



© *Cadernos de Direito Actual* Nº 26. Núm. Ordinario (2024), pp. 85-119  
·ISSN 2340-860X - ·ISSNe 2386-5229

## **A Proteção Deficitária do Direito à Moradia: o que aprender com a experiência de litígios estruturais em Cortes estrangeiras?<sup>1</sup>**

*The Deficient Protection of the Right to Housing: what can be learned from the experience of structural litigation in foreign Courts?*

**Gabriela Samrsla Möller<sup>2</sup>**

*Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC)*

**Eduarda Peixoto da Cunha França<sup>3</sup>**

*Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)*

**Sumario:** 1. Introdução. 2. Do direito à propriedade ao direito à moradia adequada. 3. Direito à moradia no Brasil. 4. A judicialização do direito à moradia no Brasil. 5. Litígio estrutural e direito à moradia. 6. Análise de casos. 6.1. Índia: Caso Olga Tellis (Olga Tellis & Ors v Bombay Municipal Council, 1981). 6.2. Estados Unidos (United States vs. City of Yonkers, 1980). 6.3. África do Sul (Government of the Republic of South Africa and Others vs. Grootboom and Others, 1988). 6.4. Colômbia (Sentencia T-025/04). 7. Conclusão. 8. Referências.

**Resumo:** O direito fundamental à moradia enfrenta uma série de restrições devido a interesses econômicos e ideológicos conflitantes. No Brasil, políticas públicas reduzem o direito à aquisição de propriedade, enquanto o Judiciário adota uma proteção limitada, focando em abordagens negativas – protegendo-o de violações, utilizado na defesa em ações possessórias e petições – e baixa atuação positiva – quando as Cortes atuam na ampliação do conteúdo do direito, ou reconhecendo de

---

<sup>1</sup> A pesquisa é resultado de estudos fomentados pelo Programa de Suporte à Pós-Graduação de Instituições de Ensino Particulares (PROSUP), e pelo Programa de Demanda Social, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

<sup>2</sup> Doutoranda e Mestre em Direito no Programa de Pós-Graduação em Direito na Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC), Chapecó/SC, Brasil. Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (PROSUP/CAPES). Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Grupo de Estudos e Pesquisas em Desenvolvimento Local e Cidadania Participativa (Gepethos). E-mail: [gabriela.moller@unoesc.edu.br](mailto:gabriela.moller@unoesc.edu.br). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5018848966767230>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7378-3235>.

<sup>3</sup> Doutoranda e Mestre em Direito no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Recife-PE, Brasil. Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Pesquisadora do Laboratório de Pesquisa em Desenhos Institucionais (LAPEDI) e do Programa de Extensão Acesso ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos (aSIDH). E-mail: [eduardacunhapf@gmail.com](mailto:eduardacunhapf@gmail.com). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3505409056838918>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7163-923X>.

omissão estatal. Em contraste, litígios estruturais em países como Índia, Estados Unidos, África do Sul e Colômbia mostram uma proteção mais abrangente, resultando em uma implementação mais eficaz desse direito. Este artigo, com uma abordagem dedutiva baseada em análise bibliográfica e documental, examina essas experiências internacionais em busca de práticas que possam ser adaptadas tanto para a realidade brasileiro, como para outras realidades, visando promover uma proteção mais efetiva e abrangente do direito à moradia.

**Palavras chave:** Litígios estruturais; Direito à moradia adequada; Processo estrutural.

**Abstract:** The fundamental right to housing faces a series of restrictions due to conflicting economic and ideological interests. In Brazil, public policies reduce the right to property acquisition, while the judiciary adopts limited protection, focusing on negative approaches—defending against violations, used in possessory and petitory actions—and minimal positive action—when the courts expand the content of the right or recognize state omission. In contrast, structural litigation in countries like India, the United States, South Africa, and Colombia demonstrates a more comprehensive protection, resulting in a more effective implementation of this right. This article, with a deductive approach based on bibliographic and documentary analysis, examines these international experiences in search of practices that can be adapted both to the Brazilian reality and to other realities, aiming to promote more effective and comprehensive protection of the right to housing.

**Keywords:** Structural Litigation; Right to Adequate Housing; Structural Process.

## 1. Introdução

Em que pese a elevação de *status* do direito à moradia como direito fundamental social, o encontro do direito com os interesses econômicos reduz o espaço para a sua substantivação. No Brasil, a interpretação reconhecida ao direito à moradia tem o efeito limitado de relegá-lo à propositura de projetos políticos para a aquisição da propriedade. Entretanto, o conteúdo do direito humano à moradia adequada é muito mais amplo<sup>4</sup>, e a abordagem limitada que é historicamente dada a esse direito afeta principalmente as pessoas em situação de vulnerabilidade econômica, para as quais não basta a produção de moradia por mecanismos financeiros, sendo necessárias pensar sobre outras políticas e intervenções.

O presente estudo justifica-se na observação de que o direito à moradia é insuficientemente concretizado/substantivado<sup>5</sup> na sua dimensão positiva<sup>6</sup>, tanto na fase de produção legislativa (Poder Legislativo) quanto na implementação de políticas públicas (Poder Executivo). Ademais, durante muito tempo, esse direito também foi escassamente protegido na sua dimensão negativa<sup>7</sup>. O Poder Judiciário,

---

<sup>4</sup> Comentário Geral ao PIDESC n.4 da ONU, Agendas estabelecidas pela ONU Habitat I, II e III, Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, a título de exemplos.

<sup>5</sup> Ampliação do conteúdo do direito por interpretação realizada a partir dos direitos humanos. A substantivação de um direito fundamental não deve ser realizada tão somente com vistas ao ordenamento interno do país, mas deve observar parâmetros do direito internacional, através das conferências (ONU) e demais produções doutrinárias e multidisciplinares, como filosóficas e sociológicas. Logo, a interpretação de um direito fundamental envolve abordá-lo desde uma perspectiva ampla, não somente jurídico-positiva.

<sup>6</sup> No que toca à obrigação de *cumprir*, trata-se das ações positivas do Estado, na dimensão dos poderes legislativo, administrativo e judicial para dar efetividade aos direitos sociais. Nesse sentido, devem ser propostas proposições legislativas que garantam a prestação do direito, políticas públicas e interpretação constitucional ampliada.

<sup>7</sup> A obrigação de *proteger*, por sua vez, é a ação negativa que o Estado deve ter, com o objetivo de prevenir o abuso de terceiros – empresas, particulares grupos – e do próprio Estado contra

diferentemente do que ocorre com outros direitos sociais como educação e saúde, carece de um histórico de efetivação do direito à moradia e, assim como os demais poderes, oferece uma proteção limitada a esse direito. Assim, a judicialização do direito à moradia no Brasil ocorre predominantemente em ações possessórias ou petições, nas quais o direito é invocado como um “escudo” (dimensão negativa). Nesses casos, o possuidor busca defender a sua posse (ações possessórias) ou proteger-se contra aquele que reivindica a posse com base no direito de propriedade (ações petições).

Esse cenário é impulsionado por fatores ideológicos e econômicos, pois o direito à moradia, sendo um direito de “segunda dimensão”<sup>8</sup>, é frequentemente reduzido ao conceito de “direito de propriedade.” Esse entendimento equivocado deriva da falta de distinção entre esses dois direitos — o direito de ser proprietário de algo e de proteger essa propriedade contra ameaças de terceiros — o que leva a uma visão limitada do direito à moradia — que é direito de todas as pessoas a viverem em um lugar seguro, com condições dignas, acesso a serviços básicos e proximidade de oportunidades de trabalho, educação e saúde — tratando-o como uma questão meramente privada. No entanto, o direito à moradia é muito mais abrangente, pois envolve a construção da subjetividade e a qualidade de vida das pessoas, incluindo uma privacidade adequada, paz territorial, espaço suficiente, segurança, iluminação e ventilação adequadas, infraestrutura básica e localização conveniente em relação ao trabalho e serviços essenciais, tudo isso a um custo acessível.

Nesse sentido, litígios estruturais passam a ser levados ao Judiciário como denúncia a violações estruturais a direitos humanos e fundamentais, em um período no qual a ação judicial passa a servir de canal pelo qual grupos vulneráveis e organizações da sociedade civil passam a demandar políticas públicas de qualidade. A experiência estrangeira com litígios desse cariz em moradia, despontaram por terem sido capazes de efetivar o direito à moradia não somente como “escudo” — quando o direito está ameaçado —, mas como “espada” — dimensão positiva —, realizando uma proteção mais abrangente do direito à moradia, incluindo medidas como a determinação de criação de políticas públicas pelo Poder Executivo (*Caso Grootboom*), ou o combate ao racismo (*Caso United States vs. City of Yonkers*).

O artigo adota o método comparativo, por meio de estudo de casos e pesquisa bibliográfica. Os países selecionados foram Índia, Estados Unidos (EUA), África do Sul e Colômbia, de modo que cada um apresenta uma particularidade específica no contexto do direito à moradia. A escolha desses casos se justifica pelo fato de, nestes países, as Cortes terem adotado abordagens inovadoras, ao contrário de uma visão meramente sucinta ou limitada sobre o tema, como costumeiramente ocorre com o direito à moradia: na Índia, problemas como o êxodo rural levaram milhares de pessoas aos centros urbanos, quando inexistente qualquer sorte de política para a recepção dessas pessoas e para a proteção contra a remoção forçada; nos EUA, por seu turno, o racismo motivou a criação de guetos e o isolamento das pessoas, fazendo com que a prestação de serviços públicos fosse deficitária e houvesse a generalização da violência; na África do Sul, a ausência de política pública para pessoas em situação de vulnerabilidade em moradia é foi o motor do litígio estrutural; na Colômbia, o problema dos deslocados, decorrente dos conflitos paramilitares, fez com que a Corte Constitucional criasse novas soluções para resolver a violação do direito à moradia.

---

os direitos dos particulares. Nesse sentido, deve ser colocado à disposição dos cidadãos recursos jurídicos, formas de denúncia, enfim, meios de proteção.

<sup>8</sup> Os direitos de segunda geração são conhecidos como direitos econômicos, sociais e culturais. Eles focam na garantia de condições de vida dignas e no bem-estar social e econômico dos indivíduos.

Cada uma dessas experiências, portanto, permite compreender como a proteção do direito à moradia foi efetivado em outros países e extrair aprendizados para a realidade brasileira. Ressalta-se, ainda, que o presente estudo não tem o intuito de realizar uma importação acrítica de institutos e soluções estrangeiras para a dinâmica do Poder Judiciário brasileiro. Pretende-se mapear alternativas que, se adequadamente estudadas, tenham o condão de sugerir alternativas interessantes e viáveis para uma proteção adequada do direito à moradia no sistema jurídico brasileiro.

## 2. Do direito à propriedade ao direito à moradia adequada

O reconhecimento das liberdades fundamentais do homem, como reflexo da reivindicação de direitos naturais inerentes à racionalidade humana, surgiu como importante mudança no palco do século XVII, pois abriu caminhos para que o capitalismo se consolidasse como a nova ordem mundial.<sup>9</sup> De fundamento profundamente liberal, uma das principais liberdades é a propriedade privada, ou seja, o direito de possuir, dispor e, em suma, de fazer as próprias escolhas no que concerne à propriedade,, enquanto o Estado deve respeitar e não interferir na autonomia dos indivíduos. As liberdades são inscritas na forma do direito positivo, identificadas como "direitos de primeira dimensão/geração".

A conquista dos direitos de primeira geração foi um profundo avanço no que toca à emancipação humana. Seu objetivo, foi, sobretudo, combater a opressiva instituição do Estado pré-moderno (Idade Média e início da Idade Moderna), desprovida dos direitos civis e políticos básicos, como a liberdade de não sofrer castigos desproporcionais, de se expressar e de participar da vida pública. Ao defender a existência desses direitos, buscou-se evitar o acúmulo de poder em uma única instituição.<sup>10</sup> O direito alinha-se aos clamores sociais da época, e é desenhado pela burguesia para atender às liberdades fundamentais, pautando-se na racionalidade do sujeito atuante, no mercado como alicerce da criação de riqueza, e na atuação mínima do Estado, a quem caberia somente manter um marco legal e institucional confiável.<sup>11</sup>

O avanço do capitalismo, cuja ideia-motor é o desenvolvimento econômico, desvelou um panorama orientado pela busca do lucro acima do bem-estar das pessoas. A desigualdade social e a concentração de renda inerente a essa lógica não passaram despercebidas e foram debatidas e questionadas no decorrer do século XIX. Algumas filosofias políticas nascentes não acreditavam no potencial do direito para realizar mudanças sociais; para outras, todavia, o direito poderia exercer esse papel. Assim, capitaneado pelo movimento trabalhista, inicia-se um debate sobre a positivação de direitos de outras dimensões da vida humana, como a saúde, educação, trabalho, previdência social e moradia.

Por esta razão, historicamente os direitos sociais são ligados às ideologias políticas nascentes, mais à esquerda política, pois diferente do que ocorre para os direitos de primeira geração, defende-se que o Estado deve intervir e também atuar positivamente na garantia de direitos sociais.

Com a consagração dos direitos sociais como Direitos Humanos pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) de 1948, nasce uma profunda consciência sobre a necessidade de agregar também os direitos sociais nas novas cartas constitucionais.<sup>12</sup> A despeito das atrocidades causadas pela Segunda Guerra

---

<sup>9</sup> MASCARO, A. *Curso de Filosofia do Direito*, Atlas, São Paulo, 2016. p. 142; TAMANAHA, B.Z. *On the Rule of Law. History, politics, theory*, Cambridge University Press, New York, 2004. p. 32.

<sup>10</sup> TAMANAHA, B.Z. *On the Rule of Law. History, politics, theory*, Cambridge University Press, New York, 2004. p. 33-35.

<sup>11</sup> ABRAMOVICH, V.; COURTIS, C. *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Editorial Trotta, Madrid, 2002. p. 47.

<sup>12</sup> PÉREZ-LUÑO. *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*, Madrid, Tecnos, 1995. p. 123-126.

