

A INFLUÊNCIA DA ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA NO ACESSO À MORADIA: INSTRUMENTOS PARA SUA MITIGAÇÃO E A PRESSÃO POPULAR COMO FERRAMENTA PARA EFETIVAÇÃO DO DIREITO CONSTITUCIONAL À HABITAÇÃO.

Eliabe Matos Filgueira

RESUMO: Descreve a urbanização desordenada e problemas decorrentes da acumulação do solo urbano. Mostra a especulação imobiliária como prática penosa para o acesso à moradia. Ressalta a importância de ferramentas legais que mitiguem a especulação lesiva. A importância da pressão popular neste enfrentamento, garantindo direitos. Objetivo: Demonstrar a nocividade que o acúmulo de espaço urbano através da especulação imobiliária desenfreada, além das ferramentas normativas, bem como a pressão popular através dos movimentos sociais como maneira de mitigar essa prática. Método: A pesquisa foi realizada através de inúmeras bibliografias. Conclusão: importância da existência de normas na esfera constitucional e também na infraconstitucional, a sua concretização é vital para que as lutas em busca de uma sociedade mais digna, igualitária e humana, saiam da formalidade da letra da lei e passem a conviver no dia-a-dia dos cidadãos que tanto necessitam, portanto, o ordenamento jurídico nos fornece as ferramentas necessárias para a efetivação dos nossos direitos, mas isoladamente não é possível obter melhorias materiais, é fundamental a organização da população em busca dessa concretização, através de movimentos sociais, políticas públicas e as ferramentas que dispomos, é possível sim que a sociedade se torne mais justa.

PALAVRAS-CHAVE: Moradia. Especulação Imobiliária. Estatuto da cidade. Cidade. MTST. Movimento Social. Direito à Moradia. Constituição Federal.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo possui como tema principal o direito constitucional à moradia e a dificuldade em sua efetivação com a prática de acumulação do solo com fins especulativos como agente e, diante da problemática exposta, a pressão popular como uma das formas de dar efetividade ao direito constitucional à habitação.

O trabalho foi dividido em três partes, além da introdução e considerações finais. Onde no segundo capítulo serão abordados aspectos históricos sobre a formação das cidades, o processo de migração do campo para os centros urbanos, a transformação do solo urbano em mercadoria e a dificuldade em ter o acesso a ele. No terceiro capítulo, em decorrência a essa transformação, trataremos, também, sobre a

especulação imobiliária como processo penoso para o acesso à moradia a população carente e, por fim, no quarto capítulo, trataremos sobre os instrumentos que o Estado utiliza para dificultar essa prática suas dificuldades e dos movimentos sociais como ferramenta para a efetivação..

Para a realização do trabalho foi feita uma pesquisa bibliográfica utilizando como principais autores, Raquel Rolnik, David Harvey, Nelson Saule Júnior, além do uso da Constituição Federal do Brasil de 1988.

2 SURGIMENTO DAS CIDADES NO BRASIL: PROBLEMÁTICAS COM A URBANIZAÇÃO DESORDENADA

Quando falamos em cidades, a primeira imagem que nos remete à palavra são os grandes prédios, o amontoado de pessoas, milhares de veículos circulando pelas ruas. O processo de migração do campo para a cidade, a industrialização e com isso a urbanização desenfreada trouxeram algumas problemáticas para a vida coletiva urbana. Adiante, abordaremos alguns aspectos dos surgimentos das cidades e o processo de ocupação das áreas urbanas e a disputa pelo solo urbano que acabou se transformando em mercadoria com o passar do tempo.

Para Coulanges (1961), as primeiras cidades surgiram através das famílias, que ao agruparem-se formaram as fratrias, que por sua vez deram origem as tribos e, por fim, as cidades. Analisando essa sequência, é possível enxergar a semelhança estrutural entre essas sociedades, uma dando origem à seguinte por uma série de federações, ou seja, uma reunião de várias sociedades com o mesmo objetivo e com uma autoridade em comum. O autor ainda expõe para que essas evoluções fossem possíveis seriam necessárias umas formas de concessões entre as tribos, cada uma sendo independente da outra, citando como exemplo, tanto nas esferas religiosa e civil. A cidade não poderia tutelar algum ocorrido dentro de alguma família, apenas o patriarca deveria julgar o acontecimento da forma que lhe fosse tradicional.

Raquel Rolnik (1994) subdivide a cidade em algumas de suas características para poder conceitua-la. Para Rolnik, a cidade poderia ser um ímã, exercendo uma função de chamariz, onde através de uma construção que atrairia a seguinte, que por sua vez traria outra, utilizou-se do exemplo dos zigurates na antiga mesopotâmia, que em torno deles se erguiam outras construções. A autora frisa que a cidade se manifestava também na forma de escrita, ao longo da história vemos que tanto a escrita como as cidades se desenvolvem de maneira quase que simultânea. Rolnik aborda ainda o aspecto político da cidade, “ao pensar a cidade como ímã, ou como escrita, não paramos de lembrar que construir e morar em cidades implica necessariamente em viver de forma coletiva”, e, por última característica, a autora tem a cidade como mercado.

Quando se fala em poder de atração das cidades, como a aglomeração urbana, se dá na forma escrita e política, isso tudo é remetido a um tipo de espaço que ao concentrar e reunir pessoas, acaba fortificando as possibilidades de interações, possibilidades de trocas, colaboração e, porque não, potencializando sua capacidade produtiva.

Rolnik (1994) diz, ainda, que em algum momento da história as cidades passaram a se organizar em função do mercado, essa organização acabou gerando efeitos

não só na cidade, mas em regiões circundantes, essa movimentação acabou atraindo grandes populações atraindo grandes populações para os centros urbanos. Pegando todo o contexto histórico para a formação das cidades e sua consolidação como polo tanto cultural quanto mercantil, passando pelo modelo feudalista e o seu declínio, sem mencionar o mercantilismo que já desbravava os mares.

No Brasil, durante sua época colonial, a população vivia em sua maioria concentrada no campo. As cidades pouco se desenvolviam e dependiam basicamente da produção advinda do campo, nessa época poucos comerciantes viviam na cidade e alguns donos de terra também possuíam propriedades no meio urbano, mas concentravam sua atenção para o campo. No início, as primeiras ocupações urbanas se detinham a regiões litorâneas, essa escolha se dava a facilidade de exportar os produtos. Com o passar do tempo e com a descoberta dos metais preciosos, as cidades começaram a surgir no interior.

A ascensão, e a crescente influência, dos comerciantes, como também, a vinda da família real para o Rio de Janeiro, acabou como fator importante para que os centros urbanos comesçassem a se desenvolver. O Brasil sendo colonizados por portugueses, a família real chegando ao país, aliada ao crescimento dos perímetros urbanos, alguns traços lusos se acentuaram. O Estado luso considerava, em última análise, que tudo pertencia à Coroa, tudo seria patrimônio do rei, e a sociedade colonial acabou absorvendo esse modelo. Os governantesseriam escolhidos entre os homens leais ao rei, esses homens advinham da própria família real ou de famílias aliadas, por mais que não detivessem a linhagem real, mas sempre de famílias abastadas.

