

# DIREITO À MORADIA: UM DIREITO SOCIAL EM CONSTRUÇÃO NO BRASIL – A EXPERIÊNCIA DO ALUGUEL SOCIAL NO RIO DE JANEIRO

Angela Moulin S. Penalva Santos<sup>1</sup>  
Mariana Gomes Peixoto Medeiros<sup>2</sup>  
Rosângela Marina Luft<sup>3</sup>

O objetivo deste artigo é discutir o direito à moradia no Brasil e alguns elementos que determinam o seu conteúdo, como o princípio da não remoção. A efetividade desse direito social não depende necessariamente da propriedade imobiliária, mas de outras estratégias, entre as quais destaca-se o aluguel social. Para avaliar essa possibilidade, será abordada a legislação contemporânea que protege o direito à moradia e as modificações que sofreu no ordenamento jurídico nacional e internacional. O uso do aluguel social no estado e no município do Rio de Janeiro será utilizado como referência para avaliar o potencial deste instrumento na construção de políticas que deem efetividade ao direito à moradia. A experiência francesa, que qualifica a moradia social como serviço de interesse geral, será tomada como parâmetro internacional para proposição de políticas públicas que avancem em relação ao uso do aluguel social no país.

**Palavras-chave:** direito à moradia; política urbana; aluguel social; Rio de Janeiro.

## RIGHT TO HOUSING: A SOCIAL RIGHT UNDER CONSTRUCTION IN BRAZIL – THE EXPERIENCE OF SOCIAL RENT POLICY IN RIO DE JANEIRO

The objective of this article is to discuss the right to housing in Brazil and some elements that compose its content, such as the principle of non-removal. The effectiveness of this social constitutional right does not necessarily depend on the private property, but also on other strategies, especially de use of social rent as a public policy. Presenting contemporary legislation that protects the right to housing, and the changes it underwent in the national and international legal system over time. The use of social rent in the state and city of Rio de Janeiro will be used as reference to evaluate the potential of this instrument in the construction of public policies that give effect to the right to housing. The French experience, describing the social housing policy as a service of general interest will be taken as an international parameter to propose public policies that advance regarding the use of social rent in Brazil.

**Keywords:** right to housing; urban politic; social rent; Rio de Janeiro.

---

1. Doutora e pós-doutora em planejamento urbano pela Universidade de São Paulo (USP). Professora-associada da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). E-mail: <angelapenalva@terra.com.br>.

2. Mestre em direito da cidade pela UERJ. E-mail: <marigopeme@gmail.com>.

3. Doutora em direito da cidade pela UERJ e em direito público pela Universidade Paris 1 – Panthéon-Sorbonne. Professora substituta de direito constitucional e administrativo da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). E-mail: <rosangelaluft18@yahoo.com.br>.

## DERECHO A LA VIVIENDA: UN DERECHO SOCIAL EN CONSTRUCCIÓN EN BRASIL – LA EXPERIENCIA DE ALQUILER SOCIAL EN RIO DE JANEIRO

El objetivo de este trabajo es el de discutir el derecho a la vivienda en Brasil y, también, algunos elementos que determinan su contenido, como el principio de la no remoción. La efectividad de este derecho social no depende necesariamente de la propiedad inmobiliaria, sino que de otras estrategias, entre las cuales se destaca el alquiler social. La legislación contemporánea que protege el derecho a la vivienda, bien como las modificaciones por las que pasó el ordenamiento jurídico nacional e internacional serán abordadas. El uso del alquiler social en el estado y el municipio de Rio de Janeiro será utilizado como referencia para evaluar el potencial de este instrumento en la construcción de políticas que den efectividad al derecho a la vivienda. La experiencia francesa, que califica a la vivienda social como servicio de interés general será tomada como parámetro internacional para la proposición de políticas públicas que avancen en relación al uso del alquiler social en el país.

**Palabras clave:** derecho a la vivienda; políticas urbanas; alquiler social; Rio de Janeiro.

## DROIT AU LOGEMENT: UN DROIT SOCIAL EN CONSTRUCTION AU BRÉSIL – L'EXPÉRIENCE DE LA LOCATION SOCIALE EN RIO DE JANEIRO

L'objectif de ce travail est de discuter le droit au logement au Brésil ainsi que certains éléments qui circonscrivent son contenu, comme le principe du non-relogement. L'efficacité de ce droit social n'implique pas nécessairement la propriété officielle d'un bien immeuble, mais d'autres stratégies complémentaires, y compris le loyer social. La législation contemporaine qui protège le droit au logement, ainsi que les modifications réalisées au niveau de l'ordre juridique national et international seront débattues. Les exemples d'emploi du loyer social par l'état-membre de Rio de Janeiro et par la municipalité de Rio de Janeiro seront utilisés afin d'évaluer le potentiel de cet instrument dans la construction des politiques capables de mettre en œuvre le droit au logement. La pratique française, qui qualifie le logement social de service d'intérêt général sera décrite. Cette pratique représentera une référence internationale pour la proposition de politiques publiques qui évoluent au niveau de l'emploi du loyer social dans le pays.

**Mots-clés:** droit au logement; politique urbaine; loyer social; Rio de Janeiro.

JEL: R210; R280; I380; I310; K110.

### 1 INTRODUÇÃO

O direito à moradia vem ganhando cada vez mais proteção no ordenamento jurídico nacional e internacional. O próprio conteúdo deste direito evoluiu e passou a ser percebido como “moradia adequada”, isto é, um abrigo conectado a uma rede de infraestrutura urbana. Apesar da crescente evolução da proteção jurídica da moradia, ainda há uma grande demanda por habitação adequada para a população de baixa renda. No Brasil, o *deficit* habitacional é de mais de 6 milhões, segundo dados divulgados no final do ano de 2013 pela Fundação João Pinheiro (FJP, 2013).

Na Constituição Federal de 1988, a proteção do direito à moradia está estabelecida nas diretrizes da política urbana (função social da cidade, das terras

públicas e proteção jurídica da posse), quando prevê expressamente o princípio da função social da propriedade elencado no Artigo 5º, inciso XXIII, e, principalmente no Artigo 6º da Constituição, após a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 26, que incluiu a habitação no rol dos direitos sociais. Assim, o direito à moradia foi consagrado na Constituição de nossa república, sendo seu componente principal o princípio da dignidade da pessoa humana.

O direito à moradia deve ser interpretado em suas duas dimensões (Sarlet, 2002), quais sejam: *i*) na dimensão positiva, trata-se do dever do poder público de implementar uma política de habitação de interesse social; *ii*) na dimensão negativa, implica abster-se de promover deslocamentos involuntários de população carente que pode ser regularizada nos locais que ocupam (dimensão negativa).

Da dimensão negativa do direito à moradia, desdobra-se o princípio da não remoção, que pode ser excepcionado apenas quando as áreas ocupadas irregularmente por moradores pobres apresentarem risco às suas vidas. Nestes casos, a política de aluguel social no estado e no município do Rio de Janeiro revela-se como política pública importante, cujo objetivo é garantir a proteção do direito à moradia de forma provisória. Trata-se, no entanto, de uma política apenas mitigadora de situações emergenciais, uma vez que prevê a prestação do benefício do aluguel social temporário para atender às necessidades advindas da remoção de famílias domiciliadas em áreas de risco ou desabrigadas em razão de vulnerabilidade temporária enquanto a solução habitacional definitiva não se conclui, qual seja, a construção de casas.