Mundial, o início da guerra fria e a bipolaridade entre norte e sul foram fundamentais para aprofundar as diferenças políticas e ideológicas entre direitos civis e sociais, o que fica evidente no panorama internacional pela criação de dois tratados, um versando sobre direitos civis<sup>13</sup>, e outro versando sobre direitos sociais.<sup>14</sup>

A adoção de dois tratados internacionais distintos refletiu a intenção de que fossem estabelecidas diferentes obrigações de diferentes alcances, levando em consideração a categoria do direito (se civil ou se social). Enquanto no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP) se consagra incondicionalmente a obrigação de tornar efetivo os direitos consagrados pelo Pacto, bem como prevê um direito a recurso no caso de violação, no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), a obrigação de adotar medidas é relativizada pela disponibilidade de recursos e realização progressiva, e não há previsão expressa sobre a possibilidade de recurso. Ainda, quanto aos mecanismos de implementação, o PIDCP cria um Comitê de direitos humanos, enquanto o PIDESC fala em um sistema de informações, mas sem prever mecanismos de comunicação das violações.<sup>15</sup>

Essa divisão ideológica por muito tempo impediu que direitos sociais básicos tivessem força para serem considerados como verdadeiros direitos e para que fossem positivados nas Constituições e passíveis de reivindicação e defesa. No mais, mesmo em Constituições que previam esses direitos, a sua efetividade era baixa. A despeito do contexto econômico e político que marca a era dos extremos que foi o século XX, movimentos como a sustentabilidade, a erradicação da pobreza e a busca pela redução das desigualdades sociais tornam-se um pauta global, defendida por diversas matrizes políticas.

Análises críticas, como as de Amartya Sen<sup>16</sup>, sugerem que o aprofundamento das desigualdades evidencia que as liberdades fundamentais dos indivíduos — entendidas como as condições essenciais para o desenvolvimento de suas capacidades — dependem tanto de fatores ligados às liberdades civis (como a liberdade de participar de debates públicos, de se expressar e o direito de propriedade) quanto de garantias sociais e econômicas (como acesso à alimentação, educação, saúde e seguridade social), que se relacionam diretamente com os direitos sociais.

Dessa forma, o autor compreende que o desenvolvimento de uma sociedade exige que se removam as principais fontes de privação de liberdade, como a pobreza econômica, a carência de oportunidades econômicas e a negligência dos serviços públicos, a exemplo de políticas em moradia, saúde, educação e previdência social. Com a garantia desses direitos, Amartya aponta que ocorre também um aumento e inclusão de participação na vida social e política, e também a ampliação do desenvolvimento econômico no que tange às habilidades produtivas e ao aumento de renda dos indivíduos, incentivando o consumo.<sup>17</sup> Ampliar capacidades aumenta, sobretudo, o leque de possibilidades das pessoas para que possam escolher a vida que desejam levar. Isso diz respeito tanto às escolhas mais simples – não passar fome, viver em uma moradia digna, não morrer de forma violenta – quanto às mais complexas – crescer profissionalmente, fazer uma dieta, exercitar-se.

---

<sup>13</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Assembleia Geral. *Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP)*. 1966a. Disponível em: [https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/2\\_pacto\\_direitos\\_civis\\_politicos.pdf](https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/2_pacto_direitos_civis_politicos.pdf). Acesso em: 11 ago. 2024.

<sup>14</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Assembleia Geral. *Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)*. 1966b. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econômicos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2024.

<sup>15</sup> ABRAMOVICH, V.; COURTIS, C. *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Editorial Trotta, Madrid, 2002. p. 65-66.

<sup>16</sup> SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*, Companhia das Letras, São Paulo, 2011.

<sup>17</sup> SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*, Companhia das Letras, São Paulo, 2011. p. 170-171.

A partir de análises críticas como a de Sen, o enfoque na produção de riqueza em detrimento da preocupação com o bem-estar humano, passa a ser problematizado também juridicamente. Consoante delineado, no contexto capitalista, a propriedade privada refere-se ao direito dos indivíduos disporem de bens e recursos econômicos, como terras, imóveis, equipamentos e capital financeiro. A propriedade privada, ademais, permite que os proprietários gerem lucro e acumulem riqueza. O desenvolvimento da propriedade privada, porém, ao mesmo tempo em que representa uma transformação fundamental com uma dimensão emancipatória, ligada à liberdade, representa uma dimensão de alienação e de domínio. O direito social à moradia surge como um direito autônomo ao direito de propriedade<sup>18</sup>, com a proposta de garantir a todos condições mínimas relativas à habitação, inserido dentro de um contexto de crítica e problematização do contexto social desigual.

O direito à moradia é problematizado primeiramente por Engels<sup>19</sup>, no século XIX, quando aponta os problemas que enfrentavam os trabalhadores num contexto de revolução industrial e concentração urbana. Entretanto, é Henri Lefebvre que nos anos 60, ao estudar o espaço urbano e as contradições do capitalismo, sistematiza uma crítica à vida urbana e espaço social em um contexto capitalista. O sociólogo aponta que as cidades não são espaços neutros, mas sim espaços políticos, e que em um contexto capitalista as cidades manifestam um urbanismo despreocupado com a qualidade de vida das pessoas.<sup>20</sup> A cidade capitalista, para o autor, é um grande negócio, e a renda imobiliária é o motor central, ao afirmar que "Já é bem conhecido o duplo caráter da centralidade capitalista: lugar de consumo e consumo de lugar."<sup>21</sup>

Enquanto a análise de Lefebvre foi sobre os impactos do capitalismo crescente nas cidades, ocasionado pela industrialização no século XX, Thomas Piketty<sup>22</sup>, por sua vez, efetua uma análise do capital no século XXI, e suas conclusões demonstram como as contradições sociais apenas tendem a se aprofundar. O autor observa que o retorno financeiro sobre os imóveis tende a ser significativo e apresenta menor taxa de risco em comparação com as taxas de crescimento econômico (que, por sua vez, se dá a partir da renda do trabalho). Neste cenário, é cada vez mais interessante que os investimentos sejam feitos sobre a propriedade imóvel, amorfa, que não apresenta riscos, ao invés de pretender que haja a circulação das riquezas.

É pelo efeito da relação das cidades e do capital que ocorre a densificação das áreas centrais e a organização de espaços segregados em subúrbios, marcados entre si pela diferença da prestação de serviços públicos universais e pelo acesso à cidade, investimento estatal, etc.; a especulação imobiliária, com o efeito de gentrificar bairros e ocasionar o deslocamento de pessoas mais pobres para espaços periféricos; decisões públicas e privadas orientadas pelo lucro, e não pela qualidade de vida das pessoas; aprofundamento de desigualdades raciais e sociais pela escolha relegada ao mercado sobre as decisões acerca da organização espacial, que envolvem a valorização dos imóveis e o valor dos aluguéis.

Um ponto nefasto acerca da organização espacial das cidades é que alguns grupos são mais suscetíveis a terem seus direitos violados, como famílias capitaneadas por mulheres, crianças, habitantes de favelas, moradores de rua, pessoas com deficiência, imigrantes e indígenas. Isso porque a organização espacial das cidades sob o capitalismo tende a marginalizar certos grupos sociais ao definir o espaço urbano com base em interesses econômicos e políticos dominantes. Essa produção do espaço gera não apenas desigualdades físicas e econômicas, mas

---

<sup>18</sup> A DUDH traz o direito à moradia (Art. XXV) como um direito distinto do tradicional "direito de propriedade".

<sup>19</sup> ENGELS, F. *Para a questão da habitação*. 1873. Disponível em: [http://resistir.info/livros/engels\\_q\\_habitacao.pdf](http://resistir.info/livros/engels_q_habitacao.pdf). Acesso em: 15 ago. 2024.

<sup>20</sup> Para Lefebvre, o urbano é a morfologia social e a cidade a morfologia material: *cidade*, realidade presente, imediata, dado prático-sensível, arquitetônico; e o "urbano", realidade social composta de relações a serem concebidas, construídas ou reconstruídas pelo pensamento (LEFEBVRE, H. *Direito à Cidade*, Centauro, São Paulo, 2001. p.54-55).

<sup>21</sup> LEFEBVRE, H. *Direito à Cidade*, Centauro, São Paulo, 2001. p. 130.

<sup>22</sup> PIKETTY, T. *O Capital. No século XXI*, Intrínseca, Rio de Janeiro, 2014.

também simbólicas, ao deslocar e invisibilizar esses grupos do centro político e econômico da cidade.

Para Lefebvre<sup>23</sup>, o futuro das cidades, caso continue fundado em um urbano despreocupado com a qualidade de vida, seria a perpetuação de cidades desconexas e isoladas, nas quais as relações sociais seriam brutalmente abandonadas em prol de estruturas centralizadas para tomada de decisão e para o consumo das cidades. Existe para o autor, porém, a possibilidade de se pensar uma alternativa, pois o urbanismo nunca estará todo submetido ao capitalismo, na medida em que expressa práticas e o pensar social. Lefebvre propõe a hipótese do direito à cidade, que longe de ser um conceito meramente jurídico, manifesta uma reivindicação política-revolucionária contra a desumanização das cidades.

O direito à cidade guarda estreita conexão com o direito à moradia, pois envolve a participação ativa dos moradores na definição de suas condições habitacionais, promovendo soluções habitacionais que emergem das necessidades reais das comunidades.

O direito à moradia foi substantivado quanto ao seu conteúdo sobretudo por documentos internacionais, como o PIDESC<sup>24</sup>, o Comentário Geral n. 4<sup>25</sup>, n. 7<sup>26</sup> da ONU, a Nova Agenda Urbana<sup>27</sup> e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável<sup>28</sup>.

Do que se infere da leitura dos documentos, não se trata somente do direito de ter um teto, ou somente ser detentor de uma mercadoria (propriedade comercializável), e não deve ser inacessível em razão da renda da pessoa ou acesso a recursos econômicos. É o direito de viver em segurança, paz e dignidade e, por esta visão ampla que proporciona o pensar sobre a moradia, é possível desde já verificar que este direito está atrelado a outros direitos humanos, como os direitos de personalidade, tal qual a privacidade e a proteção à intromissão arbitrária na vida privada; o direito à saúde, que envolve o viver em um local salubre, longe de doenças, e gozar de serviços básicos, como esgoto e água potável. Igualmente, o direito à moradia também diz respeito ao direito ao meio ambiente, evitando-se construções em locais perigosos ou em zonas de preservação ambiental e ao direito à vida, para garantir a segurança do local em que se reside e que não haja violência. Do mesmo modo, ao direito à educação, trabalho e transporte, na medida em que a moradia deve ser bem localizada, a fim de garantir a todos, independentemente da condição econômica, o acesso ao direito à cidade - ou seja, o direito de participar da vida da cidade e garantir o acesso aos serviços universais, educacionais e ao trabalho. A moradia "adequada", significa que o ambiente deve assegurar privacidade, espaço, segurança, ventilação, infraestrutura e localização adequada a um custo razoável, para garantir a integridade física e mental das pessoas.

A moradia adequada é também a que proveja segurança legal da ocupação contra expulsão, agressão e outras ameaças; disponibilidade de serviços e infraestrutura, como água potável, esgoto, energia, instalações sanitárias, limpeza, tratamento de lixo e serviços de emergência; acessibilidade, no sentido de que o

---

<sup>23</sup> LEFEBVRE, H. *Direito à Cidade*, Centauro, São Paulo, 2001. p. 117-118.

<sup>24</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Assembleia Geral. *Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)*. 1966b. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econômicos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2024.

<sup>25</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Comentário Geral n.4*. 1991. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/br/pb/dhparaiba/2/c3.html>. Acesso em: 11 ago. 2024.

<sup>26</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Comentário Geral n. 7*. 1997. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/br/pb/dhparaiba/2/c3.html>. Acesso em: 3 mar. 2024.

<sup>27</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). 2016. *Nova Agenda Urbana*. Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2024.

<sup>28</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 11 ago. 2024.

custo da moradia não comprometa a satisfação de outras necessidades básicas; habitabilidade, de modo a propiciar a proteção do frio, calor, chuvas e de todos os riscos para a saúde; e uma boa localização, capaz de proporcionar acesso a empregos e serviços de saúde e educação.

Algumas incompreensões atrapalham a percepção sobre o conteúdo do direito à moradia adequada: esse direito não exige que o Estado construa moradia para todos, mas sim dá ênfase a medidas que sejam capazes de suprir a falta de moradia, principalmente para pessoas vulneráveis; proíbe remoções forçadas ilegais; defende que as moradias sejam adequadas e estabelece o foco de delinear novas estratégias aptas a garantir o direito à moradia para todos em um contexto de capitalismo e de geografia espacial revanchista<sup>29</sup>, bem como de promover a participação social para a reflexão de ideias locais para suprir os problemas em moradia.<sup>30</sup>

O conceito da moradia adequada, assim, revela um direito mais amplo a um entorno urbano inclusivo, sustentável e democraticamente administrado.

Apesar do potencial transformador do direito à moradia na vida das pessoas e na configuração das cidades, sua efetivação enfrenta barreiras significativas, enraizadas na teoria dos direitos sociais. Primeiramente, a vagueza e ambiguidade dos textos normativos dificultam a concretização desse direito, já que disposições genéricas não delimitam claramente as obrigações do Estado e as garantias dos indivíduos. A ausência de uma prática institucional sólida de interpretação dos direitos sociais contribui para que esses direitos sejam frequentemente relegados a segundo plano, vistos como promessas de difícil implementação em vez de compromissos efetivos. Além disso, persiste a visão de que os direitos sociais acarretam um custo elevado para o Estado, o que desestimula a criação de políticas públicas robustas e sustentáveis para assegurar a moradia digna.

Essas dificuldades são ainda agravadas pelos interesses econômicos que moldam a construção das cidades, onde a lógica de valorização imobiliária e especulação territorial prevalece sobre as necessidades sociais.

### 3. Direito à moradia no Brasil

O direito à moradia foi inscrito no rol de direitos sociais na Constituição brasileira de 1988 por uma Emenda Constitucional ao art. 6º, no ano 2000.<sup>31</sup> Ao garantir um "direito à moradia", de forma vaga, a proposta foi deixar o conteúdo aberto para substantivação. Alguns reflexos provenientes da inclusão desse direito na Constituição foram experienciados, a exemplo do princípio da função social da propriedade, que estabelece que a propriedade deve ser utilizada de forma que contribua para o bem-estar coletivo e o desenvolvimento social, econômico e ambiental. Apesar de prometer grandes conquistas sociais<sup>32</sup>, o direito em questão é

---

<sup>29</sup> Com a segregação racionalizada de parcela da população, narrativas como a criminalização da pobreza ganham forma, como modo de justificar o isolamento de parte da população em áreas abandonadas, degradadas ou subaproveitadas. Outras narrativas alicerçam esse pensar, como a constante conexão causal entre crime e imigração, superpopulação é uma combinação de uma pseudociência, característica de uma cidade revanchista (SMITH, N. *La Nueva Frontera Urbana. Ciudad revanchista y gentrificación*. Traficante de Sueños, Madrid, 2012. p. 295-296).