O primeiro movimento de segregação surge a partir da separação entre o local de trabalho e moradia dos detentores de grandes riquezas (banqueiros, funcionários ligados a cargos de autoridade, grandes comerciantes), a partir daí bairros exclusivamente residenciais e homogêneos surgem, e com essa burguesia nasce um novo conceito de moradia, onde se buscava a privacidade e o isolamento. Com o declínio da escravidão e impulso do trabalho livre, surge o trabalhador assalariado, e o vínculo entre senhor e escravo é redefinido pelo vínculo patrão/empregado. Onde através do salário, o empregado teria que tirar o seu sustento, entendendo minimamente pelo sustento a sua comida e seu teto. Então, cada um, patrão e empregado, conseguiria morar apenas onde pudesse arcar com suas condições, dessa forma o processo de segregação começa a dar os moldes na formação das cidades modernas. (ROLNIK, 1994)

Com advento da intensificação da urbanização nas cidades brasileiras cria-se um modelo de ocupação territorial que divide a cidade. Este modelo além de separar espacialmente os moradores, os separa socialmente, dividindo a cidade entre bairros de classe baixa, média e alta (PIMENTEL, p.8).

Do ponto de vista político, a segregação acaba sendo tanto o produto como produtora do conflito social. E onde o Estado se encaixa nisso tudo? Enquanto temos bairros sem o básico como saneamento e segurança, do outro lado existem locais onde o Estado atua de maneira mais ativa e investe de fato. Pode-se concluir que o Estado atua em todos os casos, tanto como criador da segregação quanto mantenedor (ROLNIK, 1994, p.53). A segregação espacial acabou por estar ligada diretamente ao status econômico e social, diferenciando assim as classes sociais numa cidade.

Como em todas as fases precedentes, esta expansão mais recente do processo urbano trouxe com ela incríveis transformações no estilo de vida. A qualidade de vida urbana tornou-se uma mercadoria, assim como a própria cidade, num mundo

onde o consumismo, o turismo e a indústria da cultura e do conhecimento se tornaram os principais aspectos da economia política urbana. (HARVEY, 2008, p. 81)

Bairros inteiros sem saneamento básico e condições mínimas para uma vida digna ao lado de bairros possuidores de mansões luxuosas e acesso as mais variadas formas de comodidade que a tecnologia pode oferecer. Condomínios dotados de todas as tecnologias em segurança, enquanto na favela ao lado que já possui dificuldades em ter as condições básicas para a sobrevivência atendidas, que dirá acesso à segurança. Essas cenas, por mais contrastantes que sejam, fazem parte de um quadro cada vez mais real e vívido nas grandes cidades brasileiras. Como exposto por Rolnik (1994, p.47), uma breve análise sobre a história das cidades, percebe-se a grande influência que a mercantilização exerceu para a sociedade e a forma de organização do Estado.

Assim, desde os primórdios na formação das cidades e durante todo o processo histórico, vemos que o poder se origina e se mantém através da classe dominante, com essa premissa e com o exposto até o presente momento é fácil constatar que o direito ao acesso à cidade, de fato, está nas mãos de uma pequena elite econômica, e que acaba moldando a cidade de acordo com seus interesses. Dessa forma, o acesso às condições dignas de moradia na cidade não chega a todos os seus habitantes de fato, enquanto uma parcela da população vive ainda em casas de papelão e plástico, não possuindo saneamento básico ou água encanada, no outro lado a minoria, classe dominante, possui verdadeiramente aquilo que é direito de todos. A sensação que se tem é que embora a cidade abrigue a todos, ela não pertence a todos, de fato.

A oposição ao modelo social explicitado até aqui, formada por movimentos sociais ligados as questões urbanas, em especial o abordado no presente artigo, qual seja o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto – MTST, se faz cada vez mais necessária e vital para a obtenção de conquistas significativas na efetivação desses direitos

Em 1948, o direito à moradia digna, se tornou um direito humano universal, através da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Não por uma epifania do legislador, mas fruto das mudanças e lutas sociais refletidas de maneira positiva nas normas desse país, no texto da Constituição Federal de 1988 o direito à moradia foi inserido de maneira expressa em seu artigo 6º (BRASIL a, 2020, web), mas apesar da carga imperativa da CF/88 ela não consegue garantir materialmente que esses direitos sejam atendidos, dessa forma, o papel dos movimentos sociais se torna cada vez mais primordial para se avance em sua efetivação. Em 2001, a Lei nº 10.257, denominada Estatuto da Cidade, no seu art. 1º e parágrafo único, “estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”. (BRASIL b, 2020, web)

Apesar das normas isoladamente não garantirem a efetivação material de seus conteúdos, a legislação brasileira consiste em avançar significativamente em direção à diminuição das desigualdades. Outro aspecto relevante é que a discussão gerada em torno da questão urbana posicionou este tema como um assunto que diz respeito a todos que vivem nas cidades, não apenas à técnicos e gestores.

3 ACUMULAÇÃO DE SOLO URBANO COMO PROBLEMA À EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA

O direito à moradia não pode ser resumido a uma estrutura física onde uma família irá se estabelecer com a intenção de permanência, o conceito vai além de paredes, portas, janelas e telhado. Para uma pessoa ter acesso à moradia digna deve dispor de meios para que tenha segurança, com o direito de morar sem ter medo de ser removido do local ou passar por alguma outra ameaça; infraestrutura de serviços públicos, onde tenha o saneamento básico, água encanada, postos de saúde, áreas de esporte e lazer, além de outros pontos importantes como coleta de lixo, transporte público; habitabilidade, que significa boa proteção contra as mudanças climáticas, sol, chuva, calor, frio, além de garantir uma boa vivência, como a quantidade de cômodos proporcional a quantidade de moradores. (ONU..., 2020, web)

Apesar de ser mais amplo, faz-se necessário a abordagem do aspecto habitacional do direito à moradia, por entender que não adiantaria um saneamento básico, água encanada, posto de saúde, lugares para lazer, sem que o cidadão tivesse onde morar, sendo a sua casa o ponto de partida para uma vida mais digna.

Como visto anteriormente, o processo de transição entre os modelos sociais, a migração do campo para a cidade e todo o processo da formação das cidades, percebemos que a terra com sua valorização “passa a ser uma mercadoria”, (ROLNIK, 1994, p.39), e como tal, quem a detém são os possuidores do capital. A terra sendo tratada como mercadoria e a sua posse nas mãos dos possuidores de capital, o seu acúmulo acaba por parecer natural seguindo a lógica capitalista. O problema da segregação que já discorreremos um pouco sobre, passa a conviver com concentração de terras, muitos espaços urbanos nas mãos de poucos proprietários, que mal investem na propriedade esperando apenas pelos investimentos dos setores públicos para que o imóvel seja valorizado, dessa forma, o valor do imóvel aumenta graças ao investimento do poder público na área e todo o lucro fica para a iniciativa privada, essa prática é conhecida como especulação imobiliária. Campos Filho (apud SABOYA, 2020, web) define especulação imobiliária da seguinte maneira: é “[...] uma forma pela qual os proprietários de terra recebem uma renda transferida dos outros setores produtivos da economia, especialmente através de investimentos públicos na infra-estrutura e serviços urbanos[...]”