Como consequência das fortes chuvas que castigaram vários municípios fluminenses em abril de 2010, deixando milhares de pessoas desabrigadas e outras centenas de famílias em situação de risco, a aplicação das legislações municipal e estadual relativas ao aluguel social passou a ser largamente utilizada no atendimento dessas vítimas. Neste episódio, foram promulgados decretos legislativos estaduais e municipais que declararam situação de emergência e calamidade pública. Em alguns dos casos em que esta legislação aplicava-se, ela foi utilizada em sentido distinto daquele que lhe deu origem, facilitando a ação do poder público com o intuito de remover comunidades inteiras situadas em áreas valorizadas da cidade (Medeiros *et al.*, 2012).<sup>4</sup>

Tal quadro leva-nos a questionar a aplicação dessa política na efetivação de direitos da população e sobre possíveis violações ao princípio da não remoção.

---

4. Várias notícias de jornal abordaram a intenção da prefeitura de remover favelas inteiras na época mencionada, entre elas a reportagem do jornal O Globo, do dia 11 de abril de 2010, cujo título era *Rio terá oito favelas removidas de áreas de risco, diz prefeito*, sendo que maioria destas áreas é em locais de expansão do mercado imobiliário, como Centro, Zona Sul e Tijuca. Disponível em: <<http://goo.gl/ZhmDTX>>.

É nesse sentido que é apresentada a experiência francesa de provisão de moradia social por meio de aluguel. Uma vez que na França a moradia social é qualificada como serviço público, da espécie serviço de interesse geral, isso leva à sua provisão dentro de um regime jurídico próprio, no qual atuam os operadores sociais de locação, os denominados organismos habitacionais de locação moderada (HLM). Estas entidades constroem e administram imóveis que são locados a famílias de baixa renda, mantendo certa autonomia em relação à lógica e às pressões do mercado imobiliário. Trata-se de uma experiência de gestão da moradia social que merece ser considerada no sentido de se avançar na construção do direito social à moradia no Brasil.

Este artigo está organizado em quatro seções, além desta introdução. Na seção 2 será apresentado o avanço normativo do direito social à moradia, destacando o princípio da não remoção. Na seção 3 será analisada a criação da política de aluguel social discutindo a sua (não) efetivação no Rio de Janeiro, enquanto a seção 4 é dedicada à análise do caso francês, no qual a política do aluguel social não tem caráter emergencial e pode ser utilizada como um objetivo a ser alcançado para dar efetividade ao direito social no Brasil. Por fim, na seção 5 são tecidas as considerações finais.

## 2 DIREITO SOCIAL À MORADIA E PRINCÍPIO DA NÃO REMOÇÃO

A moradia foi reconhecida como direito humano em 1948, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas, tornando-se um direito humano universal aceito como um dos direitos fundamentais. Posteriormente, o entendimento das Nações Unidas foi ampliado ao conceito de moradia adequada. Esta 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, alimentar-se, 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 Organização das Nações Unidas (ONU) pela Moradia Adequada,<sup>5</sup> 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.

---

5. A ONU 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. Até 2014 a relatora era a arquiteta e urbanista brasileira Raquel Rolnik. Mais informações disponíveis em: <<http://goo.gl/DB5y8v>>.

O princípio da não remoção, compreendido como um desdobramento da dimensão negativa do direito à moradia (Sarlet, 2002), pode ser interpretado como uma construção normativa que é fruto de conquistas sociais e de uma crescente proteção e valorização dos direitos humanos fundamentais na ordem jurídica internacional. Portanto, 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 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). Outras normas e convenções internacionais que cabe citar são: Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (1965); Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação da Mulher (1979); Convenção sobre os Direitos da Criança (1989); Convenção dos Trabalhadores Migrantes (1990); e Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais (1989).

Marco importante na disseminação internacional de uma nova e ampliada agenda de direitos dos residentes urbanos 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 assembleia Habitat II, em Istambul, Turquia, em 1996, consagrou uma definição mais abrangente da moradia social (Antonucci *et al.*, 2010). A partir daí consolidou-se um novo sentido ao direito à moradia, que passou a ser considerado como “moradia adequada”, como já mencionado.

Esse avanço normativo evoluiu para a construção do princípio da não remoção, como parte da dimensão negativa do direito à moradia. Tal princípio emana dos Comentários nºs 4 e 7 sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que conferiram conteúdo hermenêutico ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Eles foram editados porque um procedimento adequado aos litígios relativos à moradia, mesmo quando legítimo, não pode deixar os desalojados na condição de sem-teto ou em situação de vulnerabilidade com relação aos direitos humanos. Caso isso ocorra, os Estados signatários devem providenciar todas as medidas necessárias para ofertar uma moradia alternativa, o reassentamento ou o acesso à terra produtiva. Além disso, enfatiza-se a importância do devido processo legal em casos de despejo, 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 cumprida uma série de requisitos que inclui 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, do denominado Fórum Nacional de Reforma Urbana, mantêm em suas plataformas 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 (Fernandes, 2006). Sendo assim, em âmbito nacional as conquistas legislativas, no que tange ao direito social à moradia, estão 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 (Fernandes, 2006) cujo principal balizador é a função socioambiental da propriedade, decorrente de avanços na defesa dos direitos humanos fundamentais concebidos de forma coletiva, inter-relacionados<sup>6</sup> 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) e também quando prevê o princípio da função social da propriedade elencado no Artigo 5º, inciso XXIII. Mas o principal avanço normativo ocorreu no ano 2000, quando a Emenda Constitucional nº 26 incluiu a habitação no rol dos direitos sociais definidos no Artigo 6º, sendo seu componente principal o princípio da dignidade da pessoa humana, disciplinado no Artigo 1º, inciso III.

Os direitos sociais estão inseridos no título II da Carta Magna e, portanto, são também direitos fundamentais. Desta forma, podem ser objeto de aplicação imediata e direta, nos termos do Artigo 5º, §1º da Constituição Federal de 1988. Além disso, o Artigo 23, inciso IX da Constituição atribui competência comum à União, ao estado, ao Distrito Federal e aos 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” (Brasil, 1988). Portanto, é dever prestacional dos estados e dos municípios garantir moradias para a população de baixa renda, contribuindo

---

6. 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 têm o mesmo grau de importância. Deve-se sempre ter em vista o caráter inter-relacional e indivisível de todos os direitos conquistados (Trindade, 1992).

para a redução das desigualdades sociais, a erradicação da pobreza (Brasil, 1988, Artigo 3º, inciso III) e a preservação da dignidade 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, a promulgação do Estatuto da Cidade (Lei federal nº 10.257/2001) foi de grande importância na defesa dos direitos na cidade. Cabe também destacar as Leis nºs 11.124/2005 e 11.481/2007, que dispõem sobre a criação do Fundo Nacional 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 tratada ainda em várias constituições estaduais e em leis orgânicas municipais, como no caso do estado e do município do Rio de Janeiro. Na Constituição do estado, este direito está consagrado em seu Artigo 8º, 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 (...) (Rio de Janeiro, 1989).