<sup>30</sup> BRASIL. *Direito à moradia adequada*, Secretaria de Direitos Humanos, Brasília, Coordenação Geral de educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. p. 16-19.

<sup>31</sup> Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL. [Constituição (1988)], *Emenda Constitucional nº 26, de 2000*, Brasília, DF: Presidência da República, 2000).

<sup>32</sup> Propriedades rurais que não cumprem a função social podem ser desapropriadas para fins de reforma agrária (Lei 4.504/64); Nas cidades, pode ser utilizado para combater a especulação imobiliária e garantir o uso adequado do solo urbano, promovendo a construção de habitações, equipamentos públicos e áreas verdes; As propriedades que possuam recursos naturais devem ser usadas de forma sustentável e respeitar leis ambientais (Art. 225 da

aplicado de forma muito restrita e, conseqüentemente, não conseguiu promover os progressos sociais esperados no espaço urbano.

Logo, apesar da vagueza ser importante para agregar ao direito diferentes leituras progressistas e caminhar para uma maior efetivação, pode ser nociva para alguns direitos, como é o caso do direito à moradia, que encontra impeditivos para a sua efetivação tanto de matriz ideológica<sup>33</sup> como de matriz econômica<sup>34</sup>.

A falta de distinção entre o direito à moradia e o direito à propriedade decorre, em grande parte, do desconhecimento sobre a ampla dimensão do direito social à moradia. Historicamente e ideologicamente, o conceito de propriedade no direito civil sobrepõe-se ao direito à moradia, sendo moldado pelos interesses econômicos que dominam a organização do espaço urbano. Como resultado, as políticas voltadas à efetivação do direito à moradia têm, tradicionalmente, focado na aquisição de propriedade, perpetuando a visão de que o gozo desse direito depende da propriedade de um imóvel. Além disso, as políticas habitacionais têm sido insuficientes para enfrentar as profundas desigualdades socioespaciais. Essa abordagem limitada negligencia as necessidades das populações em situação de vulnerabilidade, que frequentemente não têm acesso ao crédito e demandam políticas e intervenções do Estado mais abrangentes e integradas para que seu direito à moradia seja efetivamente garantido.

Raquel Rolnik<sup>35</sup> aponta que, a partir da primeira década do século XXI, as políticas habitacionais passaram a intensificar um processo de desconstrução da moradia como bem social, transformando-a em mercadoria e ativo financeiro. Esse movimento insere a moradia na lógica da financeirização, em que o setor habitacional se torna cada vez mais dominado por atores e práticas financeiras, e a moradia, antes vista como direito, passa a ser valorizada pelo seu potencial de lucro. Essa financeirização ocorre com o apoio de políticas públicas voltadas para a aquisição da casa própria, que promovem a socialização do crédito e trazem consumidores de média e baixa renda para o mercado financeiro, permitindo-lhes acessar crédito habitacional e inserindo-os no circuito financeiro de maneira mais ampla<sup>36</sup>.

A tomada do setor habitacional pelo financeiro não é apenas a abertura de um campo para o investimento do capital, mas forma peculiar de reserva do valor,

---

Constituição Federal de 1988); É possível desapropriar por interesse público as propriedades (Art. 5, XXIV da Constituição Federal de 1988).

<sup>33</sup> Para ilustrar a diferença dos direitos sociais entre si, com o exemplo do direito à saúde em mãos e o direito à moradia, há nítida distinção quanto ao potencial de efetivação. Isso porque o direito à saúde é associado diretamente à vida, adquirindo maior importância, inclusive como direito de primeira geração/dimensão. O direito à moradia, por sua vez, desde que identificado e reivindicado é visto a partir da ótica do movimento trabalhista e operário e, pela falta de efetivação pelo Estado, passou a ser reivindicado e defendido por movimentos sociais, marcadamente de esquerda, como o MST (Movimento Sem Terra) ou MTST (Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto). A associação à movimentos da esquerda política faz com o que o direito à moradia seja criticado por governistas da ala à direita e centro.

<sup>34</sup> Sob o pretexto de que direitos sociais são "caros", se comparados com os civis. Essa falácia é frontalmente enfrentada no livro de Holmes e Sunstein, onde os autores defendem que a crítica aos direitos sociais é, em grande parte, infundada e baseada em uma visão estreita dos direitos. Argumentam que todos os direitos, sejam civis, políticos ou sociais, estão interligados e dependem de recursos públicos e da ação do Estado para sua plena realização (HOLMES, S.; SUNSTEIN, C. *El Costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos*. Siglo veintiuno, México, 2012).

<sup>35</sup> ROLNIK, R. *Guerra dos Lugares: Colonização da terra e da moradia na era das finanças*, Boitempo, São Paulo, 2019. p. 26-30.

<sup>36</sup> O cenário de financeirização da moradia se faz nítido no século XXI, porém, é construído historicamente. Destaca Harvey que essa construção se inicia com a filosofia liberal, em meados do século XVI, quando a propriedade foi alçada como direito natural (HARVEY, D. *Cidades Rebeldes. Do direito à cidade à revolução urbana*. Martins Fontes, São Paulo, 2014. p. 148-153).

permitindo a interligação do sistema financeiro global, como fundos de pensões, bancos de investimento, instituições de crédito e instituições públicas.<sup>37</sup>

No Brasil, a partir dos anos 60 se iniciam políticas maiores de provisão de moradia e criação de financiamentos, inaugurando uma era de estreita conexão entre empreiteiros e Estado. O Estado passou a ser o responsável por fomentar a estruturação do setor de engenharia, fruto do patrimonialismo, que, em suma, significou que, ao invés de um sistema impessoal e normatizado, laços pessoais são realizados diretamente com o poder público, marcados por apoio e trocas políticas, o que se aprofunda no período militar e se estende até hoje.<sup>38</sup>

A criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH, Lei 4.380/64) inicia uma era de política cuja estratégia era a construção de domicílios para o combate dos problemas habitacionais, com mecanismos de apoio voltados à construção de habitações sociais pela iniciativa privada. Foi a primeira grande política nacional para a provisão de moradia aos mais pobres, onde o norte da política previa uma atuação do governo limitada às tarefas normativas e de supervisão o que, conseqüentemente, levou a um conflito entre as ações empresariais e os objetivos sociais. O resultado foi a construção de COHABS em locais periféricos e desprovidos de infraestrutura, como a remoção em massa de pessoas em assentamentos informais com o auxílio do aparato estatal. Esse programa desvela uma despreocupação política com as pessoas e promove uma reorganização do espaço urbano de forma excludente.<sup>39</sup>

A política pública em questão termina em 1986, com a incorporação do BNH à Caixa Econômica Federal, de modo que a moradia passa a ser mais uma atividade setorial da Caixa Econômica Federal. Somente no ano de 2003 nasceu uma nova política nacional de habitação, o Minha Casa Minha Vida. Novamente, nesse programa, trata-se de política de aquisição de propriedade, que não visa à promoção do direito autônomo à moradia, mas reproduz a lógica de aquisição de novas propriedades.<sup>40</sup> Com a inclusão de setores de baixa e média renda nos circuitos financeiros por meio do setor habitacional, o sistema de habitação torna-se campo de aplicação do excedente, onde a moradia se torna, sobretudo, mercadoria e ativo financeiro.<sup>41</sup>

Dessa forma, o acesso à moradia deixa de ser tratado como uma necessidade básica e passa a depender das dinâmicas do mercado, o que aprofunda as desigualdades e exclui as camadas mais vulneráveis, que muitas vezes não têm acesso ao crédito ou, quando o conseguem, acabam comprometendo quase toda a renda familiar para o pagamento de um financiamento. Essas populações necessitam de uma abordagem pública e social mais ampla para que o direito à moradia adequada seja realmente assegurado.

Nesse panorama, o maior problema histórico em políticas públicas voltadas à efetivação do direito à moradia envolve o reconhecimento do direito à moradia adequado para a camada mais pobre da população, que vive à mercê dos agentes financeiros, da latente insegurança da posse e não tem acesso aos serviços públicos de forma adequada. Por muito tempo no Brasil houve a completa ausência de organização federal em políticas em moradia para a população mais vulnerável, pois o resultado das políticas foi historicamente revertido favoravelmente às classes

---

<sup>37</sup> ROLNIK, R. *Guerra dos Lugares: Colonização da terra e da moradia na era das finanças*, Boitempo, São Paulo, 2019. p. 26-30.

<sup>38</sup> ROLNIK, R. *Guerra dos Lugares: Colonização da terra e da moradia na era das finanças*, Boitempo, São Paulo, 2019. p. 273-274.

<sup>39</sup> ROLNIK, R. *Guerra dos Lugares: Colonização da terra e da moradia na era das finanças*, Boitempo, São Paulo, 2019. p. 223.

<sup>40</sup> MASTRODI, J.; ZACARRA, S.M.L.S. "O que é o objeto "moradia" do programa minha casa minha vida?" *RDC - Revista de Direito da Cidade*, vol. 8, n. 3, p.859-885, 2016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/22506>. Acesso em: 15 ago. 2024. p. 869-872.

<sup>41</sup> ROLNIK, R. *Guerra dos Lugares: Colonização da terra e da moradia na era das finanças*, Boitempo, São Paulo, 2019. p. 26-28.

médias e altas e, principalmente, em prol do setor empresarial, bancário, as empreiteiras e as grandes incorporadoras.

Políticas públicas em moradia importam uma nova abordagem desse direito humano, que o observe desde uma perspectiva que supere políticas voltadas à provisão de propriedade e do financiamento em massa da moradia, pois essa abordagem compromete a renda familiar das pessoas e vem acompanhada de problemas como o endividamento, a má qualidade dos materiais de construção, a localização dos imóveis longe da franja urbana, bem como tem sido o nascedouro dos grandes casos de corrupção no Brasil<sup>42</sup> e tem mantido a perpetuação do clientelismo e de trocas políticas.

Sobre o ponto, é necessário avaliar a qualidade da moradia, a localização e o acesso aos serviços básicos. O déficit é um conceito que tem dado sustentação aos indicadores que buscam estimar a falta de habitações e/ou existência de habitações que apresentam carência de algum tipo de item que a habitação deveria estar minimamente fornecendo. Os dados conjugam a prestação de serviços habitacionais básicos que devem ser prestados para garantir o direito à moradia.

O déficit habitacional<sup>43</sup>, que totaliza 6 milhões de moradias no país, cresceu 4,2% em comparação com 2019, e é predominante em famílias com até dois salários mínimos de renda domiciliar (R\$2.640,00). O componente "ônus excessivo com o aluguel urbano" representa 52,2% do déficit habitacional, mulheres são 62,6% do total de responsáveis pelos domicílios com déficit e as pessoas negras representam a maioria dos moradores em domicílios com déficit. As habitações precárias (domicílios improvisados ou rústicos) são o principal componente responsável pelo déficit habitacional no Norte (42,8%) e Nordeste (39,9%), onde há maior relevância do déficit habitacional rural. No Sudeste, Sul e Centro-Oeste do país, o predomínio é do ônus excessivo com o aluguel urbano. Ainda, cerca de 26 milhões de domicílios urbanos são inadequados<sup>44</sup>, o que corresponde a 41,2% do número total de moradias.<sup>45</sup>

A geografia urbana das cidades brasileiras revela uma marcante concentração de ocupações informais nos centros urbanos, resultado da dificuldade de acesso à moradia adequada, cuja principal barreira é de ordem econômica. Essa dificuldade é intensificada pelo comprometimento de uma renda já insuficiente para grande parte da população, o que limita o acesso a políticas públicas de financiamento

---

<sup>42</sup> Ocorreu no Brasil a Operação Lava Jato (2014-2021), uma das maiores investigações de corrupção e lavagem de dinheiro já realizadas no Brasil, que revelou um esquema de lavagem de dinheiro, a operação acabou revelando um amplo sistema de corrupção envolvendo grandes empreiteiras, políticos e executivos da Petrobras, a maior empresa estatal brasileira. Grandes empreiteiras brasileiras, envolvidas em uma série de colossais projetos de infraestrutura, inclusive na construção de estádios superfaturados para a Copa do Mundo de 2014, realizada no Brasil, estavam envolvidas no esquema. Dentre os esquemas, as empreiteiras fraudavam licitações e pagavam propinas a políticos.

<sup>43</sup> Aponta a necessidade de substituição ou construção de novas habitações, em razão da precariedade do domicílio, ônus com aluguel (famílias com renda domiciliar de até três salários-mínimos que gastam mais de 30% de sua renda com aluguel) e existência de coabitação (vários familiares dividindo mesmo cômodos) dimensionam as moradias incapazes de atender o direito de acesso minimamente adequado. Os números não incluem pessoas em situação de rua.

<sup>44</sup> Os domicílios são classificados como inadequados segundo três critérios de inadequação: infraestrutura urbana, cujos subindicadores são abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo e energia elétrica; inadequação edilícia, composto pelos subindicadores de armazenamento de água, cômodos (exceto banheiros) servindo como dormitórios, ausência de banheiro de uso exclusivo, cobertura inadequada e piso inadequado; e, por último, inadequação fundiária, que corresponde aos imóveis em terrenos não próprios (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). *Déficit Habitacional no Brasil*, 2021. Disponível em: <http://www.cbicdados.com.br/menu/deficit-habitacional/deficit-habitacional-no-brasil>. Acesso em: 11 ago. 2024).

<sup>45</sup> FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). *Déficit Habitacional no Brasil*, 2022. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em: 11 ago. 2024.

habitacional, frequentemente inacessíveis àqueles que possuem restrições de crédito. Além disso, o elevado custo dos imóveis e do solo urbano, que funcionam como mercadorias e ativos financeiros em um mercado sem regulação, torna a habitação formal ainda mais inacessível para a população de baixa renda. Esse panorama favorece o surgimento e a expansão de ocupações informais, em áreas denominadas "ilegais/informais" nos centros das cidades, onde a ausência de serviços essenciais e de infraestrutura adequada é comum. Nessas áreas, os moradores frequentemente enfrentam graves riscos ambientais, como deslizamentos e enchentes, que colocam em perigo suas vidas e bens. Ademais, a segurança pública é geralmente limitada às áreas "legais" da cidade, o que intensifica a vulnerabilidade das populações que residem em ocupações informais. Essa segregação urbana contribui para a perpetuação da desigualdade socioespacial, aprofundando o ciclo de exclusão e precariedade que caracteriza as grandes cidades brasileiras.