[...] melhorias que acabam valorizando os terrenos podem dar-se de muitas formas; as mais comuns referem-se à provisão de infra-estrutura (água, esgoto, energia), serviços urbanos (creches, escolas, grandes equipamentos urbanos) e às melhorias realizadas nas condições de acessibilidade (abertura de vias, pavimentação, sistema de transporte, etc.)[...] Tais melhorias, quando realizadas no entorno de um terreno, acabam agregando-lhe maior valor. Terrenos com boa infra-estrutura são mais caros que terrenos sem nenhuma infra-estrutura. O mesmo vale para a pavimentação das vias. Outro caso relativamente comum é o de terrenos que não são muito bem localizados, até que uma nova avenida ou rua importante é aberta, melhorando suas condições de acessibilidade. Seu preço, por consequência, acaba aumentando quase que instantaneamente. (SABOYA, 2015, web)

Saboya (2015, web) continua que, esse processo de “melhoria” da localização da propriedade deixa com que a cidade se encarregue de melhorar aquela área, sem que o proprietário tenha feito investimento, vale salientar que nem sempre o investimento é feito única e exclusivamente pelo poder público, por vezes empresários ou proprietários de outros imóveis investem na estruturação da vizinhança, o autor continua a explicação exemplificando:

Para entender esse ponto de vista, é interessante fazer uma comparação: imagine um empreendedor qualquer, que queira ter lucro através da realização de uma determinada atividade. Para conseguir isso, ele tem que investir uma certa quantia de capital e correr um risco, proporcional à probabilidade de o negócio dar certo ou não. Os ganhos, por sua vez, também serão proporcionais ao risco corrido. Ele presta um serviço que, de uma maneira ou de outra, é útil à coletividade e, em troca desse serviço prestado, recebe sua compensação financeira. Nesse processo, ele gera empregos e movimentação a economia. Por outro lado, o especulador imobiliário que investe a mesma quantia de capital em um terreno ocioso não está contribuindo em nada para a sociedade. Não gera empregos, não presta nenhum tipo de serviço, e pior: ainda traz inúmeros prejuízos para a coletividade, conforme será visto mais adiante. Ainda assim, por causa da valorização imobiliária conseguida através de investimentos feitos por outros setores da sociedade, alcança lucros muitas vezes bastante grandes. (SABOYA, 2015, web)

Existe, ainda, uma maneira de valorizar uma certa área, que é fazendo com que outras áreas sejam piores do que a primeira. Criar lotes em áreas periféricas, com a infraestrutura precária, é um exemplo dessa outra modalidade. Assim, o valor da primeira área aumenta graças ao “ranking” de localizações que existe nas cidades. “Na maioria das vezes, esse mecanismo está associado também à forma mais básica da especulação imobiliária, uma vez que deve ser feita provisão de infra-estrutura para atender a essas piores localizações, e que essa infra-estrutura acaba passando pelos terrenos mais bem localizados, valorizando-os ainda mais” (SABOYA, 2015, web). Fica claro identificar o caráter ilegítimo do enriquecimento decorrente da especulação imobiliária, já que boa parte do investimento vem do capital público, que é reflexo da contribuição da sociedade, enquanto o lucro ficará concentrado apenas na iniciativa privada.

Essa prática tem alguns efeitos negativos para a sociedade, graças ao acúmulo de propriedades nas mãos de alguns poucos, fazendo com que algumas áreas fiquem pouco ocupadas, enquanto outras fiquem densamente povoadas, sem mencionar que o movimento inverso acaba ocorrendo com o investimento na infraestrutura, de forma que ela fique sobrecarregada em alguns pontos da cidade, enquanto praticamente inexistam em outras partes, isso à grandes custos tanto no aspecto financeiro quanto no aspecto social. O aumento da densidade populacional em certas regiões é apenas um dos vários problemas que surgem, há uma ampliação cada vez maior da distância entre, por exemplo, o local de trabalho e moradia entre as pessoas com menos condições. “Outra possível consequência da retenção especulativa de imóveis é a dificuldade de deslocamento gerada pela escassez de vias e de possíveis caminhos para quem se desloca. Isso acontece quando os terrenos ociosos são grandes, e impedem o surgimento de conexões entre áreas da cidade pelo fato de não estarem parcelados”. (SABOYA, 2015, web)

A especulação imobiliária age diretamente contra o direito das pessoas terem uma moradia digna, simplesmente pelo fato de ir contra alguns preceitos legais como o inciso XXIII do artigo 5º da Constituição Federal, onde se demanda que a propriedade deverá atender à sua função social, e no §2º do artigo 182, é mostrado que a função social da propriedade urbana é atendida quando se obedecer às ordens da cidade, expressas através do plano diretor, e sua elaboração compete a cada cidade. Sem falar que o plano diretor é o que dará as diretrizes de como o Estatuto da Cidade funcionará, “O Estatuto da Cidade é uma lei federal (Lei Federal nº10.257/2001) que diz como deve ser feita a política urbana por todo o país. Seu objetivo é garantir o Direito à Cidade para

todos e, para isso, traz algumas regras para se organizar o território do município. É ele que detalha e desenvolve os artigos 182 e 183 do capítulo de política urbana da Constituição Federal.” (PLANO DIRETOR, 2020, web)

Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residente no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: XXIII - a propriedade atenderá a sua função social (BRASIL, 2020, web)

Mas o que vem a ser a função social de fato? Carlos Roberto Gonçalves (2008,) p. 222) explica:

O princípio da função social tem controvertida origem. Teria sido, segundo alguns, formulado por Augusto Comte e postulado por Léon Duguit, no começo do século. Em virtude da influência que a sua obra exerceu nos autores latinos, Duguit é considerado o precursor da idéia de que os direitos só se justificam pela missão social para o qual devem contribuir e, portanto, que o proprietário deve comportar-se e ser considerado, quanto à gestão dos seus bens, como um funcionário.

Já Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1997, p. 328), expõe que “a Constituição, reconhecendo a função social da propriedade, não nega o direito exclusivo do dono sobre a coisa, mas exige que o uso, o gozo ou disposição do bem seja condicionado ao bem estar geral: o proprietário é um procurador da comunidade para a gestão de bens destinados a servir a todos, embora não pertençam a todos.”

Portanto, pode-se afirmar que a função social da propriedade urbana, desempenha um papel normal e racional da propriedade, forçando o proprietário a dar um destino útil e produtivo ao imóvel. Aliado a isso, é de suma importância fazer com que os Estatutos das Cidades, Planos Diretores de cada município tenham não apenas a sua validade formal, mas que sejam materialmente efetivados.

4 O ESTATUTO DA CIDADE COMO TENTATIVA DE ENFRENTAMENTO À ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA.

Agora está na lei. O Estatuto da Cidade busca regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal. No que pertine ao IPTU, esse Estatuto dedica o artigo 7º para dispor que, no caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos nas disposições contidas na lei específica que inseriu, no Plano Diretor da cidade, a providência urbanística necessária, na forma do caput do artigo 5º da Lei nº 10.257, de 2001, ou não sendo cumpridas as etapas previstas de implementação urbanística, o município poderá proceder à aplicação do IPTU progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota, pelo prazo de cinco anos consecutivos.