O direito também está ratificado em seu Artigo 229, que assegura o dever do estado em prover acesso à moradia adequada por meio 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” (Rio de Janeiro, 1989).

No âmbito da Lei Orgânica Municipal do Rio de Janeiro, o direito à moradia está elencado em vários de seus artigos, como nos Artigos 12 e 30. O inciso XXIX do Artigo 30 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” (Rio de Janeiro, 2010b). O Artigo 422 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 (Rio de Janeiro, 2010b).

Por sua vez, para as hipóteses de que tratam este trabalho, 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 de o 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. Desta forma, expressa claramente o *princípio da não remoção*. 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 (Rio de Janeiro, 2010b).

Ao discorrer sobre o sentido do novo paradigma jurídico-urbanístico, que se exprime em todas as leis acima elencadas, Jacques Távora Alfonsin 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” (Alfonsin, 2004, p. 65). Vale dizer que deve ser levada em conta toda a legislação interna e internacional protetora do direito à moradia, já que seu exercício é forma de atribuição de uma função social à propriedade inserida no contexto urbano. Assim, no caso concreto, 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.

É possível também afirmar que essas dimensões do direito à moradia estão inter-relacionadas, de forma que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) 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 jurisdicionados.<sup>7</sup> 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 às 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.

A legislação protetiva à moradia experimentou, assim, um grande avanço, demandando soluções que desafiem o poder público a priorizá-la na alocação de seu orçamento. É neste contexto que se insere a adoção do aluguel social como estratégia para fazer evoluir a construção deste direito.

### 3 POLÍTICA DE ALUGUEL SOCIAL

O direito social à moradia ainda passa por fase de consolidação de sua implementação, por meio de políticas públicas que garantam sua efetividade. Como exemplos, podemos mencionar as leis federais que criaram o FNHIS (Lei nº-11.124/2005), a regulamentação da regularização fundiária em terras da União federal para habitação de interesse social (Lei nº 11.481/2007) e o programa Minha Casa, Minha Vida (Lei nº 11.977/2009).

Desde 1964, as políticas públicas formuladas para combater o *deficit* habitacional ainda tomam como paradigma o direito de propriedade. No Brasil, o aluguel social ainda é utilizado apenas como forma de provisão habitacional provisória, enquanto as casas construídas para serem transferidas por meio do direito de propriedade não ficam prontas. No entanto, a materialização do direito social à moradia, tal como consagrado constitucionalmente, não implica, necessariamente, o reconhecimento dos direitos individuais de propriedade, principalmente nos assentamentos em áreas públicas. 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 enfrentando processos de gentrificação, decorrentes da valorização imobiliária excessiva e do encarecimento do custo de vida.

Nesse sentido, é pertinente abordar brevemente a política de aluguel social, não apenas aplicada aos casos emergenciais, mas como estratégia de política de combate ao *deficit* habitacional como solução definitiva. Conforme discorre Milano (2013), a política de aluguel social como forma de provisão definitiva de

---

7. Como exemplos podemos citar os seguintes julgamentos: Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 45/DF, relator: ministro Celso de Mello; Agravo de Instrumento (AI) nº 455.802/SP, relator: ministro Marco Aurélio; AI nº 475.571/SP, relator ministro Marco Aurélio, entre outros.

habitação é muito indicada, pois permite que para uma população heterogênea, devem ser aplicadas soluções habitacionais heterogêneas.

Segundo o Relatório Temático sobre Financeirização da Habitação,<sup>8</sup> apresentado na 67ª sessão da Assembleia-Geral da ONU pela relatora especial sobre moradia adequada, Raquel Rolnik, os governos no mundo inteiro não têm sido capazes de prover políticas habitacionais eficientes de forma a diminuir o *deficit* habitacional e melhorar as qualidades dos lares. E essa ineficiência dá-se em decorrência da adoção de programas habitacionais implementados por meio de uma lógica mercadológica, com a concessão de créditos imobiliários e a cobrança de juros tão altos, que logo os pobres tornam-se inadimplentes e perdem suas casas.

O relatório avalia também o impacto que essas políticas de financiamento têm sobre o direito à moradia adequada para pessoas que vivem na pobreza. Sua conclusão é de que a plena realização do direito à moradia adequada, sem discriminação, não deve ser promovida exclusivamente com mecanismos financeiros, mas requer políticas e intervenções do estado em matéria de habitação mais abrangentes e holísticas. Ela defendeu que se abandone o paradigma das políticas centradas na financeirização da moradia para que seja adotada uma abordagem baseada nos direitos humanos.

Uma das possibilidades aventadas é o uso do aluguel social como instrumento definitivo, e não provisório, para dar efetividade do direito à moradia. Apesar dessa forma de utilização do instituto do aluguel social ter sido pouco explorada de forma efetiva 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 (MCidades), com a participação de vários países, como Uruguai, África do Sul, Itália e França, realizado em Brasília em dezembro de 2008.<sup>9</sup>

### 3.1 A (não) efetividade da política de aluguel social no Rio de Janeiro

Desde 2010, o direito social à moradia tem experimentado avanços que incluem a condenação judicial do poder público ao pagamento do aluguel social às famílias sem habitação. Tais prestações positivas representam um afastamento da abordagem tradicional, segundo a qual o poder público só estaria obrigado a incluir os desalojados em programas de construção de moradia, o que excluiria outras formas de tutela antecipada em caso de emergência, como são as remoções forçadas.

8. Disponível em: <<http://goo.gl/b9FMLe>>.

9. Disponível em: <<http://goo.gl/Lf1Pmx>>.

O município do Rio de Janeiro tem recebido um número crescente de demandas judiciais por direito à moradia, grande parte das quais têm sido deferidas pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ) (Valle, 2014). O acolhimento destas demandas por aluguel social sugere que seja possível determinar prestações positivas do direito à moradia pela via do aluguel social, ainda que de forma provisória, enquanto a conclusão de programas habitacionais não se efetive.

A legislação que garante o pagamento de aluguel social em situações emergenciais no Rio de Janeiro é oriunda da promulgação de decretos nos âmbitos estadual e municipal, quais sejam: o Decreto municipal nº 23.381/2003 e os Decretos estaduais nºs 41.148/2008 e 41.395/2008. Ainda, mais recentemente, o desenvolvimento do programa Morar Seguro do governo estadual, por meio do Decreto nº 42.406/2010, veio complementar o avanço normativo referente ao direito à moradia.

Na esfera estadual de governo, a definição de aluguel social estabelece que é um benefício assistencial temporário, instituído no âmbito do programa estadual Morar Seguro, destinado a atender às 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 doze meses<sup>10</sup> e o valor, que pode ser de R\$ 500,00<sup>11</sup> ou R\$ 400,00,<sup>12</sup> é definido por meio da celebração do Termo de Cooperação Técnica, assinado entre o governo do estado e os municípios (Rio de Janeiro, [s.d.]).

