdo deste direito.

Moradia é conceito mais amplo que habitação, pois não trata apenas da segurança jurídica sobre a edificação, mas também da solidez da edificação e das condições de

² HOUAISS, Antônio e VILLAR, Mauro de Salles. Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001, p. 1958.

³ Op. Cit. p. 1508.

habitabilidade do prédio e de seu entorno, o que já passa a envolver a prestação de serviços públicos urbano. Moradia envolve, assim (i) segurança jurídica de habitação do prédio; (ii) solidez da edificação e (iii) serviços públicos urbanos que garantam a habitabilidade do prédio e seu entorno.

A segurança do prédio é tratada no âmbito do Direito Civil, se focarmos a relação construtor-adquirente, enquanto a solidez é tratada no âmbito do Direito Urbanístico, se focarmos a relação empreendedor-Administração, o que se dá através da regulamentação urbanística da edificação (espaço mínimo; áreas de ventilação e iluminação, etc.).

No que diz respeito à qualidade do entorno, ou seja, do parcelamento, temos que esta se dá também pelas regras urbanística, como também pela prestação de serviços públicos urbanos, tais como:

- a) serviços de água e esgotamento sanitário, ou solução equivalente;
- b) fornecimento de energia elétrica;
- c) transporte público;
- d) iluminação pública, calçamento, escola e posto de saúde.

Esses três elementos, segurança jurídica sobre o prédio; solidez da edificação e serviços públicos urbanos formam o conteúdo mínimo que deve ter a moradia para se enquadrar no conceito de direito de moradia inserido pela Emenda Constitucional nº26/2000 como direito fundamental do tipo social no artigo 6º da Constituição da República:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 64, de 2010\)](#)

II – Moradia enquanto direito social

Mas porque Constituição estabelece o direito à moradia como direito social e não como direito individual?

Como bem analisou Eros Grau⁴, o texto constitucional expressa uma ordem econômica que contempla um sistema capitalista e um modelo econômico do bem-estar. Quer dizer, nossa Carta Constitucional garante a propriedade privada, mas assegura o cumprimento da função social determinada pela coletividade. Garante também a livre iniciativa, a liberdade de constituição de empresa, o direito ao trabalho, mas o respeito às regras de mercado, ao direito do consumidor e a busca do pleno emprego.

A Política Urbana está colocada na Constituição como Capítulo II do Título VII (Da Ordem Econômica e Financeira), versando o Capítulo I sobre os Princípios Gerais da Atividade Econômica. Isto se dá porque a política urbana é política de atividade econômica, já que seu objeto (a segurança da habitação e os serviços públicos) são atividades econômicas.

Morar é uma ação humana que envolve o poder de alguém sobre determinado espaço que, no sistema do capitalismo individualista, é possuído com exclusividade. Logo, o objeto do direito de habitação, o prédio, é um objeto que pode ser apropriado e negociado, se tornando um bem jurídico de valor econômico.

A Constituição não garantiu a todo cidadão brasileiro e a estrangeiros domiciliados o direito a receber este bem econômico para morar, pois o Estado não poderia cumprir esta garantia. Garantiu à sociedade, porém, que o Estado atuaria por meio de políticas públicas para implementar o direito à moradia. Daí, temos que as políticas públicas de moradia, que tem por objeto um bem de valor econômico (prédio) são políticas econômicas e se submetem aos princípios que regem as atividades econômicas.

Embora se trate de um direito social e não individual, isto não tem impedido que a Defensoria Pública, a Advocacia Privada e o Ministério Público empreguem, com sucesso, o direito social à moradia como fundamento jurídico para a manutenção na posse de grupos ou mesmo de indivíduos, ou o direito a ser realocado quando ocorre desocupações. Inúmeras são as decisões judiciais que se fundamentam no direito social à moradia para

proteger direitos individuais. Tais decisões, embora objeto de outro estudo e não deste, aplicam o direito social à moradia com defesa de direito subjetivo através da proibição ao

⁴ Ordem Econômica Na Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 61.

Estado de violar direitos individuais, os chamados direitos negativos. Ainda não se tem notícia de decisão que tenha obrigado o Estado, sem prévia conduta sua de violação de direitos, a fornecer habitação a determinado indivíduos. Tal decisão, se vier a existir, imporá ao Estado obrigação não prevista na Constituição, eis que o direito à moradia, ao contrário da saúde e educação, não se constitui em direito individual.