Nesse caso, o valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado em lei específica e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento. Nos termos dos §§ 2º e 3º, do artigo 7º, se, por acaso, a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não for atendida, o município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, sendo vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva. Afinal, nos termos do § 2º, do artigo 182, da Constituição Federal, “a propriedade urbana cumpre sua função

social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”.

Estatuto da Cidade é a Lei Federal de nº 10.257 de 10 de Junho de 2001 que tem como objetivo estabelecer diretrizes gerais da política Urbana do Brasil. Ele surgiu da necessidade de organizar os espaços urbanos diante do rápido crescimento populacional e distribuição inadequada da terra. O documento é um marco para o urbanismo no Brasil, pois abriu um leque de possibilidades para lidar com questões urbanas.

A Constituição de 1988 foi a primeira a tratar da questão urbana. Até 1950, o Brasil era um país predominantemente rural, mas essa realidade mudou rapidamente nos anos seguintes. A partir dos anos 60, a situação inverteu-se e passamos a ser um país majoritariamente urbano.

Esse processo de urbanização rápido e intenso trouxe consequências para o crescimento do Brasil. Houve um aumento drástico da demanda por empregos e serviços públicos.

A carência de trabalho, saneamento básico, educação e outras necessidades deu origem a grupos organizados, chamados de movimentos sociais urbanos. Eles passaram a reivindicar melhorias nas cidades a partir dos anos 70, levando essas reivindicações para a Assembleia Nacional Constituinte instalada em 1986. Entidades sociais e profissionais integradas no Fórum Nacional da Reforma Urbana formularam uma Emenda Popular que conseguiu reunir 130 mil assinaturas. As petições deram certo, a Constituição Federal passou a tratar de direito urbanístico e dedicou um capítulo específico à política urbana.

Basicamente, esse capítulo exige da propriedade urbana o cumprimento da sua função social. Ele diz que cabe à união fixar as diretrizes gerais da política urbana e, aos municípios, formular e executar sua política conforme essas diretrizes. O Estatuto da Cidade foi criado com o objetivo de regulamentar os artigos 182 e 183 do Capítulo da Política Urbana da Constituição Federal. Ele estabelece diretrizes gerais e oferece ferramentas para que os municípios as coloquem em prática.

A retenção especulativa do solo urbano, sem perder de vista seus resultados negativos, é, em princípio, um exercício regular do direito à propriedade. A ideia de função social da propriedade é uma forma de o sistema jurídico mitigar a amplitude do direito à propriedade, condicionando o exercício deste direito para cumprir uma função além do interesse individual do proprietário. Neste sentido, é uma forma de intervenção da atividade privada. Este e outros assuntos são compreendidos no capítulo constitucional sobre a Ordem Econômica. Para Eros Grau (1997, p. 62), a Ordem Econômica possui um conceito muito próximo de Constituição Econômica, definindo-se então:

[...] conjunto de preceitos que institui determinada ordem econômica ou conjunto de princípios e regras essenciais ordenadoras da economia [...]”. José Joaquim Gomes Canotilho (1995, p. 327) expõe que a Constituição Econômica, em seu sentido específico, é “[...] o conjunto de disposições constitucionais que dizem respeito à conformação da ordem fundamental da economia

Eros Roberto Grau (1997) descreve, ainda, ordem econômica como:

[...] o conjunto de normas que define, institucionalmente, um determinado modo de produção econômica. Assim, ordem econômica, parcela da ordem jurídica (mundo do dever ser), não é senão o conjunto de normas que institucionaliza uma determinada ordem econômica (mundo do ser).

Esse conjunto de normas que constitucionalizam a ordem econômica no nosso país, funciona de forma a determinar o nosso modelo econômico. No artigo 170 da CF/88, que faz parte do título VII, “Da ordem econômica e financeira”, faz com que a ordem econômica seja fundada na livre iniciativa, na livre concorrência contem em si princípios básicos do modelo econômico capitalista. Seria, então, correto afirmar, segundo Eros Graus, que a CF/88 já define em si o modelo econômico adotado pelo país. Embora regida pelos princípios básicos do capitalismo, é importante salientar que a ordem econômica nacional também incorpora alguns princípios representativos advindos das conquistas sociais em seus textos, como a defesa ao consumidor, função social da propriedade entre outros.

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:

(...)

II - propriedade privada;

III- função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VII - redução das desigualdades regionais e sociais; VIII - busca do pleno emprego;

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei. (BRASIL a, 2014, web)

Foi exposto ao longo do trabalho desde o surgimento das cidades e seus primeiros problemas ao modelo econômico adotado por nossa constituição nos dias atuais, possuidora de uma base capitalista. Como lidar com a livre iniciativa, que é defendida pela constituição, e o problema da especulação imobiliária no país? Existem os estatutos das cidades, planos diretores, a propriedade tem que atender a sua função social, como instrumentos para a limitação ou dificuldade dessa prática.

Desde o início do seu projeto, na década de 90, o Estatuto da Cidade é considerado um marco para a regulamentação da Constituição Brasileira sobre as políticas urbanas. Uma década depois, 10 de julho de 2001, a lei do Estatuto da Cidade foi sancionada pelo então Presidente da República. Um ponto positivo desse processo foi o fato das diretrizes e os instrumentos da política urbana terem usado como base as experiências habitacionais, regularizações fundiárias e a participação popular na década de 90. “O Estatuto define quais são as ferramentas que o Poder Público, especialmente o Município, deve utilizar para enfrentar os problemas de desigualdade social e territorial nas cidades”. (SAULE, 2001, p.10)

Essas ferramentas descritas no Estatuto são as diretrizes e instrumentos das políticas urbanas. Destacando-se nas diretrizes a garantia do direito às cidades sustentáveis, à gestão democrática da cidade, à ordenação e controle do uso do solo visando evitar a retenção especulativa de imóvel urbano, à regularização fundiária e à urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda. Já os instrumentos são destinados a assegurar que a propriedade urbana atenda a sua função social, como o Plano

Diretor, o parcelamento e a edificação compulsória de áreas e imóveis urbanos, o IPTU progressivo, e a desapropriação para fins de reforma urbana. (SAULE, 2001)

Alguns desses institutos das políticas urbanas para garantir a função social da propriedade de forma a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Essas políticas estão expressas na Constituição Federal de 88 que em seu segundo capítulo nos traz, “Da Política Urbana”, no artigo 182, em seus § 3º e § 4º tratam sobre a desapropriação de imóveis urbanos, utilização/edificação ou parcelamento compulsórios e o imposto sobre a propriedade predial territorial urbana progressivo com o tempo.

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.

(...)

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: parcelamento ou edificação compulsórios;

De acordo com o artigo 182 da Constituição Brasileira, para um imóvel sub ou não utilizado serão aplicadas sanções de maneira sucessivas, ou seja, o não cumprimento de um acarretará na aplicação da penalidade seguinte.