As legislações municipal e estadual são de extrema importância para os casos emergenciais, como foram as já referidas tragédias decorrentes de enchentes e deslizamentos de terra em áreas de encostas. A essa situação também devem ser acrescentadas aquelas de risco social, como em casos de famílias que se encontram desalojadas ou ameaçadas de despejo forçado. Isto porque, mesmo quando não aplicada diretamente, aquela legislação permite o ajuizamento de ações, com a possibilidade do deferimento de medida liminar antecipando-se a tutela jurisdicional visando incluir os moradores em algum dos programas habitacionais existentes, o que lhes garante o pagamento de aluguel social, também chamado de auxílio-moradia.

---

10. No entanto, o Judiciário vem ampliando esse prazo em até 24 meses, conforme sentenças nos seguintes processos do TJRJ: 0088504-23.2013.8.19.0001; 0170527-26.2013.8.19.0001; e 0232578-10.2012.8.19.0001.

11. O equivalente aproximadamente US\$ 215,00, com a taxa de câmbio de R\$ 2,32.

12. O equivalente a aproximadamente US\$ 172,00, com a taxa de câmbio de R\$ 2,32.

Tais hipóteses também estão previstas na doutrina, concretizando a dimensão positiva do direito à moradia, como afirma Sarlet (2002):

na esfera de um direito à moradia como direito de acesso a uma habitação, igualmente existe um leque amplo de possibilidades, como demonstra a criação de linhas de financiamento específicas facilitando a aquisição ou construção de residências especialmente para pessoas de baixo poder aquisitivo, o estabelecimento de sistema e mutirões, ou mesmo a criação de uma rubrica específica na esfera da assistência social (como ocorre em diversos países industrializados) destinada a cobrir – em caráter temporário e em montante variável de acordo com as circunstâncias do caso concreto – despesas com habitação (pagamento de aluguéis) (Sarlet, 2002).

Como vimos, a moradia é um direito essencial amplamente garantido em nosso ordenamento jurídico e, uma vez tendo sido impedidos os moradores de áreas carentes da cidade de gozar deste direito, tem o poder público o dever de garantir que ele seja efetivado, por meio da inclusão em programas de moradia popular e do pagamento do benefício do aluguel social como solução provisória. No entanto, não é sempre que o poder público aplica a legislação existente no que se refere a este benefício, o que pode ser observado em diversos casos atendidos pelo Núcleo de Terras da Defensoria Pública do Rio de Janeiro, em que os moradores de áreas de risco ficaram sem qualquer alternativa, inclusive sem a indenização por sua moradia removida, como uma parte dos moradores do Morro do Bumba, em Niterói (Medeiros, 2014). São caso de graves violações ao direito à moradia destas pessoas, já que não podem viver na rua, e, se obrigadas a pagar aluguel com seus próprios rendimentos, gastam um recurso que lhes é escasso, já que antes viviam em casas próprias.

Episódio emblemático na difusão da política de aluguel social no Rio de Janeiro foram as enchentes que causaram 250 mortes no estado, das quais 48 apenas na capital, em abril de 2010. Este tipo de tragédia não é episódio isolado: em quase todos os verões há chuvas fortes que deixam dezenas de pessoas desabrigadas. O caso 2010 destacou-se, no entanto, por acontecer em período fora 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, por ser recurso utilizado pelo poder público para possibilitar o acesso à moradia digna de forma provisória. Neste sentido, 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:

(...)

II – garantir o acolhimento às vítimas de calamidades;

III – possibilitar o acolhimento de pessoas oriundas de áreas de risco e (...)  
(Rio de Janeiro, 2009a).

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:

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 (Rio de Janeiro, 2001).

Já o anteriormente 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 (Rio de Janeiro, 2010a).

Verifica-se, assim, que o benefício do aluguel social tem grande amparo nas legislações municipal e estadual, como uma forma temporária de prover o direito à moradia digna enquanto não é possível uma solução definitiva. Algumas decisões judiciais reiteram esse dever do poder público, como a proferida pelo ilustríssimo doutor desembargador Alexandre Câmara, que ratificou decisão de primeira instância, condenando o município de Cordeiro<sup>13</sup> 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.

Direito constitucional. “Aluguel social”. Direito à moradia como direito fundamental positivo. Ato administrativo que interdita a moradia da agravada, por risco de desabamento de barranco. Obra reconhecida como necessária, mas que não foi feita. Direito da agravada de exigir do estado (*lato sensu*) uma prestação positiva, consistente em assegurar direito à moradia. Recurso desprovido (Rio de Janeiro, 2009b).

A decisão, agravada e mantida pelo juízo de segundo grau, conferiu a antecipação de tutela para obrigar o município a pagar o benefício nos seguintes termos:

---

13. Cordeiro é um dos 92 municípios do estado do Rio de Janeiro.

concedo a antecipação da tutela, nos termos requeridos na inicial, diante da prova inequívoca da verossimilhança das alegações da parte autora, consubstanciadas nos documentos que instruem a inicial, especialmente o laudo de vistoria do imóvel anexado às fls. 38/54 e, ainda, por haver fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação à mesma, sendo certo que a não concessão do provimento antecipado poderá ser irreversível. Diante da tutela antecipada ora deferida determino à parte ré que realize, incontinente e no prazo máximo de 48 (quarenta e oito) horas, as obras necessárias para evitar o desabamento do talude situado nos fundos da casa da parte autora (endereço fornecido na inicial). Não sendo possível a imediata realização das obras, determino à Prefeitura Municipal de Cordeiro que pague o auxílio moradia (“aluguel social”), no valor de R\$ 300,00 (trezentos reais), sob pena de multa diária no valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais) (Rio de Janeiro, 2009b).

No entanto, apesar da demonstrada importância da política de aluguel social a fim de promover o direito à moradia de forma temporária, há indícios objetivos de que a condução atual desta política na cidade e no estado do Rio de Janeiro está longe de garantir, de forma ampla e difusa, o direito à moradia em situações emergenciais.

O Rio de Janeiro vem experimentando grandes transformações territoriais em função de sediar importantes eventos, em particular como uma das sedes da Copa de Futebol de 2014 e por ser responsável pelos Jogos Olímpicos de 2016. Há grandes obras em curso, destacando-se obras viárias, de forte impacto na estrutura da cidade e de sua região metropolitana (RM) (Gaffney, 2014). Assim, seu mercado imobiliário tornou-se muito dinâmico, valorizando as áreas com melhor infraestrutura urbanística, mas também contribuindo para segregar a população de baixa renda em locais cada vez mais distantes, em que o preço da terra urbana lhe é acessível.

Nesse contexto de intenso encarecimento do custo de vida, o valor do benefício do aluguel social está muito aquém dos preços de mercado praticados atualmente. Isso resulta em extrema dificuldade dos moradores contemplados em conseguir alugar um imóvel no valor do benefício (na maioria dos casos, de R\$ 400). Somada à questão do valor insuficiente, está o período máximo de prestação aos beneficiários, atualmente de um ano, pequeno em relação ao prazo normalmente decorrido para a realização das obras de construção de novas moradias para o atendimento definitivo da demanda das pessoas desabrigadas.