Segundo Maricato<sup>46</sup>, esse cenário reflete uma realidade alarmante, cujas consequências são profundas e expõem a configuração espacial das cidades, entregue aos interesses privados e à intervenção estatal aparelhada ao mercado. Historicamente, o Estado se aliou ao setor imobiliário, utilizando essa relação para fins eleitorais e fortalecimento político, enquanto o agente privado é impulsionado exclusivamente pela busca do lucro. Nesse jogo de definição do espaço urbano, o aparato estatal desempenha um papel crucial ao legitimar a atuação dos mercados no território urbano, delegando ao setor privado a responsabilidade pela regulação da cidade. Essa dinâmica gera contradições significativas: enquanto o capital privado direciona suas ações para a maximização dos lucros, os interesses públicos, como a promoção de qualidade de vida e o desenvolvimento equitativo do espaço urbano, são relegados a um segundo plano. Assim, a cidade se estrutura sob uma lógica que não prioriza o bem-estar dos seus habitantes, mas sim o valor financeiro dos terrenos e edificações. Essa falta de regulação e a prevalência dos interesses econômicos sobre os sociais intensificam a desigualdade urbana e agravam a precariedade habitacional, evidenciando o fracasso de uma organização espacial orientada apenas pela lógica do mercado.

Assim, alguns delineamentos desde já podem ser feitos, do que já foi visto até então, quais sejam: as políticas públicas em moradia devem ir além dos processos de financeirização; há uma urgência na regulamentação da terra, associada à necessidade de redução da especulação imobiliária; as políticas públicas para as camadas mais baixas da população não devem ser as mesmas do que para as camadas médias e altas; as políticas públicas devem levar em consideração e privilegiar o gênero feminino, bem como conceder especial atenção aos casos de vulnerabilidades atingidas pela interseccionalidade; as políticas públicas devem buscar reduzir a problemática da segregação social nas cidades.

Existem várias ações possíveis para um acesso à moradia adequada, que não são exploradas pelas políticas públicas, principalmente ao se identificar os problemas mais latentes em déficit habitacional e inadequação da moradia. Os problemas com lares que apresentam ao menos um quesito de inadequação ocorre em domicílios onde a renda é menor do que um salário-mínimo (12 milhões), dos quais 60% são chefiados por mulheres e 53% têm como responsáveis principais indivíduos não-brancos.<sup>47</sup> Ademais, o déficit atinge predominantemente o comprometimento da renda com o pagamento de aluguel, e também atinge pessoas mais pobres e lares chefiados por mulheres.

Pensar novas formas de garantir o acesso à moradia e de resolver problemas na infraestrutura urbana envolve: pensar em hipóteses como a ampliação de programas de moradia popular, como o Minha Casa Minha Vida, principalmente para a Faixa 1<sup>48</sup> (ainda que não como único meio de promover o acesso à moradia);

<sup>46</sup> MARICATO, E. *Para entender a crise urbana*, Expressão popular, São Paulo 2015. p. 17-18.

<sup>47</sup> FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). *Déficit Habitacional no Brasil*, 2022. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em: 11 ago. 2024.

<sup>48</sup> Famílias com renda mensal bruta até R\$ 2.640,00, para habitações urbanas, de imóveis subsidiados com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) ou Fundo de

incentivar Parcerias Público-Privadas para desenvolver projetos habitacionais para famílias de baixa renda; facilitar a regularização de terrenos ocupados ilegalmente; investir na revitalização de favelas; primar pelo desenho de políticas que apliquem a função social da propriedade; implementar políticas tributárias para desencorajar a especulação imobiliária; oferecer subsídios para a reforma de moradias para famílias de baixa renda; garantir o acesso universal aos serviços de água potável, esgoto, coleta de lixo e transporte público; transformar prédios e casa abandonadas em habitações populares; promover construções sustentáveis para reduzir custos a longo prazo, entre outras propostas.

#### **4. A judicialização do direito à moradia e os litígios estruturais: para repensar a tutela adequada**

##### **4.1. A judicialização do direito à moradia no Brasil**

Como delineado, os direitos sociais são, em geral, previstos de forma concisa nas constituições, cabendo à legislação infraconstitucional detalhar seu conteúdo e assegurar sua efetividade. No entanto, o legislativo, movido por interesses políticos, frequentemente deixa de conferir substância concreta a esses direitos. Além disso, as políticas públicas voltadas para sua implementação mostram-se, em diversos casos, insuficientes ou mal estruturadas. Diante dessa omissão, recorre-se ao Poder Judiciário, especialmente às Cortes Constitucionais e Supremas, para que definam e concretizem o conteúdo desses direitos, desempenhando, assim, um papel fundamental na proteção e promoção dos direitos sociais em contextos de inércia legislativa e falhas administrativas.

No final do século XX ocorre uma expansão da atuação do Poder Judiciário. Nesse ínterim, observa-se, a partir do final do século XX, uma ampliação significativa do seu campo de atuação. Essa expansão se deve a dois principais fatores: o primeiro é a transformação do sistema jurídico em um sistema de matriz constitucionalista, ocorrida na metade do século XX; o segundo é a evolução do sistema político impulsionada pelo desenvolvimento do Estado social. Essas mudanças, inseridas em um contexto de globalização, impactaram diversos países, conduzindo as Cortes a assumir papéis que anteriormente eram exclusivos do poder constituinte ou do legislador ordinário.<sup>49</sup> As Cortes passaram a interpretar normas constitucionais e exercer funções quase legislativas ao complementar lacunas deixadas pelo texto normativo. Nesse cenário, a ampliação do acesso à justiça intensifica a quantidade e a complexidade das demandas submetidas aos tribunais, que frequentemente envolvem extensos debates sobre direitos fundamentais, muitas vezes negligenciados pelos demais poderes. A atuação judicial na efetivação desses direitos, assim, responde a uma necessidade de proteção social, suprindo omissões legislativas e proporcionando uma salvaguarda para direitos que, sem essa intervenção, poderiam jamais sair do papel.

A Constituição de 1988 reflete essa mudança, ao prever um amplo rol de direitos fundamentais e uma série de ações e remédios que concederam ao Judiciário a prerrogativa de controlar a (in)constitucionalidade das normas. Todo esse contexto acabou por fortalecer o papel desse poder, que passou a resolver conflitos cada vez mais complexos envolvendo direitos humanos, muitas vezes em decorrência da omissão inconstitucional dos demais poderes.

---

Desenvolvimento Social (FDS) (BRASIL. Caixa Econômica Federal, *Minha Casa, Minha Vida* - Faixa I, 2024c. Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/faixa-I/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 11 ago. 2024).

<sup>49</sup> FACCHINI NETO, E. "O Protagonismo do judiciário no mundo contemporâneo e algumas de suas razões", *Revista Novos Estudos Jurídicos*, v. 23, n.1, p.89-132, 2018. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/12788>. Acesso em: 11 ago. 2024. p. 94-95.

Por muito tempo, o direito à moradia sequer foi objeto de judicialização no Brasil e, segundo Valle<sup>50</sup>, há três vetores que podem ser destacados para explicar essa realidade. O primeiro deve-se à ausência de parâmetros relativos à definição do conteúdo do direito à moradia, bem como não há listagem das características que devem ser seguidas por uma política pública destinada a fornecer o direito à moradia, o que dificulta a judicialização para fins prestacionais. Dessarte, alguns despejos são resolvidos com medidas compensatórias, acionadas via litígio individual, porém, nessa hipótese, não se soluciona um problema estrutural, tendo em vista que o efeito normalmente é o deslocamento dos removidos para outra ocupação irregular, com a possibilidade de repetição do fenômeno da remoção.<sup>51</sup>

Quanto ao segundo vetor, o Estado é quem, no mais das vezes, promove uma ação ordenada à remoção, seja orientada à construção de obra pública, para a retomada do espaço público, ou como força do poder de polícia, para a proteção ambiental ou para a remoção de áreas de risco. Coloca-se a questão acerca do agir da administração, sob pena de confundir-se a proteção constitucional à moradia com o dever de assistência e novamente a falta de abordagem ou resposta jurídica abre um cenário cinzento sobre a solução adequada.<sup>52</sup>

Quanto ao terceiro vetor, a simples inclusão no Art. 6º não esclarece quem é o responsável primário pela tutela do direito à moradia. Da leitura do Art. 23, IX, da CF, a lógica é que, tendo a Constituição conferido competência aos entes federados para promover programas de construção de moradias, a responsabilidade seria compartilhada, o que parte da jurisprudência tem cunhado de "solidariedade social", no sentido de reconhecer objetividade e opor-se à subjetividade judicial. Entretanto, tais conceitos também padecem de indeterminação.<sup>53</sup>

Por esse motivo, o maior índice de judicialização do direito à moradia é como "escudo", ou seja, para proteção das pessoas sob ameaça ou já despejadas em ações possessórias, do que como forma de "espada", ou seja, para acionar a prestação do direito: não é prática, no Brasil, a judicialização do direito à moradia visando a prestação "positiva" do direito (efetivação de políticas, exigir do Estado, criação de novas políticas, etc., combate ao racismo e gentrificação).

#### 4.2. Litígio estrutural e direito à moradia

Segundo França<sup>54</sup>, litígios estruturais são situações reais e dinâmicas que envolvem, usualmente, a violação massiva e reiterada de direitos fundamentais, tendo como principais características a: complexidade, policentria, imbricação de direitos, prospectividade e difícil resolução.

---

<sup>50</sup> VALLE, V.R.L. *Desproteção judicial do direito à moradia: desafios trazidos pela empiria e caminhos de solução*. 2016. Disponível em: [https://www.academia.edu/35413058/PROTECAO\\_JUDICIAL\\_DO\\_DIREITO\\_A\\_MORADIA\\_DE\\_SAFIOS\\_TRAZIDOS\\_PELA\\_EMPIRIA\\_E\\_CAMINHOS\\_DE\\_SOLUCAO\\_JUDICIAL\\_PROTECTION\\_OF\\_HOUSING\\_RIGHTS\\_CHALLENGES\\_FROM\\_THE\\_CASE\\_LAW\\_AND\\_POSSIBLE\\_APPROACHES](https://www.academia.edu/35413058/PROTECAO_JUDICIAL_DO_DIREITO_A_MORADIA_DE_SAFIOS_TRAZIDOS_PELA_EMPIRIA_E_CAMINHOS_DE_SOLUCAO_JUDICIAL_PROTECTION_OF_HOUSING_RIGHTS_CHALLENGES_FROM_THE_CASE_LAW_AND_POSSIBLE_APPROACHES). Acesso em: 3 mar. 2024.

<sup>51</sup> VALLE, V.R.L. "Judicial adjudication in housing rights in Brazil and Colombia: a comparative perspective", *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 1, n. 2, p. 67-102, maio/ago 2014. p. 88-89.

<sup>52</sup> VALLE, V.R.L. *Desproteção judicial do direito à moradia: desafios trazidos pela empiria e caminhos de solução*. 2016. Disponível em: [https://www.academia.edu/35413058/PROTECAO\\_JUDICIAL\\_DO\\_DIREITO\\_A\\_MORADIA\\_DE\\_SAFIOS\\_TRAZIDOS\\_PELA\\_EMPIRIA\\_E\\_CAMINHOS\\_DE\\_SOLUCAO\\_JUDICIAL\\_PROTECTION\\_OF\\_HOUSING\\_RIGHTS\\_CHALLENGES\\_FROM\\_THE\\_CASE\\_LAW\\_AND\\_POSSIBLE\\_APPROACHES](https://www.academia.edu/35413058/PROTECAO_JUDICIAL_DO_DIREITO_A_MORADIA_DE_SAFIOS_TRAZIDOS_PELA_EMPIRIA_E_CAMINHOS_DE_SOLUCAO_JUDICIAL_PROTECTION_OF_HOUSING_RIGHTS_CHALLENGES_FROM_THE_CASE_LAW_AND_POSSIBLE_APPROACHES). Acesso em: 3 mar. 2024. p. 11.

<sup>53</sup> VALLE, V.R.L. "Judicial adjudication in housing rights in Brazil and Colombia: a comparative perspective", *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 1, n. 2, p. 67-102, maio/ago 2014. p. 12-14.

<sup>54</sup> FRANÇA, E.P.C. *Litígios estruturais no Sistema Interamericano de Direitos Humanos*, Thoth, Londrina, 2024. p. 63.

A complexidade diz respeito ao fato de que, em litígios estruturais, não é possível encontrar, de antemão, a solução para a violação massiva e reiterada a direitos fundamentais que se busca superar.<sup>55</sup> É necessário, ao revés, passar por um período experimental no qual diversas medidas são testadas e avaliadas até que o caminho para superar ou mitigar o litígio seja, de fato, trilhado. Desse modo, pode-se dizer que a característica da complexidade faz com que nenhuma das ações realizadas para superar litígios estruturais seja garantia de sucesso, uma vez que não existe linearidade entre causa e efeito ou entre intervenção e retorno.<sup>56</sup>

A policentria, por sua vez, diz respeito à existência de diversos centros de interesse que merecem proteção.<sup>57</sup>

A imbricação de direitos significa que, em litígios estruturais, por mais que exista um direito que esteja sendo violado de forma mais evidente, outros direitos, ainda que em caráter secundário, também estão sendo violados em uma proporção semelhante ou ainda maior, razão pela qual diz-se existir uma violação massiva e reiterada a direitos fundamentais e não a um direito fundamental em específico.<sup>58</sup>

Por fim, a ideia de difícil resolução está vinculada ao fato de que todas as características elencadas acima demonstram que litígios estruturais dificilmente são erradicados, pois não é raro que representem violações a direitos que se perpetuam por décadas e estão arraigadas no âmago de uma determinada sociedade, fazendo com que a sua superação seja quase utópica.<sup>59</sup> Assim, é possível que esses litígios jamais sejam completamente resolvidos, ainda que existam ganhos na proteção de direitos das vítimas. Mesmo sendo difícil pensar na completa mudança da realidade transgressora de direitos fundamentais, “[...] qualquer avanço no campo de proteção a direitos humanos e fundamentais vale a pena, independentemente dos esforços que precisem ser executados”.<sup>60</sup>

Os litígios estruturais, quando chegam ao Poder Judiciário, devem ser resolvidos, preferencialmente, por meio de processos estruturais, que são aqueles cujo propósito é transformar um “estado A”, violador de direitos fundamentais, em um “estado B”, no qual esses direitos são assegurados. O processo estrutural ocorre quando: 1) o magistrado reconhece o caráter estrutural da ação; e 2) medidas estruturais<sup>61</sup> são prolatadas (não de forma unilateral pelo magistrado, mas sim de modo dialogado entre ele e os demais atores envolvidos).<sup>62</sup>

Um mecanismo fundamental para que processos desse cariz sejam exitosos é o monitoramento judicial, cujo intuito é fiscalizar a execução do plano estrutural. A retenção da jurisdição sobre o caso permite um constante diagnóstico das medidas

---

<sup>55</sup> FRANÇA, E.P.C. *Litígios estruturais no Sistema Interamericano de Direitos Humanos*, Thoth, Londrina, 2024. p. 63.