De início, o município notificará o proprietário para que ele dê uso à sua propriedade, fazendo, assim, que ela cumpra a sua função social. As primeiras medidas tomadas para a utilização do solo urbano serão o parcelamento e a edificação compulsórios, sendo estes a divisão da propriedade, no caso de grandes porções de terra, para que seja mais fácil de utilizá-la e a construção de alguma obra que se destine ao trabalho, culto, municipais. Estabelecidos os prazos para que o proprietário do imóvel o utilizasse e o seu ensino, recreação ou até mesmo a habitação, cumprindo, assim, a sua função. (MEIRELLES, 1979) As especificações para que a propriedade possa ser notificada serão definidas por leis municipais.

O IPTU exerce importante finalidade fiscal de competência municipal, por meio da tributação sobre a propriedade predial e territorial urbana, a posse com ânimo de dono, o direito de superfície e o domínio útil, nos termos do artigo 32, do Código Tributário Nacional (CTN). No entanto, esse tributo tem finalidade extrafiscal (regulatória) significativa, uma vez que passou a ser importante instrumento de efetivação de política urbana.

O IPTU incide sobre cada imóvel individualizado e não sobre a riqueza do contribuinte – Súmula 589 do STF. A propriedade é um direito conquistado após o pagamento de todos os impostos. Logo, considerando as limitações constitucionais ao poder de tributar, essa exação não deve caracterizar confisco, mas tem relevante função socioambiental a cumprir. Entretanto, será defeso ao município atualizar o IPTU, mediante

decreto, em percentual superior ao índice oficial de correção monetária – Súmula 160 do STJ –, mas a lei pode aumentar o IPTU acima da correção monetária, nos termos do princípio da legalidade tributária, inscrito no inciso I, do artigo 150, da Carta da República. Contudo, Cassone destaca que a simples correção monetária da base de cálculo não implica majoração do tributo, podendo ser feita por decreto (CASSONE, 2003, p. 324).

O IPTU está regrado no artigo 156 da Constituição Federal. Tributa-se a propriedade, a posse e o domínio útil. A posse deve-se revestir dos requisitos necessários ao exercício da usucapião para ser tributável, ou seja, ser mansa, pacífica, contínua, duradoura, de boa fé e justa (PINTO, 2012, p. 128). Um exemplo de domínio útil tinha-se na antiga enfiteuse, atualmente revogada. Interessante observar que o proprietário cujo bem foi invadido antes de receber autorização para imissão de posse fica dispensado de pagar IPTU, pelo Superior Tribunal de Justiça julgando o Recurso Especial n. 1111364 – SP (BRASIL, 2009), também, na mesma linha, ficou dispensado de pagar o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) pelo julgamento do Recurso Especial 1144982 – PR (BRASIL, 2009).

O direito de superfície também gera cobrança de IPTU, nos termos do artigo 32, do Código Tributário Nacional (CTN); do parágrafo 3º, do artigo 21, do Estatuto da Cidade; do artigo 1.371, do Código Civil e de legislação municipal. Em relação aos sítios de recreio, considerados em zonas rurais, o STJ julgou ser permitida a cobrança do IPTU no Recurso Especial n. 181105-SP (BRASIL, 1998). Em caso de loteamento irregular por transmissão onerosa, o fisco pode individualizar as unidades e proceder a inscrições de IPTU para cobrá-lo nos termos do Recurso Especial n. 1.348.693- RS (BRASIL, 2003). Também, no caso de condomínio irregular, a existência de contratos irregulares, realizados sem a participação do proprietário ente público, não dando margem à usucapião, os possuidores a qualquer título devem pagar o IPTU, dado o ânimo de proprietário, no Recurso Especial n. 1402217- DF (BRASIL, 2015).

Estabelecidos os prazos para que o proprietário do imóvel o utilizasse e seu conseqüente não cumprimento, acarretará na cobrança do IPTU progressivo. Dessa forma, o município aplicará um imposto sobre o imóvel, suas taxas não poderão ultrapassar duas vezes o valor do ano anterior, até um máximo de quinze por cento. É importante ressaltar aqui que mesmo o município tendo aplicado esse imposto pelo não cumprimento da primeira notificação, ou seja, o parcelamento e edificação compulsórios, o proprietário ainda se vê obrigado a utilizar o imóvel.

Progressividade no tempo do IPTU é um mecanismo que a Constituição colocou à disposição dos Municípios, para que imponham ao munícipes a observância das regras urbanísticas, contidas nas leis locais. Tem caráter nitidamente sancionatório. [...] O IPTU, mesmo nesse caso, incide sobre o fato lícito de uma pessoa ser proprietária de esta pessoa faz de sua propriedade urbana. (FIORILLO, 2002, p. 45)

A desapropriação acaba sendo o último dos mecanismos quando se trata da busca na efetivação do princípio da função social da propriedade. Depois de estabelecido que o imóvel deveria cumprir a sua função, seja pelo parcelamento ou edificação compulsórios, a aplicação do IPTU progressivo, a ferramenta utilizada pelo município em busca da efetiva utilização do imóvel será a desapropriação.

A Constituição ainda trata da desapropriação do imóvel que não atende à sua função social. Está primeiramente descrito no artigo 5º, inciso XXIV, que é o poder geral de desapropriar, complementado pela lei nº 4.132/62 (Lei da Desapropriação por Interesse Social), a desapropriação é abordada novamente no artigo 182, que trata da propriedade urbana que não atende à sua função social, que é regulamentada pela lei nº 10.257/01, conhecida como Estatuto da Cidade. Neste mesmo artigo, mas no § 4º, é investido ao poder público do município, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, a exigibilidade, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena de parcelamento ou edificação compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação. O objetivo desses mecanismos é de justamente desestimular a especulação imobiliária.

A Lei 10.257 de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, em seu artigo 8º, mostra:

Artigo 8º: Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

§ 1º Os títulos da dívida pública terão prévia aprovação pelo Senado e serão resgatados no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de seis por cento ao ano. (PLANALTO, 2015, web)

Aqui existem duas sanções a serem pontuadas a partir do mesmo parágrafo, a primeira é a expropriação do imóvel e o recebimento da indenização através de títulos públicos, já que em seu § 3º fica estabelecido que as desapropriações ocorrerão com uma prévia e justa indenização em dinheiro. (BRASIL, 2015, web,) A indenização paga pela perda da propriedade, como já explicado, se dará através dos títulos públicos, que incidirá diretamente na propriedade descumpridora da função social.

O pagamento da indenização através de títulos da dívida pública se revestiria como verdadeiro confisco, porque o valor considerado (que é o valor venal do imóvel e não seu valor de mercado), será pago parceladamente em até dez anos e a duas porque esses títulos sequer têm poder liberatório para pagamento de tributos, impedindo seu uso para qualquer outro fim. (FERREIRA, 2015, p.328). Dessa forma, tem-se o direito à propriedade como não absoluto, já que o imóvel obrigatoriamente deverá atender a sua função social, com o risco de sofrer sanções com o seu descumprimento.