No entanto, existe vasta legislação protegendo o direito à moradia e o Poder Judiciário tem recepcionado esse avanço normativo, ainda que o instrumento do aluguel social incorra nas dificuldades acima referidas. Neste contexto, cabe destacar alguns casos emblemáticos em que o Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro atuou, a fim de garantir o cumprimento daquele direito (Medeiros, 2014). Dois dos casos são dos 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 ocorridos nas enchentes e nos deslizamentos de terra. Apesar de em todos estes casos estar em jogo o direito à moradia de habitantes pobres da cidade, é possível perceber que o poder público aplica de forma não isonômica a legislação vigente.

Os dois primeiros casos são de ocupações para moradia de prédios de propriedade privada abandonados no centro da cidade, um deles na Zona Portuária do Rio de Janeiro, área central que passa atualmente por intenso processo de renovação urbana incluída na Operação Urbana Consorciada do Porto Maravilha. Em ambas as ocupações residiam dezenas de famílias, em grave estado de pobreza e em condições muito precárias de vida (pouca ventilação e iluminação, falta de acesso aos serviços públicos básicos, como escola, posto de saúde etc.).

Com a iminência de despejo, foi necessário o ajuizamento de ações<sup>14</sup> para que o governo do estado e/ou a prefeitura municipal fossem compelidos a inserir seus 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). Preliminarmente, nas duas ações foi determinada a inclusão dos moradores em programas habitacionais e o pagamento de aluguel social enquanto não fosse concretizada a política pública. No entanto, no julgamento dos recursos, os pedidos da Defensoria Pública foram julgados improcedentes, sob o argumento do princípio da reserva do possível (o poder público tem limitação orçamentária) e do conteúdo programático do direito à moradia (conteúdo previsto abstratamente na constituição, sem dever de aplicação imediata), apesar de toda a instrução processual demonstrando o estado de vulnerabilidade dos autores e a falta de alternativas habitacionais.

São emblemáticos, ainda, os casos relacionados às chuvas de abril de 2010 na cidade do Rio de Janeiro, a maior chuva nos últimos cinquenta anos na história da cidade. Houve desabamentos em diversas comunidades e mais de trinta pessoas morreram. A proposta da prefeitura da cidade após estas chuvas foi a remoção total de oito favelas, por estarem supostamente em área de risco altíssimo, antes mesmo da produção de qualquer laudo técnico especificando a necessidade da retirada de tais comunidades.<sup>15</sup> No total, cerca de 3.600 famílias seriam retiradas de suas casas. Das oito comunidades incluídas pela Prefeitura do Rio de Janeiro para remoção imediata, sete estavam em área de encostas e apenas uma (Parque Colúmbia) em área alagável.

14. Processo nº 2009.001.011227-0, na 14ª Vara de Fazenda Pública, e Processo nº 2009.001.160169-0, da 9ª Vara de Fazenda Pública do TJRJ.

15. Ver notícia disponível em: <<http://goo.gl/ON3ExS>>.

Duas (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 32.081/2010, que permitia ações de acesso e desapropriação de imóveis normalmente vetadas pela legislação ordinária (Remoção..., [s.d.]). Com tal decreto, a prefeitura passou a ter legitimidade para despejar moradores sem prévia justificativa, sob o argumento do risco para suas vidas, explicação plausível à população e à opinião pública, concretizando, assim, 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 (Justino, 2010).<sup>16</sup>

A eclosão de vários movimentos de resistência às remoções sugere que o município teria deixado de apoiar sua atuação em defesa do princípio da não remoção, ao promover negociações individuais de indenização, o que contribuiria para a desmobilização das comunidades afetadas. Afinal, o processo de legitimação de remoções forçadas em áreas valorizadas da cidade sob a justificativa do risco indica que não houve respeito por aquilo que preceitua o disposto no Artigo 429 da Lei Orgânica para excepcionar o princípio da não remoção, quais sejam:

- 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 (Rio de Janeiro, 2010b).

Os relatórios de avaliação do risco apresentados foram por demais amplos e genéricos, por isso, contestados facilmente pelo coletivo técnico que auxiliou a Defensoria Pública e as comunidades ameaçadas (Justino, 2010). As principais omissões foram a não realização de vistorias no local dos deslizamentos de terra e a não participação da comunidade atingida na análise e na definição de soluções. Por fim, em caso de necessário remanejamento, o assentamento deve ocorrer em áreas próximas dos locais de moradia e trabalho, o que também não vem ocorrendo.

Durante o referido período, um dos locais mais gravemente afetados por deslizamentos foi o Morro do Bumba, situado em outro município fluminense, Niterói. As habitações estavam construídas em cima do aterro de

---

16. O autor em referência foi estagiário do Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública do Rio de Janeiro entre 2008 e 2010, experiência que orientou a elaboração de sua monografia de conclusão de curso. Atualmente é doutorando em teoria e filosofia do direito na UERJ.



um lixão, desativado desde 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 em que 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 percolato tóxico. No Morro do Bumba, casas, reservatórios de água e lixo compartilhavam o mesmo espaço. No entanto, as casas soterradas pelos deslizamentos de terras nem sequer estavam na lista das moradias consideradas em áreas de risco pela prefeitura local (Justino, 2010).

A Defensoria Pública também atuou ativamente no caso do Morro do Bumba, em que 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 do Exército<sup>17</sup> (no município de São Gonçalo, mas não adaptado ao uso residencial e com várias denúncias de insalubridade) (Justino, 2010). Até 2014, muitas famílias ainda estavam lá, pois vários dos prédios construídos para o reassentamento definitivo delas, por meio 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 o presente de forma grave.

O aluguel social na legislação do Rio de Janeiro é, portanto, um instrumento que visa apenas mitigar provisoriamente a situação de vulnerabilidade da população que habita áreas de risco ambiental e social. Mas, a experiência nos municípios fluminenses sugere que nem esse objetivo tem sido logrado. E, no entanto, sua utilização poderia avançar na direção de uma estratégia mais permanente para dar efetividade ao direito social à moradia, como no caso da legislação francesa, tema da próxima seção.

#### **4 POLÍTICA DE HABITAÇÃO SOCIAL NA FRANÇA: UM PARADIGMA DE ALUGUEL SOCIAL**

A experiência francesa é um exemplo de emprego efetivo do aluguel social como prática permanente nas políticas de habitação para famílias de baixa renda. Na França, a habitação social provida por meio de aluguel social é expressiva. Segundo dados estatísticos de 2014 do Instituto Nacional de Estatística e Estudos Econômicos (Insee, em francês Institut National de la Statistique et des Études

---

17. Ver notícia disponível em: <<http://goo.gl/neJLsQ>>.

Économiques),<sup>18</sup> equivalente ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 39,3% das residências principais eram locatícias, com 17,4% destas do setor social – sendo que dentro do parque social de moradia, as locações representam cerca de 36,0%. Dois fatores principais contribuem para isso: *i*) a manutenção de um regime jurídico específico que afasta a gestão da moradia social da lógica e da pressão do mercado imobiliário; e *ii*) a existência de organismos especializados que gerem boa parte dos imóveis destinados à moradia social, os chamados organismos de HLM.