Por isso, o direito à moradia foi inserido na Constituição como direito social, garantido à Sociedade o direito de ter implementadas políticas públicas que assegurem o acesso à moradia digna.

III – Política Urbana, moradia e Ordem Econômica

A partir da constatação de que o direito à moradia, enquanto direito fundamental social, obriga o Estado a realizar políticas públicas para efetivação desse direito, vislumbra-se basicamente duas formas de organizar as políticas públicas de moradia: incentivar o mercado de habitação com ampla produção e circulação da “mercadoria” habitação, ou regular as etapas de produção da habitação, da qualidade da moradia com todos os serviços a ela inerentes e o preço da terra urbanizada. Uma terceira opção, que deve ser a opção do Estado, é compatibilizar produção com o respeito à dignidade da pessoa humana.

As políticas públicas de moradia são parte da política urbana que, por ser atinente ao território, tem o poder de congregar diversas políticas públicas.

Victor Carvalho Pinto⁵ define a política urbana como setor de atuação do Estado na ordenação do território das cidades e o urbanismo como técnica destinada a ordenar esta ocupação. Para ele, os dois grandes campos de atuação da política urbana são a alocação dos equipamentos públicos e a regulamentação da construção civil.

Embora mais ampla a política urbana do que a moradia, o foco central da política urbana são as ações de moradia digna. O termo moradia digna é, a rigor, um pleonismo, pois se estamos tratando do direito fundamental social – direito à moradia – previsto na Constituição, em seu âmago está implícito que esta moradia é digna, com todas as

características já vistas, de segurança do uso do prédio, solidez do prédio e qualidade urbanística representada por ambiência urbana e serviços públicos.

⁵ PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico**: plano diretor e direito de propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 45.

A partir do cuidado com a moradia (digna) outras políticas se agregam à política urbana, como a saúde e educação que, por serem tão amplas e complexas, ganham autonomia própria. Isto não significa que podem ser planejada e executadas a despeito da política urbana, como tradicionalmente ainda é feito no Brasil. Ao contrário, o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, determina a incorporação ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e ao orçamento anual das diretrizes e prioridades estabelecidas no plano diretor do Município (art. 40, §1º), ressaltando que todos esses instrumentos são parte de um só processo de planejamento.

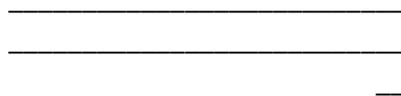
Voltando às políticas de moradia, vimos que “morar” é atividade econômica e, assim, se submete ao regulamento das demais atividades econômicas, cabendo ao Estado incentivar e regulamentar tais atividades, podendo, excepcionalmente, atuar também como agente econômico, nos casos previstos na Constituição.

Via de regra, as políticas públicas se expressam por três vetores: fomento, serviços públicos e regulação administrativa, que devem estar subordinados aos princípios das atividades econômicas, como determina o artigo 170 da Constituição, *verbis*:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

- I. soberania nacional;*
- II. propriedade privada;*
- III. função social da propriedade;*
- IV. livre concorrência;*
- V. defesa do consumidor;*
- VI. defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;*
- VII. redução das desigualdades regionais e sociais;*

VIII. busca do pleno emprego;



*IX. tratamento favorecido para empresas de pequeno porte.
Constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e
administração no País.*

Neste campo, o Poder Público atua apenas subsidiariamente, por expressa determinação constitucional:

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

Na regulação das atividades privadas (econômicas) de urbanização o Estado (seja a União, Estados ou Municípios) deve equacionar aqueles princípios do artigo 170 entre si, tendo como paradigma os princípios e direitos e garantias fundamentais, que influenciam na tarefa de sopesar os demais princípios e regras constitucionais e infraconstitucionais, seja no momento de instituição das regras, seja na interpretação / aplicação das normas.

Por isso, qualquer norma ou ação de política urbana relativa ao regulamento das atividades econômicas privadas deve equilibrar soberania nacional, propriedade privada, função social da propriedade, livre concorrência, defesa do consumidor, defesa do meio ambiente, redução das desigualdades regionais e sociais, busca do pleno emprego, tratamento favorecido para empresas de pequeno porte, focando, em especial dentre os princípios fundamentais, na dignidade da pessoa humana, nos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, e nos objetivos fundamentais que podem ser condensados na expressão desenvolvimento, igualdade e solidariedade sociais.