Se abrigam mais de 80% dos brasileiros, pode-se inferir que as cidades abrigam também a maior parte da pobreza do Brasil. E a concentração física, própria das ocupações urbanas, expõe mais claramente a tragédia da concentração da renda nacional. Porém, de outra parte, o território urbano real, mais que o território virtual da política econômica, pode fornecer a chave do enigma: como reduzir-se a desigualdade social numa economia que, antes de estreitar o abismo da distribuição da renda nacional, passou a agravá-lo pela incorporação de tecnologias inovadoras e pela adoção dos preceitos da globalização competitiva?

Investir na democratização do acesso a condições condignas de vida urbana, mais que uma bandeira da luta política, constitui atalho indispensável para um projeto nacional de combate à pobreza minimamente sincero. Facilitar o acesso à moradia,

dotar as cidades de sistemas decentes de transporte público, assegurar a prestação universal dos serviços de abastecimento d'água e esgotamento sanitário, tirar crianças da rua e levá-las à escola, qualificar os espaços comunitários com equipamentos e atividades orientadas de lazer e recreação são propostas factíveis e relativamente baratas. Resultam, afinal, numa forma eficaz de melhorar a partilha da renda nacional.

Na verdade, a despeito dos graves problemas que lhes servem ao mesmo tempo de causa e efeito, as cidades, quando geridas democraticamente, reúnem, como nenhum outro tipo de agrupamento humano, condições culturais e materiais meios e modos capazes de propiciar a elevação dos princípios éticos e dos padrões de dignidade que devem alcançar as sociedades organizadas. Carências, aliás, que têm manchado, com permanente atualidade, a sofrida história do Brasil.

Muito tem avançado o Brasil na direção da compreensão do direito à cidade, com a regulamentação dos artigos 182 e 183, da Constituição Federal, por meio do Estatuto da Cidade, entre outras iniciativas legislativas importantes. Observou-se que o Plano Diretor orienta o desenvolvimento urbanístico e se faz indispensável ao estabelecimento de políticas públicas voltadas ao bem-estar da população, em geral, sobretudo, da população pobre, favelada e esquecida. Em grande ideal de resgate, o IPTU revela ser fonte de arrecadação importante para a municipalidade, além de justiça tributária pela progressividade de suas alíquotas.

Todavia, diante dos enormes vazios, não utilizados ou subutilizados, observados nas cidades, sobretudo médias e grandes, onde a concentração de pessoas se faz ostensiva, o IPTU progressivo no tempo revela-se, crescentemente, um bom instrumento para forçar os proprietários dos imóveis estéreis a fazerem a adequação urbanística, a exercitarem a função social da propriedade. Contudo, essa consciência vem crescendo no Brasil. Observam-se grandes progressos na aplicação do IPTU progressivo no tempo, em algumas cidades médias e grandes, como Londrina, Presidente Prudente, São Paulo, entre outras, em combate à propriedade estéril e à especulação imobiliária.

Assim, confirma-se a hipótese, com relativa satisfação, de que a tributação do IPTU pode ser cada vez mais justa no Brasil. Dessa forma, também se mostrou positiva a resposta para a pergunta a respeito da possibilidade de se remediar, mesmo parcialmente, a especulação imobiliária, por intermédio do IPTU progressivo no tempo, para a efetivação do direito à cidade. Observou-se que, em países com grande desigualdade social, a esperança para os mais empobrecidos vem da qualidade da tributação.

5 A PRESSÃO POPULAR COMO ALTERNATIVA À GARANTIA DO DIREITO FUNDAMENTAL À HABITAÇÃO.

As políticas neoliberais que incidiram especialmente no Brasil, a partir da década de 80, agravaram o quadro de crise habitacional e crise urbana, decorrente da redução de gastos nas políticas sociais e do desemprego em massa. Na ausência de políticas de subsídio por parte do Estado, a população desprovida de recursos materiais para a “compra” de uma moradia (significativa parcela da população, considerando seu alto custo), ocupou áreas inadequadas para a habitação e utilizou-se da autoconstrução como estratégia para viabilizar um “teto”, iniciando processos organizatórios em torno da luta pela moradia. Sistemáticamente, à luta pela habitação, segue-se a luta pelo acesso aos

serviços urbanos, aos equipamentos comunitários necessários à educação, à saúde e à mobilidade urbana - condições indispensáveis para a integração socioespacial e ao exercício do direito à cidade.

No Brasil, os movimentos sociais urbanos se organizaram ainda no período da ditadura militar, na década de 70, em torno das lutas pela moradia, regularização fundiária, saúde e saneamento, tendo a Igreja progressista um forte papel neste processo. No período de redemocratização, na década de 80, os movimentos de moradia se articularam com outras organizações da sociedade (sindicatos, universidades, organizações não governamentais) e ampliaram a luta do direito à moradia para o direito à cidade, constituindo-se uma rede de reforma urbana aglutinada no Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU).

O conceito de direito à cidade não envolve apenas o direito ao trabalho, educação, educação, saúde, moradia, lazer e vida, mas inclui também o direito à criatividade, à participação e à propriedade urbana, que afeta essa rede. Do processo de redemocratização e construção de uma nova Assembleia Constituinte (1987) até os dias de hoje. Nesse período, a rede de reforma urbana alcançou marcos legais na direção dos direitos urbanos. Por exemplo, o direito à moradia foi incorporado à Constituição Federal Brasileira como um direito social básico em 2000 e o Código Urbano de 2001 foi adotado como norma fundiária Referência para o uso e implementação de políticas de direitos de uso do solo urbano.

No entanto, as conquistas legais não representaram uma mudança substancial na realidade urbana brasileira, notadamente marcada pela segregação socioespacial e pelas desigualdades intra-urbanas, metropolitanas e regionais. Na plataforma da reforma urbana brasileira destacam-se não somente o acesso universal aos serviços urbanos através de políticas urbanas redistributivas, mas, 3 principalmente, a apropriação criativa do espaço urbano pela população que usa a cidade como o espaço do encontro, do trabalho, do lazer, da vida.

O caráter político emancipatório da rede de reforma urbana está expresso nas lutas dos movimentos sociais para a realização de processos autogestionários nas cidades e para a participação social nos processos de planejamento e gestão municipal, materializando o que Harvey (2005) anunciaria como a utopia de espaço e de processo. É neste contexto que vão se inserir as lutas dos movimentos de moradia e reforma urbana tanto por políticas de habitação de interesse social voltadas para grupos autogestionários como pela radicalização da participação social nos processos de formulação e gestão das políticas urbanas.

A eleição de Lula para presidente em 2002 gerou uma grande expectativa quanto às possibilidades de se avançar nestas lutas. De fato, em 2003 teve início um processo de conferências públicas, nas três esferas de governo (municipal, estadual e federal) para a discussão das diferentes políticas. A 1ª Conferência das Cidades inaugurou a discussão participativa das políticas urbanas e resultou na criação do Conselho Nacional das Cidades, com ampla representação dos segmentos populares e em pleno funcionamento desde então. Já no âmbito do fomento à autogestão popular nas políticas urbanas houve grande resistência por parte do governo federal, resistência esta que somente foi quebrada devido a grandes mobilizações nacionais dos movimentos sociais urbanos, realizadas anualmente, pressionando para que entrasse na agenda pública a

autogestão na produção de habitação de interesse social (HIS).