Duas premissas-base são adotadas para qualificar a moradia social na França: a de que não é viável “corrigir os efeitos seletivos do mercado dentro da lógica de mercado” e a de que “o Estado deve ser o responsável por fiscalizar a qualidade e a diversidade da moradia no âmbito de decisões territorializadas a respeito da sua promoção” (Carraz, 2008, p. 489). Yves Jégouzo afirma que “a França adaptou rapidamente uma concepção mais ampla, fazendo da moradia um instrumento de política social do Estado (art. L. 411 CCH) em benefício das ‘pessoas de recursos modestos ou desfavorecidas’; isto justifica uma intervenção bem mais ampla sobre o mercado” (Jégouzo, 2013, p. 95). As espécies de auxílios financeiros existentes – subvenções, tratamentos fiscais e empréstimos subsidiados – e as especificidades dos organismos responsáveis por sua produção, viabilizam uma certa autonomia em relação à lógica econômica do mercado imobiliário.

Essa relativa autonomia da produção e da gestão da moradia social é também efeito de uma qualificação jurídica própria. Desde a Lei de Bonnefoy, de 23 de dezembro de 1912, a moradia está ligada ao conceito de serviço público, mas foi em 2000 que a produção de moradia social passou a ser considerada como um “serviço de interesse geral”. Esse avanço normativo foi alcançado com a Lei de Solidariedade e Renovação Urbana de 2000 (SRU), que, em seu Artigo 145, tratou “pela primeira vez a produção de moradia social como ‘serviço de interesse geral’” (Jégouzo, 2001, p. 9). Tal qualificação da moradia social justifica o estabelecimento de um regime jurídico particular.

As normas jurídicas que incidem sobre o serviço de provisão de moradia podem ser classificadas em três tipos principais: aquelas que tratam da produção e de conservação das moradias; aquelas que disciplinam o *status* e as condições de funcionamento dos atores, sobretudo dos operadores sociais (HLM); e as normas de financiamento de moradia, cujos auxílios são sucintamente designados como auxílios à construção (*aide à la pierre*) e auxílios à pessoa (*aide à la personne*) (Luft, 2014).

---

18. Disponível em: <<http://goo.gl/uvqcBu>>. Acesso em: 30 março 2016.

A competência para a provisão desse direito social distribuiu-se entre o Estado e as coletividades territoriais francesas.<sup>19</sup> Apesar da oscilação histórica entre centralização e descentralização das políticas de moradia e ainda que o Estado seja o protagonista primeiro nesse campo, não foi possível evitar sua descentralização (Jégouzo, 2013, p. 95). A política de moradia “repousa sobre dois princípios: o da subsidiariedade, que implica uma adaptação das normas às necessidades locais, e da solidariedade, que impõe que se previna rupturas de igualdade no território francês” (Quilichini, 2009, p. 512). Deste modo, ao mesmo tempo em que se garante a realização de ações de moradia de acordo com as necessidades de cada contexto descentralizado, assegura-se patamares mínimos de qualidade e um controle da sua execução em âmbito nacional.

Além do Estado e das coletividades territoriais, existe um outro ator essencial na produção e na administração da moradia social, que são os operadores especializados, intitulados HLM (*organismes d’habitation à loyer modéré*). Eles são os operadores responsáveis pelo mencionado serviço de interesse geral de construir, de aprovisionar e de administrar habitações, principalmente sociais. Segundo dispõe o Artigo L. 411 do Código de Construção e Habitação (CCH), como todos os atores que trabalham para a realização da habitação, eles “participam da realização do direito à moradia e colaboram à necessária mistura social nas vilas e setores da cidade” (França, 2009). Ainda que apresentem um formato de empresa, seu objetivo central não é de gerar lucro, mas de ter uma incidência social. Ainda que não sejam os únicos responsáveis pela provisão da habitação na França, eles ocupam uma parcela expressiva nesse segmento.

O serviço público de moradia social é marcado, segundo Brouant (2004), por três grandes obrigações: *i*) a obrigação de atribuição de moradia segundo as regras definidas pelo legislador, e não em função da lógica de oferta e de demanda do mercado (como os limites de recursos, os critérios de prioridade, os procedimentos formais etc.); *ii*) a obrigação de acessibilidade tarifária segundo os limites de renda definidos pela autoridade administrativa, sem que isso caracterize uma violação substancial do direito de propriedade dos organismos HLM, pois é reconhecido o valor constitucional do direito à moradia; e *iii*) a obrigação de segurança da ocupação acordada aos beneficiários da habitação, definida pelo legislador e concretizada seja por um contrato de locação que derroga as regras do direito comum, seja em função da titulação da propriedade conferida à pessoa ou à família (Brouant, 2004, p. 512).

---

19. A organização política francesa inclui o Estado, as coletividades territoriais de direito comum – comunas, departamentos e regiões –, as coletividades de além-mar e as coletividades portadoras de um estatuto particular (Artigo 72, Constituição). As coletividades territoriais são pessoas jurídicas de direito público a quem o Estado atribui unilateralmente as competências. Gohin *et al.* descrevem que “as competências descentralizadas são, de maneira geral, competências de atribuição, nas quais apenas a autoridade estatal, por meio do legislador, pode as atribuir ou as transferir às coletividades territoriais” (Gohin *et al.*, 2011, p. 129).

Os organismos HLM apresentam diferentes *status* jurídicos. Eles podem ser pessoas jurídicas de direito público (os ofícios públicos de habitação, equivalentes às autarquias brasileiras), mas também podem ser pessoas jurídicas de direito privado (por exemplo, fundações, sociedades anônimas de HLM, sociedades cooperativas de produção, sociedades cooperativas de interesse coletivo). As espécies de personalidade jurídica e as características institucionais dos organismos HLM estão previstas no Artigo L. 411-2 do CCH.<sup>20</sup> Os objetivos sociais que esses organismos devem cumprir incluem:

a construção, a aquisição, o ordenamento, a reparação, a gestão de habitações coletivas e individuais, urbanas ou rurais, que correspondam às características técnicas e de preço de venda determinadas por decisões administrativas e destinadas às famílias e pessoas de recursos modestos (França, 2009, Artigo L. 411-1).

A presença dos HLM permite que, na França, a moradia social seja prioritariamente locativa, pois eles constroem, mantêm e gerem os imóveis que serão alugados para as famílias de diferentes níveis de renda. Nas hipóteses de locação, a propriedade ou a concessão dos imóveis fica, habitualmente, sob a responsabilidade desses operadores sociais. Esta atuação dos HLM como atores da provisão de moradia social é condição fundamental para que as espécies de auxílios financeiros existentes sejam compreendidas.

O CCH prevê que “os organismos de habitação de aluguel moderado mencionados nas alíneas precedentes se beneficiam de exonerações fiscais e de auxílios específicos do Estado, em função do exercício de serviço de interesse geral” (França, 2009, Artigo L. 411-2). As condições financeiras próprias derivam, portanto, desse *status* de serviço de interesse geral.