O Estatuto da Cidade traça diretrizes gerais de direito urbanístico (instrumentos jurídicos de que os Municípios podem se valer para fazerem cumprir a função social da propriedade urbana) e diretrizes gerais para a política urbana (normas que condicionam a formulação da política urbana, seja ela de âmbito nacional, federal, regional ou local).

A cidade, como espaço público, permite a interação das pessoas, em função da regulação das liberdades individuais e coletivas, garantindo a fruição de liberdades para

tratar de assuntos de interesse econômico⁶ ou moral e de interesse público (manutenção e aprimoramento do espaço público). Este espaço público no qual a cidade se constitui e sobre o qual os seres humanos exercem a *vita* activa deve funcionar bem para permitir os relacionamentos humanos. À Cidade, portanto, são atribuídas funções sociais, quais sejam: circulação, habitação, lazer e trabalho que, mal ou bem estabelecidas, irão influenciar na dinâmica de interação dos homens e na própria existência do homem e da cidade.

O artigo 2º do Estatuto da Cidade disciplina como essas funções sociais devem ser aprimoradas para cumprir os princípios e objetivos fundamentais e para respeitar os direitos e garantias fundamentais, anunciando que *a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante diretrizes gerais que estabelece.*

O princípio constitucional mais relevante para a política urbana é o princípio da solidariedade (Constituição Federal art. 3º, I) que está presente com mais intensidade nos incisos I; IV; IX e X do artigo 2º do Estatuto da Cidade, vejamos:

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

(...)

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

(...)

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e

financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento

⁶ A adoção da tese de que o homem é primordialmente econômico não conflita com a teoria de Hannah Arendt do homem político, pois a política pode ser entendida com a ação humana que permite o exercício da liberdade individual, e a principal liberdade a ser exercida em coletivo é a de negociar.

urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

Ainda pensando a moradia como atividade econômica, cumpre atentar para o papel do Estado previsto no artigo 174 da Constituição:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Para Eros Grau, a atividade econômica a que alude o art. 174 é atividade econômica em sentido amplo, englobando a atividade econômica em sentido estrito e os serviços públicos. Segundo Grau, tal artigo se coaduna com os preceitos de uma Constituição programática sendo, portanto, papel do Estado normatizar e regular as atividades econômicas respeitando os ditames do sistema capitalista e propugnando a efetivação do modelo de bem-estar.⁷

Logo, no âmbito das políticas públicas, cabe ao Estado, com fulcro no artigo 174, regular as atividades econômicas em sentido estrito e os serviços públicos através da fiscalização do cumprimento da normativa, do incentivo e do planejamento, que será determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

No tocante à política urbana, que tem como ponto central a moradia, seu tratamento constitucional difere do conferido às demais políticas econômicas. O planejamento urbano, ao contrário do que dispõe o artigo 174, não é meramente indicativo ao setor privado, mas sim determinante para todos, setor público e privado. É isso que se extrai do §2º do artigo 182 da Constituição, vejamos:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade

e garantir o bem-estar de seus habitantes.

⁷ Op. Cit. pp. 67, 92 e 98.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Ou seja, o plano diretor, instrumento básico da política urbana municipal, conterà exigências para que cada propriedade atenda à função social nele determinada. Desta forma, o planejamento expresso no plano diretor, que contempla a materialização da política econômica de moradia, é determinante para todos os setores.

IV – Política econômica de moradia

Acreditamos que nosso estudo mostrou até o momento que:

1. A moradia é um direito social fundamental, de natureza econômica, que obriga o Estado a organizar políticas públicas visando sua implementação;
2. Um dos focos de atuação da Política Urbana é a implementação o direito à moradia sendo, portanto, política de natureza econômica e deve observar os princípios da ordem econômica;
3. As exigências da política urbana municipal para a função social da propriedade urbana são determinantes para o setor privado, assim como o são para o público;
4. O conteúdo do direito à moradia encerra a segurança jurídica da ocupação do prédio; a construção e solidez do prédio e a habitabilidade, consubstanciada na ambiência urbana havida pelas normas de parcelamento e pela prestação de serviços públicos.