<sup>56</sup> ARENHART, S.C.; OSNA, G.; JOBIM, M.F. *Curso de Processo Estrutural*, Thomson Reuters, São Paulo, 2021. p. 63.

<sup>57</sup> VITORELLI, E. *Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática*, Juspodium, Salvador, 2020. p. 56.

<sup>58</sup> FRANÇA, E.P.C. *Litígios estruturais no Sistema Interamericano de Direitos Humanos*, Thoth, Londrina, 2024. p. 66.

<sup>59</sup> FRANÇA, E.P.C. *Litígios estruturais no Sistema Interamericano de Direitos Humanos*, Thoth, Londrina, 2024. p. 66.

<sup>60</sup> FRANÇA, E.P.C. *Litígios estruturais no Sistema Interamericano de Direitos Humanos*, Thoth, Londrina, 2024. p. 67.

<sup>61</sup> Nesse sentido, medidas estruturais: “São medidas que devem ser formuladas por meio de um diálogo entre o magistrado e as partes envolvidas no processo estrutural, devendo levar em consideração as reais necessidades do caso concreto [...] não são inflexíveis, pois como buscam pôr fim a litígios estruturais, que são dinâmicos, precisam ser constantemente revisitadas, a fim de que as medidas que lograram êxito sejam mantidas ou aperfeiçoadas e que as medidas ineficazes sejam reformuladas ou descartadas” (FRANÇA, E.P.C. *Litígios estruturais no Sistema Interamericano de Direitos Humanos*, Thoth, Londrina, 2024. p. 25).

<sup>62</sup> FRANÇA, E.P.C. *Litígios estruturais no Sistema Interamericano de Direitos Humanos*, Thoth, Londrina, 2024. p. 25.

implementadas para que revisões periódicas sejam realizadas e, caso necessário, as medidas sejam ajustada para o alcance de um estado de coisas ideal.<sup>63</sup>

Landau<sup>64</sup> propõe haver uma estreita relação entre o tipo de remédio usado pelas Cortes e a identidade dos beneficiados pela intervenção. A judicialização individual/tradicional, consoante expõe, não tem o condão de alterar o comportamento burocrático e afeta grupos de classe média; as tutelas negativas, de defesa, também alcançam o mesmo grupo, e manterão o “*status quo*”; a tutela estrutural, por sua vez, tem o condão de alterar a prática burocrática e pode atingir grupos subalternizados.<sup>65</sup>

O juiz, no processo estrutural, atua como um catalisador da transformação social, provocando o desbloqueio das instâncias políticas e realizando a mediação entre as partes, podendo, ademais, fomentar o diálogo entre o sistema de justiça, as partes, especialistas na temática e o grupo vitimado. A postura do magistrado, portanto, é de articulador<sup>66</sup>, podendo ser intitulada, também, de uma postura ativista dialógica<sup>67</sup>.

Apesar disso, nem sempre os atores envolvidos na resolução do litígio estrutural sub judice desejam cooperar. Quando o requerido apresentar resistência à reestruturação pretendida e a tentativa de diálogo não lograr êxito, é possível que o magistrado adote uma postura mais forte, utilizando estratégias que obriguem o demandado a cumprir com as tarefas necessárias para a mitigação ou erradicação do litígio estrutural, .

Desse modo, a postura judicial, em um plano ideal, pode oscilar entre dialógica e rígida.

A tutela estrutural enfrenta desafios particulares, pois envolve a reinterpretção e adaptação de mecanismos processuais tradicionais. Essa abordagem, apesar de não ser completamente nova<sup>68</sup>, visa enfrentar problemas sistêmicos e complexos que resultam na inefetividade de direitos fundamentais historicamente negligenciados.

No Brasil, os litígios e processos estruturais têm ganhado espaço tanto no desenvolvimento acadêmico quanto no âmbito do Poder Judiciário, especialmente nos últimos dez anos, quando iniciam os primeiros estudos no Brasil. O Supremo Tribunal Federal (STF) recentemente consolidou uma posição crucial ao delinear os limites da intervenção do Judiciário em políticas públicas, tema central dos litígios estruturais, ao reconhecer que o Judiciário pode e deve intervir quando há ausência ou prestação inadequada de políticas públicas, sem que isso represente uma violação

---

<sup>63</sup> RODRÍGUEZ-GARAVITO, C.; FRANCO, D.R. *Juicio a la exclusión: El impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global*, Siglo Veintiuno Editores Buenos Aires, 2015. p. 65-6. p. 28-31.

<sup>64</sup> LANDAU, D. “The Reality of Social Rights Enforcement”, *Harvard International Law Journal*, v. 53, n. 1, p. 190-247, 2012. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1774914](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1774914). Acesso em: 15 ago. 2024. p. 202.

<sup>65</sup> LANDAU, D. “The Reality of Social Rights Enforcement”, *Harvard International Law Journal*, v. 53, n. 1, p. 190-247, 2012. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1774914](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1774914). Acesso em: 15 ago. 2024. p. 202.

<sup>66</sup> Nesse sentido, ver: Lima e França (FRANÇA, E.P.C.; LIMA, F.D.S. “Processo coletivo, estrutural e dialógico: o papel do juiz-articulador na interação entre os partícipes na ação civil pública” *A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, v. 21, n. 84, p. 169-198, 2021).

<sup>67</sup> Sobre a temática, ver: Lima e França (FRANÇA, E.P.C.; LIMA, F.D.S. “Ativismo dialógico x bloqueios institucionais: limites e possibilidades do controle jurisdicional de políticas públicas a partir da Sentencia T-025/04 da Corte Colombiana.” *Revista Argumenta*, n. 31, p. 209-243, 2019).

<sup>68</sup> Surge a partir da proposta de Owen Fiss, nos final dos anos 70 (FISS, O. “Foreword: the forms of justice”, *Harvard Law Review*, v.93, n.1, p. 1-58, 1979. Disponível em: [https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2201&context=fss\\_papers](https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2201&context=fss_papers). Acesso em: 15 ago. 2024).

à separação de poderes. Essa postura permite que o Judiciário "aponte as finalidades a serem alcançadas e determine à Administração Pública que apresente um plano e/ou meios adequados para atingir o resultado desejado"<sup>69</sup>. Ainda nesse sentido, de forma inovadora, já em estágio de finalização, está sendo elaborado um anteprojeto de lei desenvolvido por uma comissão de juristas que busca regulamentar formalmente o processo estrutural no Brasil.<sup>70</sup>

Apesar do avanço no que concerne aos processos estruturais no país, o direito à moradia no Brasil, conforme apontado no tópico anterior, raramente é judicializado como "espada", mas mais comumente como "escudo". Em outras palavras, dificilmente chegam ao Poder Judiciário brasileiro ações estruturais que visem à reestruturação ou à implementação de políticas públicas para garantir o direito à moradia de forma adequada. Essa realidade contrasta com a gravidade dos problemas habitacionais enfrentados pelo país, também já abordados neste texto. Em vez de buscar intervenções transformadoras, a judicialização do direito à moradia no Brasil ocorre, na maioria das vezes, como uma tentativa de proteção contra violações individuais ou ameaças de perda de moradia, sem provocar mudanças substanciais nas políticas públicas subjacentes.

Desse modo, o próximo tópico tem o intuito de apresentar casos estrangeiros envolvendo o direito à moradia. Em tais situações, observa-se, de forma inovadora, a substantivação e a defesa desse direito pelo Poder Judiciário em resposta à inércia dos demais poderes, ainda que nem sempre a intervenção do magistrado seja capaz de provocar os efeitos materiais desejados. Esses casos revelam uma atuação judicial inovadora, de modo que o Judiciário é chamado não apenas a proteger o direito à moradia, mas também a contribuir para a sua concretização, suprimindo lacunas deixadas pelo legislativo e pelo executivo e reafirmando o compromisso com a efetivação dos direitos fundamentais.

## **5. Análise de casos**

Os países selecionados para a análise de caso são Índia, Estados Unidos, África do Sul e Colômbia, cada um com suas particularidades no campo do direito à moradia. Na Índia, o êxodo rural levou milhares de pessoas aos centros urbanos sem qualquer política de acolhimento ou proteção contra remoções forçadas. Nos Estados Unidos, o debate em torno da moradia está fortemente marcado pelo racismo estrutural. Na África do Sul, a falta de políticas públicas para habitação é o principal impulsionador dos litígios relacionados ao direito à moradia. Já na Colômbia, o deslocamento forçado devido aos conflitos paramilitares levou o Judiciário a buscar soluções para a crise habitacional enfrentada pelos deslocados. Esses contextos ilustram diferentes desafios que impulsionaram o Poder Judiciário a intervir na proteção e efetivação do direito à moradia em diferentes circunstâncias.

### **5.1. Índia: Caso Olga Tellis (Olga Tellis & Ors v Bombay Municipal Council, 1981)**

O Caso Olga Tellis representa o primeiro grande marco na judicialização do direito social à moradia, estabelecendo um precedente significativo para a proteção de pessoas em situações de despejo. Até então, não havia discussões consistentes,

---

<sup>69</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 684612 - Tema 698*. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4237089&numeroProcesso=684612&classeProcesso=RE&numeroTema=698>. Trânsito em julgado em 17 nov 2023. Acesso em: 11 nov 2024.

<sup>70</sup> SENADO FEDERAL (Brasil). *Comissão de juristas aprova anteprojeto de lei sobre processo estrutural*. Brasília: Agência Senado, 31 out. 2024. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/10/31/comissao-de-juristas-aprova-anteprojeto-de-lei-sobre-processo-estrutural>. Acesso em: 11 nov 2024.

seja no âmbito internacional ou nacional, sobre a proibição e regulamentação das remoções forçadas. Esse julgamento pioneiro não apenas introduziu um debate jurídico essencial, mas também impulsionou a criação de diretrizes para assegurar os direitos das pessoas afetadas por despejos, oferecendo uma base normativa para futuras ações judiciais e políticas públicas nesse campo.

O intenso êxodo rural na Índia, combinado com a escassez de recursos financeiros e a esperança de oportunidades de trabalho, levou muitas pessoas a instalarem moradias improvisadas nas ruas das cidades. A remoção forçada desses indivíduos já era uma prática recorrente; no entanto, em 1981, uma decisão administrativa ampliou essa política, autorizando a remoção de todos os ocupantes, a destruição de seus pertences e até mesmo seu retorno, de forma obrigatória, às cidades nas quais moravam anteriormente. Apesar dessas medidas, muitos dos removidos retornavam, reassentando-se em novos locais nas ruas, em uma tentativa de resistir à exclusão urbana e buscar alternativas de sobrevivência.<sup>71</sup>

O problema das remoções forçadas foi levado à Suprema Corte através de uma petição de interesse público (*Public Interest Litigation* - PIL) assinada por várias pessoas afetadas pelo despejo, incluindo a jornalista Olga Tellis, cujo nome tornou-se sinônimo do caso. Olga Tellis foi uma das jornalistas que acompanhou e relatou cada etapa do processo, destacando-se por sua cobertura detalhada e pelo papel fundamental que desempenhou na sensibilização pública sobre as implicações dos despejos forçados.<sup>72</sup> Na época, o direito indiano não protegia o direito à moradia, de modo que, na petição, foi reclamado que o despejo violaria sobretudo o direito à vida, uma vez que esses indivíduos não tinham acesso a qualquer tipo de trabalho para garantir a sua subsistência. Postularam o oferecimento de moradia alternativa ou indenização.

A Suprema Corte da Índia decidiu que o direito à vida, garantido pelo Artigo 21 da Constituição Indiana, inclui o direito ao sustento. A Corte reconheceu que a remoção forçada de moradores de rua e favelas sem a devida reabilitação violaria esse direito fundamental. Junto com a decisão de declaração do direito, a Corte determinou que: (i) aqueles que apresentassem cédula censitária de 1976 tivessem lugar para morar, protegendo o direito à permanência de moradores já registrados; (ii) favelas com 20 anos ou mais de existência não fossem despejadas, com exceção daquelas que representassem terras necessárias para a concretização fins públicos (e, nesses casos, um assentamento alternativo deveria ser fornecido) e (iii) a priorização da realocação de pessoas, assegurando alternativas habitacionais adequadas. O Tribunal reconheceu que a ação de despejo forçado dos moradores, em uma via pública, sem proporcionar um local alternativo para que pudessem habitar e assegurar sua subsistência, era ilegal.<sup>73</sup>

A decisão declaratória da Corte, que reconheceu um cenário de violação de direitos, não tomou como base o direito à moradia, a despeito de tê-lo substantivado, mas tomou como base o direito à vida, ao considerar, com base em dados, que a maioria das pessoas removidas possuíam trabalhos na cidade, e a partir do despejo seu meio de subsistência e sobrevivência foi afetado. É muito comum, ainda hoje, que se protejam direitos de cunho social, como a moradia, sob o pretexto de se estar protegendo um direito civil, como a vida, por ser juridicamente mais fácil de efetivar e defender.