Como já mencionado, os financiamentos e os auxílios existentes são chamados de auxílios à construção (*aide à la pierre*) e auxílios pessoais (*aide à la personne*). Os auxílios à construção são um conjunto de empréstimos subsidiados e acordados pelo Estado que se dirigem às empresas ou aos empreiteiros. Já os auxílios à pessoa destinam-se diretamente às pessoas ou às famílias (proprietários ou locatários) para reduzir as despesas ligadas à moradia. No entanto, há uma vinculação entre essas duas espécies de assistência providas pelo Estado – os *aides à la pierre* e os *aides à la personne*.

Os organismos HLM ou as pessoas que constroem moradia social recebem empréstimos sociais específicos – *aides à la pierre* –, que são qualificados tendo em vista os diferentes níveis de renda que serão atendidos com a habitação – por exemplo, *prêt locatif aidé d'intégration* (PLA-I), *prêt locatif à l'usage social* (Plus) e

---

20. As particularidades de cada espécie de operador são mais amplas que os aspectos citados. No entanto, a finalidade desse exame é de realizar uma análise geral destes operadores, para lhes distinguir das empresas privadas do mercado livre.

*prêt locatif social* (PLS).<sup>21</sup> As habitações locativas financiadas por esses auxílios à construção obrigam seus beneficiários – que serão os locadores dos imóveis – a assinarem com o Estado uma convenção de auxílio personalizado de moradia (APL). Essas convenções prolongam-se seja pelo tempo de duração do empréstimo, sejam por prazos mínimos e máximos fixados pela lei (França, 2009, Artigo R. 331-19). Ou seja, ao receber os auxílios à construção, o locador compromete-se a alugar o imóvel para as famílias nos níveis de renda acordados com o Estado, por determinados períodos de tempo. Estas famílias receberão, em consequência, um auxílio personalizado mensal – *aide à la personne* – que vai abranger uma parte ou a integralidade do valor do aluguel.

Tendo em vista as condições fixadas pelo Artigo L. 351-2-1 do CCH:

a APL é atribuída com base nos recursos das pessoas ou famílias, assim como às pessoas de nacionalidade francesa ou de nacionalidade estrangeira em situação regular, sob a condição de que elas ocupem uma moradia a título de residência principal e que a habitação não aconteça em um imóvel de uma pessoa próxima (Soler-Couteaux, 2012, p. 276).

As pessoas ou famílias locatárias recebem os auxílios personalizados se elas dispõem de recursos inferiores aos limites estabelecidos. Os aluguéis são limitados pelo Estado e o locatário beneficia-se de um direito de manutenção no local se ele respeita as condições do contrato. “O direito é reconhecido ao locatário de se manter no mesmo local, ao fim do seu contrato, segundo as mesmas condições e cláusulas (...) este direito é de ordem pública, ilimitado no tempo e pessoal” (Soler-Couteaux, 2012, p. 432).

A construção francesa do direito à moradia está, assim, bem mais avançada e em linha com a atual concepção de moradia adequada do que no Brasil. A experiência do aluguel social não é considerada uma estratégia emergencial, mas parte importante do acesso à moradia. Apresenta, além disso, a vantagem de não estimular o uso da propriedade imobiliária como patrimônio privado, senão apenas como a utilidade intrínseca que tem a moradia.

---

21. “Precisamente para o financiamento da locação social, existem o empréstimo locativo à utilização social – Plus (*prêt locatif à l’usage social*) – e o empréstimo locativo auxiliado de integração – PLA-I (*prêt locatif aidé d’intégration*). Esses dois empréstimos são reservados aos operadores sociais e apresentam as mesmas vantagens: subvenções do Estado, empréstimos a taxas reduzidas e de longo termo distribuídas pela Caixa de poupança e consignações – CDC (*caisse de dépôt et consignations*), disposições fiscais favoráveis (TVA 5,5% e exoneração da taxa fundiária sobre as propriedades construídas – TFPB). O PLA-I é mais social que o Plus; ‘as habitações financiadas pela PLA-I são destinadas a pessoas ou famílias que se encontram em dificuldades particulares de inserção. A taxa do empréstimo é menor que para o Plus e os níveis de aluguéis e limites de renda exigidos são menos elevados’. O empréstimo locativo social – PLS (*prêt locatif social*) – é uma modalidade intermediária que apresenta as vantagens dos empréstimos anteriores, com exceção das subvenções” (Luft, 2014, p. 321).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O aumento da taxa de urbanização da população acirra a disputa pela terra urbana, dificultando o acesso à moradia da população pobre. A política pública habitacional é, neste sentido, uma necessidade, seja para regular o mercado imobiliário, seja para prover soluções não mercadológicas para o direito à moradia social.

A moradia é hoje um direito essencial amplamente garantido em nosso ordenamento jurídico, acompanhando os avanços em âmbito internacional, seguindo, em particular, as orientações emanadas da Agência ONU-Habitat.

Tal direito, apesar de reconhecido, vem sendo construído e inserido no ordenamento jurídico de cada país seguindo padrões culturais locais. Países em que a expectativa de cidadania é mais elevada, como é o caso da França, avançam mais rapidamente em incluí-lo em uma abordagem mais holística e em linha com a política urbano-ambiental. Por isso, a experiência francesa foi tomada como referência para um avanço que a política habitacional brasileira pode alcançar.

No Brasil, existe vasta legislação protetiva do direito à moradia, mas esta ainda está longe de ser consolidada no novo contexto jurídico-urbanístico trazido com a Constituição de 1988, como um direito coletivo e inter-relacionado com os demais direitos humanos. Ainda assim, tem ocorrido um aumento da demanda judicial por moradia social que, no caso do estado e do município do Rio de Janeiro, tem se manifestado por meio do deferimento do aluguel social. Trata-se, entretanto, de soluções emergenciais e que dependem quase sempre de demanda judicial, o que limita o alcance da medida.

E, no entanto, avançar no enfrentamento da falta de moradia deve envolver alguma política de locação social. Isto porque, como é por demais sabido, não contribui para a especulação imobiliária, uma vez que não envolve a propriedade imobiliária.

No entanto, o poder público vem privilegiando a transferência de propriedade nas políticas habitacionais. Trata-se de estratégia que tende a não enfrentar o *deficit* habitacional, muito concentrado nas famílias que recebem até 3 salários mínimos (SMs). Pode, ao contrário, afetá-las negativamente, deixando-as sujeitas às chamadas “remoções brancas” pelo encarecimento do custo de vida ou do peso das prestações em seus orçamentos familiares.

O modelo francês fornece elementos que apontam direções possíveis para se institucionalizar políticas de moradia social mais eficazes no Brasil, no sentido da ampliação da cobertura ao direito à moradia. Isto porque o aluguel social na França tem sido uma experiência positiva no sentido de o mercado imobiliário exercer menos pressão sobre a promoção de moradia. Além disso, o aluguel social não implica apenas a definição de valores de repasse pelos

poderes públicos às famílias e a limitação dos valores de locação, ele exige mudanças estruturais na forma de provisão da moradia para famílias de rendas mais modestas. Envolve, enfim, a articulação das políticas sociais de enfrentamento à pobreza, com a construção de cidades socialmente mais justas e inclusivas.