Neste século, podemos dizer que o Brasil conquistou um arcabouço legal bastante avançado no âmbito da política urbana. Após a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001 e do Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei 11.124/2005); foi aprovada, em 2007, a lei que estabelece a Política Nacional de Saneamento Ambiental (Lei 11.445/2007); em 2010, a lei que estabelece a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei 12.305/2010); e, mais recentemente, em 2012, a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei 12.587/2012). A implementação destes marcos legais, contudo, ainda é bastante frágil e tão pouco suficiente para alterar de fato a realidade excludente das cidades brasileiras. A autogestão na moradia entra na agenda pública em função da pressão exercida pelos movimentos de moradia e de reforma urbana: em 2004, é criado um programa de habitação de interesse social voltado para as associações e cooperativas habitacionais autogestionárias, o Programa Crédito Solidário. A retomada da política habitacional e a criação de um programa de produção habitacional voltado para a autogestão foram temas centrais das Marchas e Jornadas Nacionais de Luta pela Reforma Urbana, das audiências realizadas com o Ministro das Cidades, a Casa Civil e a Secretaria Geral da Presidência (como desdobramento destas mobilizações) e da atuação dos movimentos no Conselho das Cidades.

Como explicitado os direitos tidos como fundamentais decorrem do desencadeamento de movimentos históricos de luta. Assim, se tem os direitos fundamentais oriundos de mobilizações e lutas, dispostos no artigo 5º da CF/88, estes, que já não possuem eficácia plena, necessitam de inúmeras ferramentas para sua efetivação.

Dessa forma, mesmo o Estado possuindo mecanismos para que a função da propriedade urbana seja atendida, dispondo, caso não atendidos, de sanções para que haja a devida utilização do imóvel, encontra-se óbice nas normas infraconstitucionais, tendo em vista que a eficácia do direito dado em nossa Carta Magna à moradia é dependente, sobretudo da organização dos Estados, como dito anteriormente, recaindo, assim, nas figuras dos municípios uma responsabilidade ainda maior, através do Estatuto das Cidades atuando como regramento para a utilização do solo urbano, o que de muitas maneiras e consequentemente é incapaz de abarcar e dirimir todas as problemáticas advindas da acumulação do solo urbano para fins de especulação.

Uma das funções importantes do movimento social é buscar a democratização das relações sociais redefinindo nossas normas, características advindas da própria Constituição de 88, conhecida como Constituição Cidadã. Portanto, os movimentos sociais têm características de ação coletiva, esforçando-se para se expressar e mobilizar em resposta às várias necessidades.

Nós os vemos como ações sociais coletivas de caráter sociopolítico e cultural que viabilizam distintas formas da população se organizar e expressar suas demandas. Na ação concreta, essas formas adotam diferentes estratégias que variam da simples denúncia, passando pela pressão direta [mobilizações, marchas, concentrações, passeatas, distúrbios à ordem constituída, atos de desobediência civil, negociações etc.] até as pressões indiretas. Na atualidade, os principais movimentos sociais atuam por meio de redes sociais, locais, regionais, nacionais e internacionais ou transnacionais, e se utilizam muito dos novos meios de comunicação e informação, como a internet. Por isso, exercitam o que Habermas denominou de o agir comunicativo. (Maria da Glória Gohn - 2003 p. 13)

Ligados normalmente aos problemas ocasionados pelo capitalismo, no estudo em tela, tratando-se a especulação imobiliária desenfreada, os movimentos sociais buscam por garantias mínimas, exigindo melhorias nas condições de vida, daí se tem a participação popular como uma das principais responsáveis por estas reivindicações. Oriunda de uma sociedade democrática gerida de maneira livre é possível que se chegue ao cidadão comum o poder de inclusão no âmbito social.

Para Gohn (2003, p.18) não se restringe à democracia somente a participação cidadã:

A participação Cidadã é lastreada num conceito amplo de cidadania, que não se restringe ao direito ao voto, mas constrói o direito à vida do ser humano como um todo. Por detrás dele há outro conceito, de cultura cidadã, fundado em valores éticos universais, impessoais. A participação cidadã fundase também numa concepção democrática radical que objetiva fortalecer a sociedade civil no sentido de construir ou apontar caminhos para uma nova realidade social – sem desigualdades, exclusões de qualquer natureza. Busca-se a igualdade, mas reconhece-se a diversidade cultural. Há um novo projeto emancipatório e civilizatório por detrás dessa concepção que tem como horizonte a construção de uma sociedade democrática e sem injustiças sociais.

Com o surgimento de novas formas de organização popular na década de 90, se se tem a construção de fóruns de luta pela reforma urbana, pela moradia entre outros, dessas construções se desencadeiam diagnósticos sobre problemas sociais enfrentados pelo cidadão. A partir daí, cria-se uma central onde se estruturam os vários movimentos surgidos nesse período, onde através deles algumas vitórias foram alcançadas, inclusive, na luta pela moradia, tendo o Estatuto da Cidade como marco.

De acordo com um levantamento da ONU, 33 milhões de brasileiros não têm onde morar. No início de 2018, eram 6,69 milhões de famílias sem casa no Brasil, e 6,05 milhões de imóveis vazios (ONU, 2020, web).

Fundado em 1997, o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto – MTST, organiza trabalhadores urbanos a partir do local em que vivem, em sua grande maioria os bairros periféricos, com o objetivo de efetivação do direito à moradia através da democratização do espaço urbano, contendo a especulação imobiliária (que resulta na elevação do custo de moradia), combatendo a propagação de enormes lotes ociosos no meio de cidades e promover o melhor aproveitamento desse espaço e a garantia de acesso à infraestrutura para além das áreas nobres da cidade como, por exemplo, levar saneamento básico para a periferia.(MTST, 2020, web)

Os movimentos sociais representam o poder das comunidades em relação ao estado e à política por seu caráter contestatório, buscando mudanças nas condições sociais e econômicas. Essas organizações reorganizaram os entes públicos com base em uma sociedade democrática, que se rege pela liberdade e permite que os cidadãos tenham o poder da tolerância social.

Como exemplos de que uma organização popular é capaz de fazer-se valer e garantir seus direitos, tendo como exemplo uma ocupação ocorrida em 2012 pelo MTST em um terreno abandonado em Santo André, São Paulo, onde ocupantes montaram acampamentos onde reivindicavam ao Estado a utilização do espaço para a construção habitacional. Após 7 anos de ocupação e reivindicações as unidades de moradia foram

construídas por meio do programa federal Minha Casa, Minha Vida – Entidades, num processo de política pública em que os próprios militantes Sem Teto acompanham e participam ativamente do processo, chegando a trabalharem, inclusive, na obra. Assim, mais de 910 famílias receberam seus apartamentos nos Condomínios Santos Dias e Novo Pinheirinho, no Estado de São Paulo.

Dessa forma, tem-se na organização e pressão popular através dos movimentos sociais, ferramentas na mitigação da desigualdade social imposta e, através de muita luta, a garantia qualidade de vida através da moradia, saneamento básico, educação, tendo como princípio basilar a dignidade à pessoa humana.