No caso, porém, foi reconhecido um direito de proteção que as pessoas possuíam contra o Estado, ou seja, o direito de que, considerando determinados parâmetros, a remoção forçada não poderia acontecer; mas não foi reconhecida a obrigação do Estado de prover políticas públicas para as pessoas removidas ou que

---

<sup>71</sup> ABRAMOVICH, V.; COURTIS, C. *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Editorial Trotta, Madrid, 2002. p. 192-194.

<sup>72</sup> ÍNDIA. Corte Constitucional. *Olga Tellis & Ors v Bombay Municipal Council*, 1985. Disponível em: <https://indiankanoon.org/doc/709776/>. Acesso em: 11 ago. 2024.

<sup>73</sup> ÍNDIA. Corte Constitucional. *Olga Tellis & Ors v Bombay Municipal Council*, 1985. Disponível em: <https://indiankanoon.org/doc/709776/>. Acesso em: 11 ago. 2024.

enfrentavam problemas relativos à inadequação da moradia, dentre as quais, destaca-se, muitas eram crianças e idosos.

No caso, também, a administração foi ouvida principalmente no âmbito processual, através de petições e defesas formais apresentadas durante o curso judicial. Não houve a realização de audiências públicas ou fóruns de consulta aberta que envolvessem diretamente a população afetada ou o público em geral. A decisão, portanto, foi baseada nas alegações e provas documentais apresentadas, sem a ampla consulta participativa que poderia incluir diretamente a voz dos afetados, além dos seus representantes legais.<sup>74</sup>

Como a decisão foi proferida pela Suprema Corte da Índia, a decisão teve alcance nacional, aplicando-se a todo o território indiano. Embora o caso tenha surgido a partir de uma situação específica em Bombaim (Mumbai), as decisões da Suprema Corte da Índia estabelecem precedentes obrigatórios para todo o país. Dessa forma, o entendimento da Corte sobre o direito ao sustento como parte integrante do direito à vida, bem como as diretrizes para remoções e realocação de moradores, serviram como padrão para casos futuros em outras regiões da Índia.

Conseqüentemente, a despeito de se tratar de decisão audaciosa para a época, a Corte não estabeleceu um diálogo com administração ou com a população, de forma que a decisão proferida pelo Tribunal foi, sobretudo, de cunho impositivo e vinculativo.

Logo, a solução ofertada pelo Tribunal, mesmo que inovadora, não alcançou todos os vulnerabilizados. Permaneceram desprotegidos aqueles moradores que não possuíam o censo de 1976 como prova de residência, ou seja, todos aqueles que se estabeleceram nas favelas após essa data. Além disso, a decisão também não protegeu aqueles que residiam em áreas não reconhecidas ou em terrenos considerados essenciais para projetos públicos, onde, embora houvesse uma recomendação de realocação, essa garantia não era absoluta e dependia da disponibilidade de alternativas habitacionais.

Ademais, a ordem do tribunal não foi acompanhada de uma jurisdição supervisora para análise do cumprimento. Por esta razão, não foi instituída uma obrigação legal de fornecer aos despejados espaços alternativos para habitarem.<sup>75</sup> Naquela época, predominava uma visão de que não caberia ao tribunal instruir a ação dos demais poderes. Dessa forma, continuaram a ocorrer despejos ilegais e o deslocamento de pessoas para assentamentos precários, sem qualquer tipo de serviços básicos.

O litígio estrutural em moradia na Índia foi marcado por um avanço na substantivação do direito à moradia na Índia. Entretanto, o modelo processual adotado pelo Tribunal, considerando a complexidade do caso, deveria ter como base um maior diálogo com a administração e os afetados. Ademais a decisão deveria ter sido supervisionada pelo Tribunal, razão pela qual sua efetividade foi limitada. De conclusão similar comunga Young<sup>76</sup>, para quem o caso *Olga Tellis* foi um caso de insucesso envolvendo litígios estruturais na Índia, uma vez que não foi implementado um plano de ação a partir da decisão, com prazos e com posterior monitoramento por parte da Corte.

---

<sup>74</sup> ÍNDIA. Corte Constitucional. *Olga Tellis & Ors v Bombay Municipal Council*, 1985. Disponível em: <https://indiankanoon.org/doc/709776/>. Acesso em: 11 ago. 2024.

<sup>75</sup> LANGFORD, M. "Justiciable and Aspirational Economic and Social Rights in National Constitutions" In: SEN, A.; YOUNG, K. *The Future of Economic and Social Rights*, Cambridge University Press, 2019. p. 66-109. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/books/future-of-economic-and-social-rights/2C2C20AE05EC2C48FB2807739843D610>. Acesso em: 3 mar. 2024. p. 107-108.

<sup>76</sup> YOUNG, K.G. *Constituting Economic and Social Rights*, Oxford University Press, 2012. p. 323.

## 5.2. Estados Unidos (United States vs. City of Yonkers, 1980)

Embora a população americana desfrute de um maior conforto econômico em comparação com muitos outros países, essa realidade não é compartilhada por todos. Uma parcela significativa da população enfrenta condições de precariedade, e essa situação se agrava em um contexto de interseccionalidade, particularmente entre pessoas negras e de baixa renda. Como é amplamente reconhecido, os Estados Unidos possuem um histórico de racismo e escravidão que ainda hoje sustenta um quadro de segregação racial, visível em várias esferas da vida social. No âmbito habitacional, isso se traduz em uma clara separação entre bairros predominantemente negros e brancos, reforçando desigualdades de acesso à moradia adequada. Assim, problemas de falta de moradia e condições habitacionais inadequadas persistem mesmo em um dos locais mais economicamente desenvolvidos do mundo, revelando a existência de disparidades que afetam de forma desproporcional as minorias raciais<sup>77</sup> e socioeconômicas.

O Caso Estados Unidos vs. Cidade de *Yonkers*<sup>78</sup>, que ocorreu em 1980, reflete as nuances dessa realidade social. Pessoas negras e pobres que buscavam financiamento federal para adquirir a moradia própria foram, por anos, direcionadas para moradias localizadas em conjuntos habitacionais em bairros segregados da cidade, enquanto outras áreas, de melhor qualidade urbana, permaneceram predominantemente brancas. O Município concentrou a construção de conjuntos habitacionais na parte sudoeste da cidade, de modo que cerca de 80% da população negra vivia em um bairro, o qual, por sua vez, agrupava 30% da população geral.

A questão central da segregação habitacional nos Estados Unidos, além de revelar as marcas profundas do racismo e da aporofobia, especialmente no contexto de conjuntos habitacionais, reside nas disparidades na prestação de serviços públicos. Serviços essenciais e universais, como educação, saúde, transporte e infraestrutura urbana, são predominantemente concentrados nas áreas "brancas" da cidade. Em contraste, as áreas segregadas, habitadas majoritariamente por comunidades negras e de baixa renda, recebem serviços de qualidade inferior, perpetuando um ciclo de exclusão e desigualdade. Essa desigual distribuição de recursos reflete uma divisão estrutural que não apenas marginaliza esses bairros, mas também compromete o acesso dessas comunidades a oportunidades e direitos básicos, acentuando a injustiça social e econômica.

Pela segregação racionalizada operada pela cidade de *Yonkers*, o Departamento de Justiça dos Estados Unidos processou o Município, alegando que suas políticas habitacionais perpetuavam a segregação racial e violavam a Lei dos Direitos Civis de 1968, que proíbe a discriminação habitacional (*Fair Housing Act*). O *Fair Housing Act*<sup>79</sup> ou "Lei de Habitação Justa" é uma legislação que visa eliminar a discriminação na habitação, promulgada no Título VIII da Lei dos Direitos Civis de 1968. A legislação proíbe a discriminação na venda, aluguel e financiamento de moradias com base em raça, cor, origem nacional, religião, sexo, estado familiar e deficiência.

O caso *Yonkers* se desenvolveu em quatro fases distintas. A primeira foi a fase de pré-julgamento (1980-1982), durante a qual foram reunidas provas e argumentos iniciais. Em seguida, ocorreu a fase de julgamento (1983-1985), na qual o caso foi formalmente analisado e decidido. A terceira fase foi a recursal (1985-1989), em que foram realizados os recursos e revisões da decisão no tribunal. Finalmente, a quarta fase foi a de cumprimento contínuo (*compliance*), durante a qual foram

---

<sup>77</sup>Minorias aqui entendidas em um sentido qualitativo, e não meramente quantitativo.

<sup>78</sup> CIVIL RIGHTS LITIGATION. *United States v. City of Yonkers*, 880 F. Supp. 212, 1985-2007, Disponível em:

<https://www.clearinghouse.net/detail.php?id=11075&search=source%7Cgeneral%3BcaseCat%7CSD%3Borderby%7CfilingYear%3B>. Acesso em: 11 ago. 2024.

<sup>79</sup> UNITED STATES OF AMERICA (USA). *Fair Housing Act*. 1968. Disponível em: <https://www.justice.gov/crt/fair-housing-act-1> Acesso em: 11 ago. 2024.

implementadas e monitoradas as ações ordenadas pela corte para assegurar o cumprimento das determinações judiciais ao longo do tempo.<sup>80</sup>

Considerando que a solução do litígio estrutural poderia ser resolvida com menos danos para ambas as partes pela via negocial, em 1982 o juiz Leonard B. Sand nomeou um negociador para facilitar o entendimento entre o Estado e os envolvidos no litígio. Entretanto, não foi possível chegar a um acordo extrajudicial, e em 1985 sobreveio o julgamento de procedência. O Tribunal do Distrito Sul declarou a existência de discriminação habitacional intencional realizada pelo Município e ordenou que a construção de 200 habitações subsidiadas pelo governo em áreas estratégicas que permitissem a integração racial e econômica. Exigiu também que a cidade implementasse políticas de habitação justa para garantir acesso igualitário à moradia, independentemente de raça, cor, religião ou origem nacional e determinou que fossem estabelecidos mecanismos de monitoramento e fiscalização para garantir o cumprimento das medidas e evitar futuras práticas discriminatórias.<sup>81</sup>

Durante um período que se estendeu até 1990, houve um grande problema na efetivação da decisão, pois o Município se negava a cumprir a determinação judicial. Essa negativa escondia a perversa visão de que colocar pessoas negras e pobres em bairros de classe média seria uma ameaça para a segurança pública e para os valores da propriedade. Pelo descumprimento, foram cominadas multas judiciais ao Município, assim como àqueles políticos que eram responsáveis pela determinação do cumprimento da ordem. Também, em 1987, o juiz proibiu a cidade de vender ou transferir qualquer um dos seus terrenos e promover o desenvolvimento comercial e residencial até que a cidade cumprisse a ordem de dessegregação. Sob o impacto da proibição, quatro grandes projetos foram afetados: dois empreendimentos de escritórios, um shopping center e 200 unidades de habitação de luxo.<sup>82</sup>

A atuação judicial na cominação das multas, principalmente as individuais, e o impedimento do desenvolvimento de projetos locais foi alvo de muita polêmica e crítica, pois muitos defendiam que a atuação do Judiciário havia extrapolado o razoável e adentrado no campo da discricionariedade e mérito administrativo. Esse é, inclusive, um debate inerente à discussão sobre as medidas estruturais, pois há diferentes correntes que falam sobre as formas de atuação do judiciário: alguns defendem que as medidas estruturais devem ser apenas no formato *weak-form* (ordens mandamentais fracas, sem cominação de multa e coerção), enquanto outros defendem que a *strong-form* é necessária (fortes, com a adoção de mecanismos de coerção para efetivar os mandamentos do tribunal).

Em 1988, depois de tentativa de conciliação, o Tribunal emitiu a determinação para que o Município adotasse um plano para a efetivação da ordem de dessegregação e construção de moradias, o que incluía a adoção de uma legislação adequada para tanto. A ordem concedia ampla discricionariedade ao Município para gerenciar as políticas, a despeito do teor mandamental. A ordem foi então aceita pelo Município, mas não sob pouca pressão, pois vinha sofrendo com as multas anteriormente cominadas, e também pelo modo como o caso estava afetando o desenvolvimento econômico da cidade.<sup>83</sup>

---

<sup>80</sup> CIVIL RIGHTS LITIGATION. *United States v. City of Yonkers*, 880 F. Supp. 212, 1985-2007, Disponível em: <https://www.clearinghouse.net/detail.php?id=11075&search=source%7Cgeneral%3BcaseCat%7CSD%3Borderby%7CfilingYear%3B>. Acesso em: 11 ago. 2024.

<sup>81</sup> CIVIL RIGHTS LITIGATION. *United States v. City of Yonkers*, 880 F. Supp. 212, 1985-2007, Disponível em: <https://www.clearinghouse.net/detail.php?id=11075&search=source%7Cgeneral%3BcaseCat%7CSD%3Borderby%7CfilingYear%3B>. Acesso em: 11 ago. 2024.

<sup>82</sup> ZIMMERMAN, J. F. "Federal Judicial Remedial Power: The Yonkers Case", *Publius*, v. 20, n. 3, p. 45-61, 1990.

<sup>83</sup> ZIMMERMAN, J. F. "Federal Judicial Remedial Power: The Yonkers Case", *Publius*, v. 20, n. 3, p. 45-61, 1990.

O caso foi levado à Suprema Corte americana, que em 1990 que, ao analisá-lo, não adentrou no debate constitucional mais amplo do caso sobre moradia, racismo e segregação habitacional, mas apenas julgou se o Tribunal Distrital abusou do poder discricionário ao impor multa aos políticos que se recusaram a cumprir a ordem de construção das habitações. As multas individuais aos políticos foram suspensas, mas a multa por descumprimento contra a cidade foi mantida.<sup>84</sup>

A cidade cumpriu o requisito das duzentas habitações e a última construção ocorreu em 1994. Em 1998, o Estado de Nova Iorque concordou em pagar mais de dezesseis milhões de dólares para que a cidade alcançasse as metas de dessegregação. Em 2007, todas as reivindicações foram alcançadas. Os termos do acordo exigem que *Yonkers* mantenha 800 unidades habitacionais (previamente estabelecidas como parte do Plano de Longo Prazo de 1988) por 30 anos após as unidades estarem disponíveis; ou seja, até 2037. Dessas, 425 unidades são de propriedade de residentes, enquanto 315 unidades são unidades habitacionais para locação. A cidade é obrigada a monitorar as unidades para garantir a acessibilidade contínua e o cumprimento da ordem de desagregação.<sup>85</sup>

A despeito dos resultados práticos alcançados pelo caso, o litígio acabou se tornando um exemplo paradigmático do poder excessivo dos juízes nos processos estruturais estadunidenses. Com efeito, litígios estruturais logram mais êxito quando envolvem o estabelecimento do diálogo entre os envolvidos, a escuta dos afetados e a adoção de técnicas adequadas para o caso, como o estabelecimento da jurisdição supervisora, prazos, e a adoção de um plano com metas estabelecidas. A emissão de ordens mandamentais, desprovidas de uma interlocução bem sedimentada com os envolvidos, pode afetar profundamente a efetividade da pretensão do processo.