Logo, o acesso à moradia é parte de uma política econômica (urbana) que organiza o espaço da cidade, a prestação de serviços públicos e regulamenta o exercício de direitos individuais e coletivos sobre o uso da terra para moradia (segurança jurídica).

A política urbana é mais ampla, porque não trata apenas da alocação de equipamentos públicos e regulação da construção civil; a política urbana se manifesta por três vetores que buscam garantir a efetividade das funções sociais das cidades para todos de forma justa: a regulação administrativa das liberdades privadas e das atividades públicas essenciais à vida urbana, o fomento às atividades privadas e a prestação de serviços públicos urbanos.

O estudo da política urbana não deve considerar apenas o ponto de vista da atividade estatal, mas também o ponto de vista do beneficiário da política, já que, como será visto, a política urbana lida com um mercado de habitação que compreende produtor, adquirente e regulador do mercado, o Estado.

O que pretendemos abordar neste trabalho é a ponta final do processo, o mercado que se criou e se permite sobre a negociação da habitação, tenha ela ou não as condições mínimas do direito de moradia.

Analisando sob o ponto de vista do cidadão beneficiário da política pública de moradia, o que lhe interessa é a obtenção do direito, preferencialmente através da propriedade. Compete ao Poder Público verificar que instrumentos são mais eficazes para atingir o maior número de pessoas a menor custo, desenhando e implementando sua política neste sentido.

Tendo em vista que nossa Constituição adota o modelo capitalista, surge assim um mercado de transação de habitação, cujos atores são o Poder Público e os particulares. O Estado participa do mercado através dos parcelamentos e edificações que realiza, atualmente, majoritariamente no âmbito do Programa do Governo Federal Minha Casa Minha Vida. Os particulares participam através da produção da habitação e da obtenção do direito, por meio de compra e venda, locação, etc.

Mesmo os programas públicos de habitação não se preocupam com a questão da moradia, eis que edificam em lugares distantes dos centros urbanos onde há trabalho e serviços e não implementam a solução de transporte público coletivo necessária. Pensar a habitação sem concatená-la com a política de transporte é ignorar o direito à moradia.

Um dos fatores que mais dificultam a implementação do direito à moradia é o valor de custo para o beneficiário, seja através da compra e venda e similares, ou locação e

similares. Aliado a isso também estão os custos de manutenção da coisa e dos serviços públicos essenciais (esgotamento sanitário, energia elétrica, telecomunicações).

O Poder Público, ao invés de intervir no mercado e regular o preço da habitação, opta por produzir habitações e entregá-las ao mercado, seja através da doação ou da alienação onerosa a preço subsidiado. Somente uma oferta robusta e contínua de lotes urbanizados que permitam a construção de habitação em termos de moradia digna, pelas atuais leis “naturais” de oferta e procura, poderia reduzir o preço de mercado da habitação.

É precioso constatar o apego sentimental que as pessoas desenvolvem com o espaço quando, ao longo de muitos anos, sem auxílio do Poder Público, edificam suas casas na medida dos recursos que dispõem. Só o fazem porque estão em locais, na maioria das vezes, proibidos e sem segurança jurídica de sua ocupação. Por que não poderiam fazer o mesmo em lotes urbanizados com o ponto de esgoto indicado, que teriam custo consideravelmente menor?

Curioso fenômeno ocorre, no entanto. A construção de habitações em lugares sem infraestrutura, seja pelo Poder Público seja pelo particular, este legal ou ilegalmente, aumenta a demanda por serviços públicos, a serem planejados e implementados após o surgimento da demanda, o que eleva os custos de sua implementação. Por outro lado, a implementação de serviços públicos e a urbanização de áreas já ocupadas, aumenta o preço da habitação, que será, muitas das vezes, alienada pelo ocupante original que foi ator da pressão para a urbanização.

A habitação, como visto, é uma coisa sobre a qual recaem alguns tipos de direitos e vem sendo tratada como mercadoria com regulação de preço por “leis” mercadológicas.