## REFERÊNCIAS

ALFONSIN, J. Função social da cidade e da propriedade privada urbana como propriedades de funções. *In*: ALFONSIN, B.; FERNANDES, E. (Org.). **Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

ANTONUCCI, D. *et al.* **UN/habitat**: das declarações aos compromissos. São Paulo: Romano Guerra, 2010.

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

BROUANT, J.-P. Européanisation, territorialisation, contractualisation: quel avenir pour l'encadrement de l'intervention publique dans le domaine du logement? **Revue de Droit Immobilier (RDI)**, Paris, v. 26, n. 6, p. 508-514, 2004.

CARRAZ, M. Logement social et habitat: une nécessité faite lois. **L'actualité Juridique du Droit Administratif (AJDA)**, Paris, n. 10, p. 489-491, 2008.

FERNANDES, E. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. *In*: FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. (Org.). **Direito urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. (Estudos Brasileiros e Internacionais).

FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional municipal no Brasil**. Belo Horizonte: FJP, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/bCLUPA>>.

FRANÇA. **Code de la Construction et de l'habitation (CCH)**. [s.l.]: [s.d.], 2009. Disponível em: <<https://goo.gl/UUqDyc>>.

GAFFNEY, C. Fronteiras, barreiras e mobilidades: problematizando o projeto olímpico no Rio de Janeiro. *In*: SANTOS, A. P.; SANT'ANNA, M. J. G. (Org.). **Transformações territoriais no Rio de Janeiro do século XXI**. 1. ed. Rio de Janeiro: Faperj; Gramma, 2014.

GOHIN, O. *et al.* **Droit des collectivités territoriales**. Édition 2011/2012. Paris: Cujas, 2011.

JÉGOUZO, Y. La loi solidarité et renouvellement urbains, présentation générale. **L'actualité Juridique du Droit Administratif (AJDA)**, Paris, n. 1, p. 9-17, 2001.

\_\_\_\_\_. Les offices de l'habitat et la décentralisation. **L'actualité Juridique du Droit Administratif (AJDA)**, Paris, n. 24, p. 95-99, 2013.

JUSTINO, D. **A suspensão de direitos na política de remoção de comunidades de baixa renda do município do Rio de Janeiro**. 2010. Monografia (Graduação) – Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais, Rio de Janeiro, 2010.

LUFT, R. **Regularização fundiária urbana de interesse social: a coordenação entre as políticas de urbanismo e de habitação social no Brasil à luz de experiências do direito francês**. 2014. Tese (Doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

MEDEIROS, M. G. **Megaeventos e direito à moradia: como opera o empreendedorismo urbano no contexto do neodesenvolvimentismo – o caso do Parque Olímpico no Rio de Janeiro**. 2014. Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

MEDEIROS, M. G. P. *et al.* Copa do Mundo, Olimpíadas e a luta pelo direito à cidade no Rio de Janeiro. *In: SEMINÁRIO DE PESQUISA, DIREITO E MOVIMENTOS SOCIAIS*, 2., 2012, Goiás. **Anais...** Goiás: IPDMS, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/c6q6n6>>.

MILANO, J. Aluguel social no Brasil: algumas reflexões sobre a ideologia da casa própria. *In: ENCONTRO NACIONAL ANPUR (ENANPUR)*, 15., 2013, Recife. **Anais...** Recife: Anpur, 2013.

QUILICHINI, P. Les politiques locales de l'habitat. **Revue de Droit Immobilier (RDI)**, Paris, n. 7-8, p. 512-519, 2009.

REMOÇÃO: exceção ou norma da política habitacional? **Observatório das Metrôpoles**, [s.d.]. Disponível em: <<http://goo.gl/zyNOaW>>.

RIO DE JANEIRO. **Benefício temporário destinado a atender às necessidades advindas da remoção de famílias domiciliadas em áreas de risco ou desabrigadas**. Rio de Janeiro: SEASDH, [s.d.]. Disponível em: <<http://goo.gl/Ao5J72>>.

\_\_\_\_\_. **Constituição do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Assembleia Legislativa, 1989.

\_\_\_\_\_. Decreto municipal nº 20.454, de 24 de agosto de 2001. Aprova as diretrizes de relocação em edificações de assentamento populares. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, 2001.

\_\_\_\_\_. Resolução Conjunta SMH/SMAS nº 001, de 29 de janeiro de 2009. Dispõe sobre a concessão de bolsa-auxílio por pessoa, para locação social. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, 2009a.



\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. **Agravo de Instrumento (AI) nº 2009.002.17638**, de 15 de julho de 2009. Rio de Janeiro: TJRJ, 2009b.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 42.406, de 13 de abril de 2010. Institui o programa Morar Seguro, de construção de unidades habitacionais para o reassentamento da população que vive em áreas de risco no estado do Rio de Janeiro. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, 2010a.

\_\_\_\_\_. **Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Procuradoria-Geral do Município do Rio de Janeiro, 2010b.

SARLET, I. **O direito fundamental à moradia na constituição**: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. (Arquivos de Direitos Humanos, v. 4).

SOLER-COUTEAUX, P.; LLORENS, E.; LAVIELLE, N. **Droit et financement du logement social**. Paris: Le Moniteur, 2012.

TRINDADE, A. A. C. **A proteção dos direitos humanos nos planos nacional e internacional**: perspectivas brasileiras. San José: IIDH, 1992.

VALLE, V. Judicialização do direito à moradia. *In*: PESQUISA CIENTÍFICA EM DIREITO À CIDADE: DIÁLOGOS E CAMINHOS ENTRE ACADEMIA E ESTADO, 2014, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Procuradoria-Geral do Município do Rio de Janeiro, 2014.

#### **BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR**

BONDUKI, N. G. **Origens da habitação social no Brasil**. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

MEDEIROS, M. G. **A Justiciabilidade do direito social à moradia**: uma análise de dois casos do Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública Geral do Estado do Rio de Janeiro. 2010. Monografia (Graduação) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

SANTOS, A. M. S. Penalva. Planejamento urbano: para quê e para quem? **Revista de Direito da Cidade**, v. 1, n. 1, p. 91-119, Rio de Janeiro, 2006.

\_\_\_\_\_. Planejamento urbano: uma agenda para o futuro das cidades fluminenses **Revista de Economia Fluminense** – Estratégias de Desenvolvimento, Rio de Janeiro, ano 7, n. 13, p. 27-37, 2013.

SANTOS, A. M. S. P.; MEDEIROS, M. G. P.; VASQUES, P. H. Política urbana no Rio de Janeiro: entre a cidade do plano e a cidade real. **Cadernos de Desenvolvimento Fluminense**, Rio de Janeiro, n. 2, p. 2-21, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/iXPhLD>>.

SAULE JUNIOR, N. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004.

SMITH, N. A gentrificação generalizada: de uma anomalia local à “regeneração” urbana como estratégia urbana global. *In*: BIDOUC-ZACHARIASEN, C. (Org.). **De volta à cidade**. São Paulo: Annablume, 2006.