### 5.3. África do Sul (Government of the Republic of South Africa and Others vs. Grootboom and Others, 1998)

O caso *Grootboom*<sup>86</sup>, semelhante ao caso *Olga Tellis*, apesar de ter ocorrido cerca de uma década depois, expõe uma realidade de remoções forçadas e violentas de famílias em um contexto de ausência de políticas públicas habitacionais para pessoas em situação de vulnerabilidade econômica e social. Na África do Sul, essas remoções forçadas tinham motivações diferentes das observadas na Índia, onde as expulsões estavam associadas ao êxodo rural. No caso sul-africano, mesmo após o apartheid, os resquícios de uma ideologia racista que havia perdurado por décadas continuavam a alimentar um cenário de racismo sistêmico, visível na segregação habitacional e na distribuição desigual das terras.<sup>87</sup> Esse histórico contribuiu para uma divisão espacial e social, onde as populações negras e desfavorecidas enfrentavam constantes ameaças de despejo sem soluções adequadas de reassentamento, evidenciando a persistência de desigualdades estruturais.

O direito à moradia foi invocado no litígio estrutural de *Grootboom* para reduzir os impactos do apartheid e proporcionar uma maior dignidade para as famílias que, ao serem vítimas da remoção forçada, tiveram todos os seus pertencentes destruídos e foram deixadas a própria sorte (cerca de 900 pessoas, dentre as quais 500 crianças, e em sua maioria mulheres e idosos). Após serem despejados,

<sup>84</sup> ZIMMERMAN, J. F. "Federal Judicial Remedial Power: The *Yonkers Case*", *Publius*, v. 20, n. 3, p. 45-61, 1990.

<sup>85</sup> CIVIL RIGHTS LITIGATION. *United States v. City of Yonkers*, 880 F. Supp. 212, 1985-2007, Disponível em: <https://www.clearinghouse.net/detail.php?id=11075&search=source%7Cgeneral%3BcaseCat%7CSD%3Borderby%7CfilingYear%3B>. Acesso em: 11 ago. 2024.

<sup>86</sup> ÁFRICA DO SUL. Corte Constitucional. *Government of the Republic of South Africa and Others v Grootboom and Others (CCT11/00) [2000] ZACC 19; 2001 (1) SA 46; 2000 (11) BCLR 1169*, 2000. Disponível em: <http://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2000/19.html>. Acesso em: 3 mar. 2024.

<sup>87</sup> YOUNG, K.G. "The right-remedy gap in economic and social rights adjudication: holism versus separability", *University of Toronto Law Journal*, v.69, n.1, p. 124-149, nov. 2019. p. 132.

buscaram pela via judicial obrigar o governo local e federal a prover abrigo adequado e alojamento provisório até a obtenção de um local permanente.

A recente Constituição Sul Africana, promulgada em 1996, previa no Art. 26 o direito à moradia, enquanto o Art. 28 (c) (1) previa o direito à moradia para crianças. O Tribunal local rejeitou que existisse um direito de provisão de abrigos pelo governo com base no Art. 26, mas aceitou que havia um direito de proteção à moradia para as crianças, e determinou ao Estado a provisão de abrigo para famílias com crianças. Na fase recursal, a Corte Constitucional da África do Sul resolveu não adentrar no debate sobre a substantivação do direito à moradia, mas decidiu analisar o caso sob a ótica do padrão de razoabilidade de políticas públicas.<sup>88</sup>

O padrão de razoabilidade foi uma técnica muito utilizada pelo Tribunal Sul Africano em um ambiente pós-apartheid, com a finalidade de colocar em prática a recente Constituição. Mediante o emprego dessa técnica, considerava-se que pelo menos em algum nível o Tribunal deveria determinar o objetivo prescrito constitucionalmente pelo direito fundamental e avaliar se, na prática, eram perseguidos pelo governo.<sup>89</sup> No caso *Grootboom*, a Corte reconheceu que as políticas de moradia do governo nacional eram coerentes e coordenadas, porém, não protegiam pessoas em situação de vulnerabilidade social extrema, de modo que considerou que o Estado não cumpria as determinações do Art. 26 (2)<sup>90</sup> da Constituição.<sup>91</sup> Nesse norte, a sentença final do litígio determinou ao Estado desenhar e implementar uma política pública para pessoas em situação de vulnerabilidade. Tratou-se de uma ordem de cunho declaratório, pois não previu em seu bojo sanções em face do descumprimento.<sup>92</sup>

Com efeito, o litígio estrutural foi abordado como um verdadeiro problema estrutural, de modo que um caso que versava sobre a remoção de pessoas de uma localidade foi abordado pela Corte como um problema muito maior e complexo, que atingia todas as pessoas do país, e não somente aquele grupo. Mariela Puga<sup>93</sup> alinha essa atuação do Poder Judiciário de “função performativa” que expressa uma atribuição constitucional concedida ao Judiciário para enfrentar os cenários de violação ampla de direitos fundamentais, inclusive ampliando a interpretação do caso - passando de um litígio individual ou coletivo, reconhecendo-o como estrutural, no caso.

Logo, o tribunal compreendeu que o pano de fundo do debate era a ausência de políticas em moradia e, para sanar o problema, determinou ao Estado que criasse legislação específica para garantir o direito à moradia adequada aos mais pobres. Não houve no processo, entretanto, a elaboração de um plano estrutural, a emissão de medidas estruturantes, e nem a jurisdição supervisora, mas sim a determinação

---

<sup>88</sup> ABRAMOVICH, V.; COURTIS, C. *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Editorial Trotta, Madrid, 2002. p. 161-162.

<sup>89</sup> BRAND, D. “The Proceduralisation of South African Socio-Economic Rights Jurisprudence, or “What Are Socio-Economic Rights For?” In: BOTHA, H.; VAN DER WALT, A.; VAN DER WALT, J. (eds.). *Rights and democracy in transformative constitution*, Sun Press, South Africa, 2003. p. 33-56. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/188224649.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2024. p. 43-51.

<sup>90</sup> *Housing 26. (1) Everyone has the right to have access to adequate housing. (2) The state must take reasonable legislative and other measures, within its available resources, to achieve the progressive realisation of this right. (3) No one may be evicted from their home, or have their home demolished, without an order of court made after considering all the relevant circumstances. No legislation may permit arbitrary evictions.*

<sup>91</sup> ABRAMOVICH, V.; COURTIS, C. *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Editorial Trotta, Madrid, 2002. p. 164-165.

<sup>92</sup> ÁFRICA DO SUL. Corte Constitucional. *Government of the Republic of South Africa and Others v Grootboom and Others (CCT11/00) [2000] ZACC 19; 2001 (1) SA 46; 2000 (11) BCLR 1169*, 2000. Disponível em: <http://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2000/19.html>. Acesso em: 3 mar. 2024.

<sup>93</sup> PUGA, M. *Litígio Estructural*, 2013, Programa de Doctorado - Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, 2013. p. 102-105.

de que o governo apresentasse um programa razoável, abrangente e inclusivo para prover moradia adequada e responder às necessidades das pessoas em maior risco.

Um ano após a sentença, foi aprovado plano para o ingresso das famílias em moradias. O programa seria executado em dez etapas e as famílias poderiam optar por duas alternativas: moradias fabricadas por contratados do Estado e a opção *Peoples's Housing Process*, cujo funcionamento era centrado na solidariedade dos vizinhos e autogestão. Na segunda opção, o Estado proveria um subsídio para que as partes adquirissem os materiais e construíssem moradias por seus próprios meios. Para os que optaram pela primeira opção, até 2008 já haviam conseguido a moradia. Para os que optaram pela segunda, como Irene Grootboom, houve demora na entrega. Somente em 2012 foram entregues para, pelo menos, 90%.<sup>94</sup>

O caso foi muito criticado por parte dos pesquisadores que defendem uma postura mais ativa dos tribunais na emissão das medidas estruturais, devido à postura contida da Corte da África do Sul, que deixou de elaborar um plano estrutural e de supervisionar a decisão declaratória, o que teria ocasionado a demora de mais de 10 anos para o cumprimento da decisão.<sup>95</sup> Por outro lado, foi muito elogiada por outros, que entendem que a elaboração de um plano deve ser delegada aos demais poderes, de modo que a ordem declaratória já teria sido suficiente.<sup>96</sup> Para além da análise dos efeitos materiais, Garavito<sup>97</sup>, em interessante apontamento, destaca a existência de efeitos simbólicos e materiais indiretos produzidos pela decisão, como a reprodução de litigâncias semelhantes em que comunidades de diferentes partes da África do Sul conseguiram evitar o despejo até garantir a criação de políticas de habitação de emergência.

A título de comparação com o caso *Yonkers*, a Corte não impôs multa ou sanções pelo descumprimento da ordem declaratória, ou mesmo impediu o desenvolvimento da cidade e a construção de outros empreendimentos. Com efeito, assim como em *Yonkers*, em *Grootboom* o Tribunal apontou a necessidade de criar uma legislação e um plano estrutural, mas diferente daquele, a atuação na África do

<sup>94</sup> BELTRÁN, A.M.G. *El amparo estructural de los derechos*. 2016. Tese (Doctorado en Derecho y Ciencia Política) - Facultad de Derecho Departamento de Derecho Público y Filosofía Jurídica Área de Derecho Constitucional, Universidad Autónoma de Madrid, 2016. p. 293-295.

<sup>95</sup> Hirsch (HIRSCH, D.E. "A Defense of Structural Injunctive Remedies in South African Law" *Oregon Journal of International Law*, v.9, n.1, p.1-55, 2007. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/76622258.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2024), Landau (LANDAU, D. "The Reality of Social Rights Enforcement", *Harvard International Law Journal*, v. 53, n. 1, p. 190-247, 2012. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1774914](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1774914). Acesso em: 15 ago. 2024) e Van Der Berg (VAN DER BERG, S. "A capabilities approach to remedies for systemic resource-related socioeconomic rights violations in South Africa", *African Human Rights Law Journal*, v.19, p. 290-316, 2019).

<sup>96</sup> Young (YOUNG, K.G. *Constituting Economic and Social Rights*, Oxford University Press, 2012 e YOUNG, K.G. "The right-remedy gap in economic and social rights adjudication: holism versus separability", *University of Toronto Law Journal*, v.69, n.1, p. 124-149, nov. 2019), Rodríguez-Garavito (RODRÍGUEZ-GARAVITO, C. "Beyond the Courtroom: The Impact of Judicial Activism on Socioeconomic Rights in Latin America", *Texas Law Review*, v. 89, n. 7, p. 1.669-1.698, 2011. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r27171.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2024), Abramovich e Courtis (ABRAMOVICH, V.; COURTIS, C. *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Editorial Trotta, Madrid, 2002), Sunstein (SUNSTEIN, C.R. "Social and Economic Rights? Lessons from South Africa", *John M. Olin Program in Law and Economics*, Working Paper n. 124, 2001. Disponível em: [https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/12785996/Social%20and%20Economic%20Rights\\_%20Lessons%20from%20South%20Africa.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/12785996/Social%20and%20Economic%20Rights_%20Lessons%20from%20South%20Africa.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 19 abr. 2021).

<sup>97</sup> RODRÍGUEZ-GARAVITO, C. "Beyond the Courtroom: The Impact of Judicial Activism on Socioeconomic Rights in Latin America", *Texas Law Review*, v. 89, n. 7, p. 1.669-1.698, 2011. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r27171.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2024. p. 1.681.

Sul foi mais branda. O Caso permite vislumbrar como em litígios estruturais a atuação judicial pode ocorrer de formas divergentes.<sup>98</sup>

#### 5.4. Colômbia (Sentencia T-025/04)

O litígio estrutural colombiano está diretamente relacionado ao deslocamento em massa da população dentro do território nacional, resultante do agravamento dos conflitos paramilitares que se intensificaram no país a partir de 1980. Forçadas a abandonar suas comunidades devido à violência, as pessoas deslocadas chegavam a outras cidades e, sem recursos ou apoio imediato, viam-se obrigadas a construir abrigos precários com os materiais mais acessíveis, como lonas de plástico e pedaços de madeira. Esse cenário de vulnerabilidade gerou uma crise habitacional marcada pela informalidade e precariedade, que por sua vez motivou o litígio estrutural, visando obrigar o Estado a responder às necessidades habitacionais e de proteção dessas populações deslocadas.

O direito à moradia na Colômbia está previsto no Art. 51 da Constituição, mas não foi reconhecida eficácia imediata ao direito, e a substantivação, do mesmo modo, era demasiadamente restrita. A despeito da ausência de substantivação e eficácia, a Corte Constitucional Colombiana (CCC) firmou jurisprudência reconhecendo, para algumas situações, a possibilidade de reconhecer a eficácia imediata do direito à moradia.<sup>99</sup>

Após um longo período em que o governo se limitou à criação de marcos legais insuficientes para atender à proteção dos direitos fundamentais dos deslocados, o que incluía o grave problema associado à ausência de moradia, em 2004 a CCC, após provocação, decidiu intervir na questão. Depois de analisar 108 pedidos de tutelas individuais formuladas por várias pessoas que sofriam com o deslocamento, a Corte declarou a existência de um “Estado de Coisa Inconstitucional”, pelo fato de haver uma reiterada ausência de proteção oportuna e efetiva por parte das distintas autoridades.<sup>100</sup>

Após reconhecer o ECI, a Corte ditou três ordens principais.<sup>101</sup> Primeiro, ordenou ao governo formular um plano de ação coerente para ocupar-se da emergência humanitária e para superar o Estado de Coisas Inconstitucional. Em segundo, ordenou à administração calcular o valor necessário para implementar o plano de ação. Terceiro, deu instruções ao governo para que garantisse a proteção do mínimo vital dos direitos básicos; alimentação, moradia e educação. A Corte dirigiu essas três ordens a todos os organismos relevantes, incluídas as entidades dos governos nacional e local<sup>102</sup>.