Mas ela precisa ser tratada como moradia, direito fundamental que garante à sociedade o bem estar mínimo condizente com a dignidade da pessoa humana. Neste aspecto, a variação de preço da habitação deveria ser condicionada apenas pelos custos da produção (material, mão de obra e tamanho da edificação) e pela localidade (proximidade da praia, por exemplo). A proximidade de serviços públicos ofertados não deveria ser uma condicionante de grande consideração, eis que a oferta deveria ser uniforme em toda a

cidade e de fácil acesso pelos meios de transportes públicos coletivos.

Mas não só a oferta de serviços públicos e a produção em larga escala de lotes urbanizados permitem ao Estado controlar o preço da habitação. A recuperação de mais valias urbanas e a obrigatoriedade de uso da propriedade são também meios de intervenção

neste mercado. Mais valia urbana é o excedente de valor agregado à coisa sem concorrência de trabalho do proprietário, o que gera um enriquecimento sem causa por parte do titular do direito à custa de serviços prestados pelo Poder Público ou de alterações legislativas.

A outorga onerosa do direito de construir prevista nos artigos 28 a 31 do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, é uma das formas de recuperação de mais valia urbana. Embora seja paga usualmente pelo empreendedor que irá edificar, seu custo recai sobre o proprietário que aliena a coisa inserindo no preço o valor da expectativa de lucro que o empreendedor terá com a venda das unidades edificadas. O custo recai sobre o proprietário porque o empreendedor não poderá, sob pena de reduzir sua margem de lucro, pagar o valor da outorga onerosa ao Município e o valor da expectativa de lucro embutida pelo proprietário no preço de venda.

Outra hipótese é a outorga onerosa por alteração de uso prevista no artigo 29 do Estatuto Cidade, mas pouco utilizada. Eis a redação do dispositivo:

“Art. 29. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.”

Alteração de uso do solo é a alteração de uso de fins rurais para fins urbanos, assim como a alteração de uso residencial para comercial e industrial, comportando, ainda, graduações de uso em razão do impacto da atividade a ser desenvolvida. A alteração de uma tipologia de uso para outra causa impacto na estrutura urbana, demandando manutenção da malha viária, orientação do trânsito, segurança pública, varrição de rua (esta é classificada como atividade de saneamento básico). A autorização administrativa para uso diverso do imóvel gera ao proprietário uma valorização da coisa sem concurso de trabalho seu, sendo justa a imposição de ônus a ele por esta autorização pública.

Outra forma de regulação do mercado é a obrigatoriedade de uso do imóvel, seja ele não edificado ou edificado para fins residenciais, porém deixado vazio por conveniência de seu proprietário, que prefere não ser arriscar no mercado de locação. A habitação não pode ser empregada como estoque de capital e sim como bem que

obrigatoriamente esteja à disposição de quem dele precise, pagando o preço regular.

Neste sentido a imposição de parcelamento, edificação e utilização compulsórios sob pena de aumento progressivo do IPTU e, ao final, desapropriação sanção é o

instrumento que possibilita a regulação estatal neste setor. Esta compulsoriedade vem regula nos artigos 5º a 8º do Estatuto da Cidade.

É possível regular o valor da moradia também através da legislação urbanística que condicione a aprovação de loteamentos à comprovação da demanda pela habitação e à previsão orçamentária do Município para a implantação e manutenção dos serviços públicos urbanos. Desta forma, atrela-se a expansão da malha urbana às condições da cidade, tornando o empreendedor particular interessado na eficiência da Administração Municipal. Tal medida impõe um planejamento urbano integrado que reúna, pelo menos, as políticas do urbano, da educação, da saúde e do transporte.

Outra maneira de atuar da legislação é atribuir para algumas áreas baixos índices urbanísticos, gravando as áreas como de “uso popular”, o que limita a pressão de aumento de valor, sobretudo para as áreas que estejam, desde seu início, inseridas no contexto da prestação de serviços públicos urbanos.

Uma questão de deve ser pensada em cada cidade é referente ao local dos pobres na cidade. Em se tratando de um regime capitalista no qual é indispensável para o seu funcionamento o excedente de mão de obra, a cidade deve organizar um espaço adequado e digno para os pobres que compõe este excedente. Imaginar uma cidade sem lugar para pobres é imaginar uma cidade fora do regime capitalista, o que é inviável face à Constituição atualmente vigente no Brasil.