Os direitos fundamentais são direitos positivos, marcados a partir da CF. A convivência social com liberdades individuais, surge o Estado democrático de Direito num sentido de que o povo governe para o povo, processo esse que se fez possível através dos movimentos sociais. O objetivo é uma maior participação popular, garantindo acesso ao espaço de formulação e controle de políticas públicas, dando uma destinação aos ideais advindos da Constituição Federal de 1988.

Uma das grandes funções, senão a mais importante função, dos movimentos sociais é a da busca pela democratização das relações sociais, redefinindo desta forma nossas normas. Portanto, os movimentos sociais tem como característica o agir coletivo em busca da articulação e mobilização em relação as várias demandas enfrentadas pelos grupos sociais no contexto em que se inserem.

6 CONCLUSÃO

Tendo em vista os aspectos expostos ao longo do trabalho, como o processo de urbanização não coordenado e seus malefícios para a cidade, entende-se que ao tratarmos do surgimento das cidades com o enfoque na transição dos modelos econômicos e migração da atenção do campo para a cidade, reforçando alguns aspectos da vida coletiva no meio urbano, há uma segregação espacial, além da segregação de classes e que, a terra se transformando em mercadoria, o acúmulo do solo urbano por poucos sem que o imóvel atenda a sua função é nocivo para o desenvolvimento das cidades.

Com a transição ocasionada pela mudança entre a produção no campo para o trabalho assalariado nas cidades e a industrialização no Brasil, se tem como fatores determinantes que incentivaram o processo de crescimento das cidades, aqui, não analisando o crescimento de maneira isolada, mas o fluxo cada vez maior de pessoas fazendo com que a cidade inflasse de forma não ordenada. Dá-se o início à disputa pelo espaço, e a terra como produto, mercadoria, estaria nas mãos de quem detivesse mais condições.

Posteriormente entendemos como algumas dessas transformações sociais e, atualmente, a prática da especulação imobiliária pode ser nociva para o desenvolvimento das cidades. O acúmulo de propriedades urbanas sem que atendam a sua função social, apenas para prática especulativa como ilegítimo. E, por fim, ressaltamos o papel que o Estado desempenha para o desenvolvimento das cidades, já que a livre

iniciativa é defendida constitucionalmente, mecanismos para que haja um controle sobre esse tipo de prática surgiram, como por exemplo, a função social, e por consequência, aqueles que assim não o fizerem estarão sujeitos às sanções impostas pelo Estado.

Dessa forma, foi possível constatar ao longo de todo o trabalho os problemas decorrentes de uma ocupação desordenada do espaço na cidade e suas problemáticas, analisando algumas das práticas onerosas ao desenvolvimento coletivo urbano e como o Estado pode intervir diante disso. É de suma importância explicitar que por mais que as leis existam, tanto na esfera constitucional quanto na infraconstitucional, a segunda regulamentando alguns aspectos da primeira, a sua concretização é vital para que as lutas em busca de uma sociedade mais digna, igualitária e humana, saiam da formalidade da letra da lei e passem a conviver no dia-a-dia dos cidadãos que tanto necessitam, portanto, o ordenamento jurídico nos fornece as ferramentas necessárias para a efetivação dos nossos direitos, mas isoladamente não é possível obter melhorias materiais, é mister a organização da população em busca dessa concretização, através de movimentos sociais, políticas públicas e as ferramentas que dispomos, é possível sim que a sociedade se torne mais justa.

8 REFERÊNCIAS

BRASIL, a, **Constituição Federal da República de 1988.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 04 de abril de 2021;

BRASILb, **Estatuto da Cidade de 2001.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm> Acesso em: 04 abril. 2021

CANOTILHO, José Joaquim. **Direito constitucional. 6. ed.** Coimbra: Almedina, 1995

CASSONE, Vittorio. **Direito tributário. 15. ed.** São Paulo: Saraiva, 2003.

COULANGES, Fustel de. **A Cidade Antiga.** Disponível em < <http://bibliotecadigital.puc-campinas.edu.br>> Acesso em 05 nov. 2020

DIRETOR, Plano. **Participar é um direito.** Disponível em < <http://www.polis.org.br>> Acesso em: 10 jan. 2015

FERREIRA, Manoel Gonçalves Filho. **Curso de Direito Constitucional,** São Paulo, Saraiva, 1997

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Estatuto da Cidade Comentado.** São Paulo, Revista dos Tribunais, 2005.

FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA. Dia 1º de Outubro – **Dia Mundial do Habitat e Dia Nacional da Reforma Urbana. Rio de Janeiro: FNRU,** 01 de outubro de 2007. Documento da Jornada de Lutas pela Reforma Urbana e pelo Direito à Cidade.

FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA. **Pauta de Reivindicações da Marcha Nacional de Reforma Urbana**. Rio de Janeiro: FNRU, 2005. Documento da Marcha Nacional da Reforma Urbana.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Moradia**. São Paulo: Instituto Cidadania, 2002. (2ª edição).

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume Editora, 2006.

HARVEY, David. **Espaços de Esperança**. São Paulo: Edições Loyola, 2004

GOHN, Maria da Glória. **Novas Teorias dos Movimentos Sociais**. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

GOHN, Maria da Glória. **Teoria dos Movimentos Sociais**: Paradigmas clássicos contemporâneos. São Paulo: Edições Loyola, 1997.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais no início do século XXI**. Petrópolis: Editora Vozes, 2003

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro. Volume V: Direito das Coisas**. 3 ed. ver. E atual. São Paulo: Saraiva, 2008

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 3.ed. São Paulo: Malheiros, 1997

HARVEY, David. **O direito à cidade**. Disponível em < <http://www4.pucsp.br/>> Acesso em: 20 dez. 2014

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, David. **El derecho a la ciudad**. *New Left Review*, 53, set./out., p. 23-39, 2008. Disponível em: <<https://newleftreview.es/issues/53/articles/david-harvey-el-derecho-a-la-ciudad.pdf>>. Acesso em: 13 abr. 2021.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de Construir**, 3ª ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, 1979

ONU, Relatoria Especial do Conselho de Direitos Humanos da. Disponível; **O que é moradia?** em < <http://direitoamoradia.org>> Acesso em: 12 nov. 2020

PIMENTEL, Sandro de Oliveira. **A urbanização e os muros da desigualdade nas cidades**. Disponível em <<http://www.sandropimentel.com.br>> Acesso: 12 de abril de 2021

PINTO, Kesiah Alessandra. **IPTU: política urbana e aspectos constitucionais**. Campinas: Alínea, 2012.

ROLNIK, Raquel. O que é cidade? Disponível em < <http://pt.scribd.com/>> Acesso em: 20 dez. 2014

SABOYA, Renato. **O que é especulação imobiliária?** Disponível em <<http://urbanidades.arq.br/2008/09/o-que-e-especulacao-imobiliaria/>> Acesso em: 28 de março de 2021.

SANTOS, Milton. **A cidade como centro da região.** Disponível em <<http://minhateca.com.br>> Acesso em 12 de fevereiro de 2021.

SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade: Novas perspectivas para a reforma urbana.** Disponível em <<http://www.polis.org.br>> Acesso em: 10 jan. 2021