Não será possível o aprimoramento do regime capitalista, ou mesmo a superação deste regime sem que todo o brasileiro tenha garantido o mínimo para uma vida digna: saúde, educação e moradia. Sem isso, não será possível aos brasileiros consolidar um mercado consumidor forte, uma oferta de mão de obra qualificada e um nível geral básico de conhecimentos e capacidade reflexiva que permita o debate e a construção de alternativas viáveis para o Brasil que quisermos.

V – Conclusão

O Direito fundamental à moradia, enquanto direito social que desafia a elaboração de políticas públicas, é o conjunto formado pela segurança jurídica na ocupação da habitação, pela solidez do prédio e pelos serviços públicos urbanos que garantam a habitabilidade do prédio e seu entorno.

A moradia é parte integrante da política urbana, que tem como um de seus principais objetivos a efetivação desse direito fundamental, organizando o espaço e as condições para tanto. Tendo em vista que a política urbana trata da atividade de urbanização, que é atividade econômica, o ponto de partida para estudos sobre a política urbana é pensar seus elementos, a atividade de urbanização, a construção de habitação e o ato de morar como espécies do gênero política econômica. Em assim fazendo, estaremos submetendo a política urbana, a propriedade urbana e os contratos a ela relativos aos princípios das atividades econômicas estabelecidos na Constituição da República.

A moradia, no entanto, não pode ser mais tratada como mercadoria sujeita ao preço de mercado. Embora a habitação enquanto direito individual seja suscetível de negociação, a moradia é direito coletivo essencial à dignidade da pessoa humana e deve ter suas condições e valores regulados pelo Estado.

A regulação da atividade de moradia pode ser feita através dos instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade e outros que se apliquem à ordem econômica. O Estado pode contribuir muito mais para o direito à moradia regulando o preço da terra urbanizada e ofertando lotes ao mercado, do que simplesmente construindo casas.

Por isso, mostra-se urgente o aprofundamento do estudo das formas de regulação do valor da habitação no cenário da política urbana brasileira, buscando-se mais ferramentas (e cada vez mais eficazes) para atuação do Estado em prol da efetivação do direito fundamental à moradia.

VI – Referências

ARENDDT, Hannah. A condição humana. 10^a ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

ARANTES, Otília; VAINER, Carlos e MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único. Desmanchando Consensos. 3^a ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

BARRETTO, Vicente. O conceito moderno de cidadania. Revista de Direito

Administrativo. Rio de Janeiro, nº 192. p. 29-37.

BARROSO, Luís Roberto. Direito constitucional brasileiro: o problema da Federação. Rio de Janeiro: Forense, 1982.

BORJA, Jordi e CASTELLS, Manuel. As cidades como atores políticos. In: Novos Estudos Cebrap. São Paulo, 1996.

CARLOS, Ana F. Alessandre e CARRERA, Carlos (org.). Urbanização e mundialização: estudos sobre a metrópole. São Paulo: Contexto, 2005.

CARVALHO FILHO. José dos Santos. Comentários ao estatuto da cidade. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2009.

CASTELLS, Manuel. A questão urbana. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

DALLARI, Adilson Abreu (org.). Estatuto da cidade. São Paulo: Malheiros, 2002.

_____ e FERRAZ, Sérgio (coord.). Estatuto da cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001. São Paulo: Malheiros, 2002.

DINIZ, Eli (org.). Debates urbanos. v. 4. políticas públicas para áreas urbanas. Dilemas e alternativas. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

DINIZ, Luciano dos Santos. O processo de urbanização e a regulamentação da mobilidade urbana no Brasil. Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDUA, ano 7, nº 40. Belo Horizonte: Fórum, 2008. jul/ago p. 27-35.

DOMINGUES, Eduardo Garcia Ribeiro Lopes. Municipalismo e Política Urbana: a influência da União na Política Urbana Municipal. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

FERNANDES, Edésio (org.). Direito urbanístico. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

GRAU, Eros Roberto. Direito urbano: regiões metropolitanas, solo criado, zoneamento e controle ambiental, projeto de lei de desenvolvimento urbano. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983.

_____. Ordem Econômica Na Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2010.

GRAZIA, Grazia de. Estatuto da Cidade: uma longa história com vitórias e derrotas. In: OSÓRIO, Leticia Marques. Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

HOUAISS, Antônio e VILLAR, Mauro de Salles. Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

LEFEBVRE, Henry. O direito à cidade. São Paulo: Moraes, 1991.

- LIRA, Ricardo Pereira. Elementos de direito Urbanístico, Rio de Janeiro: Renovar, 1997.
- LOJKINE. Jean. O estado capitalista e a questão urbana. São Paulo: Martins Fontes, 1997.
- MARICATO, Ermínia. Habitação e cidade. São Paulo: Atual, 1997 – (Espaço e Debate).
- _____. Brasil, cidades, alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001.
- MARTINS, José de Souza. A sociedade vista do abismo: novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais. Petrópolis: Vozes, 2002.
- PEQUENO, João. Casas que não saem do papel. 5 de outubro de 2009, p. A12, Rio de Janeiro.
- PINTO, Victor Carvalho. Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- POLANYI, Karl. A grande transformação – as origens da nossa época. 4ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org), Metrôpoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE – Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional, 2004.
- ROLNIK, Raquel. Cidades: o Brasil e o Habitat II, In: Revista Teoria e Debate / nº 32 - julho/agosto/setembro de 1996, 30/09/1996, Fundação Perseu Abramo: Disponível em <http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php?storyid=2234>. Acessado em 02/10/2009.
- ROUANET, Sergio Paulo. A cidade como espaço de inclusão e exclusão social – a cidade iluminista. Palestra proferida na Universidade do Estado do Rio de Janeiro em 23 de agosto de 1994.
- SACHS, Ignacy; WILHEM, Jorge e PINHEIRO, Paulo Sérgio. Brasil um século de

transformações. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

SANTOS, Ângela Molin S. Penalva. Economia, espaço e sociedade no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, FGV, 2003.

- _____. Município, descentralização e território. Rio de Janeiro: Forense, 2008.
- _____. Reestruturação espacial e dinâmica econômica. NEMESIS (Núcleo de Estudos e Modelos Espaciais Sistêmicos). Rio de Janeiro, jun. 2006. Disponível em: <<http://www.nemesis.org.br/t2.htm>>. Acesso em 22 jun. 2006.
- SANTOS, Milton. A urbanização brasileira. 5ª ed. São Paulo: EDUSP
- SASSEN, Saskia. As cidades e a economia mundial. São Paulo: Nobel, 1998.
- SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. São Paulo: Malheiros, 14ª ed. 1997.
- _____. Direito urbanístico brasileiro. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- SJOBERG, Gideon. Origem e evolução das cidades. In: Cidades – A Urbanização da Humanidade. 2ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.
- TORRES, Ricardo Lobo (org.). Legitimação dos direitos humanos. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- _____. Teoria dos direitos fundamentais. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- VILLAS-BÔAS, Renata e TELLES, Vera (Org.). Fórum Nacional da Participação Popular nas Administrações Municipais. Poder local, participação popular, construção da cidadania. nº1, 1995, p. 71-4.
- VILLAÇA, Flávio. As ilusões do plano diretor. São Paulo, ago. 2005. Disponível em: <<http://www.usp.br/fau/fau/galeria/paginas/index.html>> Acesso em: 25 maio 2007.
- _____. Dilemas do plano diretor . São Paulo, 1999. Disponível em: <<http://www.cepam.sp.gov.br/v11/producao/index.asp>> Acesso em: 25 maio 2007.
- VELHO, Otávio Guilherme (org.). O fenômeno urbano. 2ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.
- WEYRAUCH, Cléia Schiavo (org.). Três visões de cidade. Rio de Janeiro: Uerj, Departamento Cultural, 2000.

WORLD BANK. World Development Indicators 2006.

_____. Rapidly Urbanizing Developing World Needs Help.

_____. Good Governance & Institutions Improve Access to Finance in Emerging Countries. A World Bank Finance Research Feature, May 23, 2006.

_____. Cities in transition : World Bank urban and local government strategy.

_____. Relatório Banco Mundial Princípios da Gestão da Poluição Industrial.
Fonte: Pollution Prevention and Abatement Handbook.

XIBERRAS, Martine. As teorias da exclusão – para uma construção do imaginário do desvio. Lisboa: Instituto Piaget, 1993.