Na *Sentencia*, foi reconhecido o direito à moradia digna e determinado ao governo a adoção de medidas urgentes para atender aos deslocados, que resultou

---

<sup>98</sup> Para uma análise maior sobre o caso, ver: França e Möller (FRANÇA, E.P.C.; MÖLLER, G.S. “Desvelando as técnicas estruturais para a proteção de direitos fundamentais no Brasil: uma análise comparada a partir do caso Grootboom”, *Revista de processo*, vol. 49, n. 352, jun. 2024a) e Möller (MÖLLER, G.S. *Proteção à Moradia Adequada Pelo Processo Estrutural: litígios e comportamento das cortes*, Toth, Londrina, 2021).

<sup>99</sup> Sobre o tema, sugere-se: Serafim, França e Nóbrega (FRANÇA, E.P.C.; LIMA, F.D.S. “Ativismo dialógico x bloqueios institucionais: limites e possibilidades do controle jurisdicional de políticas públicas a partir da Sentencia T-025/04 da Corte Colombiana.” *Revista Argumenta*, n. 31, p. 209-243, 2019).

<sup>100</sup> RODRÍGUEZ-GARAVITO, C.; FRANCO, D.R. *Juicio a la exclusión: El impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global*, Siglo Veintiuno Editores Buenos Aires, 2015. p. 65-66.

<sup>101</sup> COLOMBIA. Corte Constitucional. *Sentencia T-025/04*, 2004, Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>. Acesso em: 3 mar. 2024.

<sup>102</sup> RODRÍGUEZ-GARAVITO, C.; FRANCO, D.R. *Juicio a la exclusión: El impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global*, Siglo Veintiuno Editores Buenos Aires, 2015, p.43.

em medidas como a criação do Programa Nacional de Reassentamento (*Programa Nacional de Reubicación*).

A CCC manteve a jurisdição sobre o caso, realizou mais de 20 audiências públicas, exigiu do governo relatórios regulares e requisitou a participação de *experts* e acadêmicos para a avaliação dos avanços e retrocessos.<sup>103</sup> Em 2015, o processo de acompanhamento contava com um milhão e meio de páginas. O processo de acompanhamento visou, sobretudo, proporcionar diretrizes gerais com o fim de melhorar e elaborar indicadores para medir o progresso dos esforços para superar o ECI<sup>104</sup>.

Com as audiências, foram criados métodos e ferramentas para avaliar os efeitos, progressos e retrocessos das medidas estruturais. Esses indicadores são o sinal da existência de uma política pública na etapa de avaliação do ciclo da política, que marcou uma mudança na lógica de medição e acompanhamento de satisfação dos direitos humanos; favoreceu a evolução dos resultados concretos sobre medição de processos; levou à criação de indicadores de forma pública, deliberativa e experimental; os indicadores são exemplos paradigmáticos da caixa de ferramentas de política pública e direitos, por estarem em um ponto intermediário entre a lógica econômica e jurídica<sup>105</sup>.

A atuação da Corte Constitucional colombiana no acompanhamento da decisão oscilou em intensidade, sendo mais incisiva quando o governo demonstrava resistência em cumprir as orientações. A Corte foi explícita ao exigir a criação de políticas específicas voltadas aos grupos em maior vulnerabilidade, particularmente aqueles residentes nas regiões mais afetadas pela violência, como mulheres, indígenas e pessoas com deficiência. Além disso, a Corte emitiu uma série de tutelas individuais para proteger casos especialmente graves, com destaque para a proteção de crianças, demonstrando um compromisso com a salvaguarda dos direitos fundamentais dos indivíduos mais vulneráveis.<sup>106</sup>

O Caso da *Sentencia T-025* é muito citado por estudiosos como um caso de sucesso do ponto de vista do processo estrutural, tanto pelas técnicas processuais adotadas como pelo modelo dialógico de atuação da Corte. Diferente dos casos anteriores, observa-se que a Corte realizou um diálogo maior com os afetados e foi mais incisiva no que toca ao acompanhamento da atuação do governo, com um acompanhamento documentado sobre o caso.

A atuação da CCC não resolveu a situação dos deslocados na Colômbia, entretanto, a atuação da Corte foi importante para que novos mecanismos processuais fossem utilizados para a promoção de uma reforma burocrática. Sem a atuação da CCC, a mobilização governamental para a proteção dos deslocados se mostrava demasiadamente morosa, o que poderia levar à violação de direitos de um número ainda maior de pessoas. Os dados, todavia, são estarrecedores quanto ao número de deslocados: estima-se que ainda existam cerca de 6,8 milhões de deslocados internos<sup>107</sup> (o número era de 2 milhões, quando o ECI foi declarado).

---

<sup>103</sup> LANDAU, D. "Choosing Between Simple and Complex Remedies in Socio-economic Rights Cases", *University of Toronto Law Journal*, v. 105, p.1-17, 2019. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3569358](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3569358). Acesso em: 16 ago. 2024. p. 8-9.

<sup>104</sup> RODRÍGUEZ-GARAVITO, C.; FRANCO, D.R. *Juicio a la exclusión: El impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global*, Siglo Veintiuno Editores Buenos Aires, 2015. p.66-75.

<sup>105</sup> RODRÍGUEZ-GARAVITO, C.; FRANCO, D.R. *Juicio a la exclusión: El impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global*, Siglo Veintiuno Editores Buenos Aires, 2015. p.123-126.

<sup>106</sup> LANDAU, D. *Derechos sociales y límites a la reforma constitucional. La influencia de la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana en del derecho comparado*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2015. p. 224-225.

<sup>107</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). UNCHR. *Colombia's Refugee Crisis and Integration Approach Explained*. Disponível em: <https://www.unrefugees.org/news/colombia-s-refugee-crisis-and-integration-approach-explained/>. 2024. Acesso em: 11 ago. 2024.

Para Landau<sup>108</sup>, a sentença aumentou os fundos e a atenção dirigida à violação dos direitos dos deslocados. Beltrán<sup>109</sup>, por sua vez, concluiu que os impactos foram mais modestos do que as expectativas. Para o autor, mesmo que se tenha conseguido avanços no âmbito de políticas públicas e no que diz respeito ao gozo de direitos pelos deslocados, desde a expedição da sentença ainda estão presentes muitos dos problemas estruturais denunciados pela Corte. As mudanças, portanto, não promoveram uma transformação completa na situação dos deslocados. Segundo o autor, isso impede que os resultados alcançados pela corte sejam reconhecidos como uma verdadeira transformação no contexto do deslocamento forçado. Para Garavito e Franco<sup>110</sup>, a decisão provocou importantes efeitos simbólicos, que não podem ser desconsiderados. Segundo os autores, a sentença contribuiu para uma reestruturação na forma como os órgãos governamentais e a sociedade em geral abordam o problema do deslocamento forçado, trazendo maior visibilidade à questão e tratando-a como uma violação de direitos humanos.<sup>111</sup>

## 6. Conclusão

O direito à moradia adequada é um direito em pleno reconhecimento e desenvolvimento. Embora seu conteúdo tenha sido amplamente debatido, explicitado e aprofundado em nível internacional, ainda enfrenta desafios significativos nos sistemas jurídicos nacionais, tanto em termos de reconhecimento jurídico quanto de legitimação social, dado seu entrelaçamento com ideologias predominantes. Esses desafios resultam, em grande parte, da colisão desse direito com interesses econômicos e ideológicos poderosos, dificultando sua plena realização e eficácia. Nesse embate, o direito à moradia tem sido consistentemente prejudicado. A análise do direito à moradia, especialmente sob a perspectiva do urbanismo crítico, aponta para a necessidade de uma mobilização social robusta que expanda as políticas públicas e os debates sobre habitação. Somente por meio desse engajamento será possível enfrentar os impactos da financeirização da moradia, um fenômeno global e onipresente que molda o cenário urbano contemporâneo. Esse processo de financeirização reflete uma abordagem que transforma cidades e espaços urbanos em meras mercadorias de consumo, relegando as necessidades humanas e sociais a segundo plano e comprometendo o direito à cidade e à moradia digna.

É necessário pensar em novas alternativas para proteger esse valioso direito, principalmente a partir de sua interlocução com outros direitos fundamentais, como a dignidade humana, a vida, a saúde, os direitos de personalidade, por exemplo. Ao trazer casos de litígios estruturais em moradia, a proposta do presente artigo foi a de mostrar como o Judiciário pode funcionar como canal de avanço na proteção desse direito. Esse aporte é importante na medida em que, consoante exposto, existe uma forte resistência à judicializar o direito à moradia, por se entender que não se trata de um direito a ser prestado na dimensão positiva pelo Estado, mas somente na dimensão negativa - culminando no fenômeno de invocação do direito à moradia no judiciário somente a título de "escudo".

---

<sup>108</sup> LANDAU, D. *Derechos sociales y límites a la reforma constitucional. La influencia de la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana en del derecho comparado*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2015. p. 226-227.

<sup>109</sup> BELTRÁN, A.M.G. *El amparo estructural de los derechos*. 2016. Tese (Doctorado en Derecho y Ciencia Política) - Facultad de Derecho Departamento de Derecho Público y Filosofía Jurídica Área de Derecho Constitucional, Universidad Autónoma de Madrid, 2016. p. 340.

<sup>110</sup> RODRÍGUEZ-GARAVITO, C.; FRANCO, D.R. *Juicio a la exclusión: El impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global*, Siglo Veintiuno Editores Buenos Aires, 2015. p.25.

<sup>111</sup> Para maior aprofundamento sobre o caso, ver: Möller e França (MÖLLER, G.S.; FRANÇA, E.P.C. "Revertendo realidades inconstitucionais em favor de grupos vulneráveis: a experiência da Corte Constitucional Colombiana com a proteção do direito à moradia adequada." *Revista General De Derecho Constitucional*, v. 40, p. 1-33, 2024b).

Conforme apontado ao longo do texto, no Brasil o direito de mais de 26 milhões de famílias é violado na medida em que seus lares são “inadequados”, e cerca de 6 milhões de famílias sofrem com o déficit habitacional, que explicita uma realidade na qual seria necessária a construção de novas moradias. Pensar novas propostas de proteção e efetivação desse direito demanda uma reflexão acerca dos mecanismos dos quais pessoas em situação de vulnerabilidade dispõem para reivindicar os seus direitos, sobretudo diante de situações de violações estruturais, nas quais o dano é urgente e amplo.

Em termos de políticas públicas, o Brasil possui uma política nacional em moradia - Minha Casa Minha Vida - porém, ela é insuficiente para atender à demanda brasileira por esse direito, e também não deve ser vista como única opção, pois há 26 milhões de lares brasileiros que sofrem com a inadequação, e não com o déficit habitacional.

Considerando a experiência de outros países em litígios estruturais para a proteção do direito à moradia, algumas conclusões podem ser elencadas.

A experiência indiana revela um período no qual não havia sequer alguma norma internacional proibindo a remoção forçada de pessoas, o que somente passou a ser discutido internacionalmente pela Resolução 77 de 1993 da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas<sup>112</sup>. As remoções forçadas não eram vistas como um problema de direitos humanos, sem contar que não se discutia sobre a falta de moradia, o que legitimava uma parcela expressiva da população<sup>113</sup> a viver nas ruas da cidade, desprovidos de qualquer dignidade.

O caso Olga Tellis oferece importantes lições para a proteção do direito à moradia. Primeiro, mostra que o direito à moradia pode ser reforçado ao ser vinculado a outros direitos fundamentais, como o direito à vida e à subsistência, especialmente em contextos capitalistas e liberais nos quais existem barreiras ideológicas. No entanto, a decisão apenas declaratória da Corte, sem imposições práticas, revelou-se insuficiente: muitos moradores, como os que não possuíam prova de residência anterior a 1976 ou viviam em áreas destinadas a projetos públicos, ficaram desprotegidos. Além disso, a Corte não estabeleceu um mecanismo de monitoramento para assegurar o cumprimento da decisão, e, sem uma supervisão judicial contínua, o governo não foi obrigado a prover alternativas habitacionais.

A ausência desse controle refletiu uma visão predominante na época, que limitava o papel dos tribunais na execução das ações governamentais. Como resultado, os despejos ilegais e o deslocamento para assentamentos sem infraestrutura continuaram. Embora o caso tenha avançado na substantivação do direito à moradia, o modelo processual adotado careceu de um diálogo mais intenso com a administração e de supervisão judicial, elementos essenciais para garantir sua efetividade em âmbito nacional.

No mais, o caso demonstra também que litígios estruturais são levados ao Judiciário por organizações sociais ou pela reunião dos peticionantes que experimentam essa forma de violação. Por essa razão, é necessário garantir o acesso das pessoas à advocacia gratuita, informá-las acerca dos seus direitos e sobre a existência de ações e remédios judiciais para a defesa dos seus direitos. Trata-se de uma dimensão de ampliação da consciência cidadã que deve ser realizada, principalmente, para a proteção de direitos sociais, como o direito à moradia.

Quanto à experiência americana, o caso ganhou muita visibilidade: primeiro, por ser um litígio estrutural envolvendo direitos civis protegidos pela legislação do *Fair Housing Act* e, segundo, por ser abordado pela justiça como um litígio estrutural, com o consequente uso de mecanismos processuais diferenciados. Do mesmo modo

---

<sup>112</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Declaração e Programa de Ação de Viena*: Conferência Mundial Sobre Direitos Humanos. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1993%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20e%20Programa%20de%20Ac%C3%A7%C3%A3o%20adoptado%20pela%20Confer%C3%Aancia%20Mundial%20de%20Viena%20sobre%20Direitos%20Humanos%20em%20junho%20de%201993.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2024.

<sup>113</sup> Inclusive crianças, mulheres e idosos.

que em *Olga Tellis*, houve uma predominância da defesa dos direitos civis, mas aqui foi possível estabelecer uma conexão direta entre a proteção de um direito civil e a promoção de um direito social, tendo em vista que o racismo é que motivava a violação do direito à moradia das pessoas, e uma sorte de outros direitos, como saúde e educação, visto que as áreas segregadas dispunham de serviços muito inferiores se comparada às zonas mais ricas e "brancas".

No caso *Yonkers*, o Tribunal não se limitou a declarar a inconstitucionalidade das medidas segregacionistas, mas sim ordenou que a cidade elaborasse um plano e uma legislação, cujo cumprimento seria fiscalizado pelo próprio Tribunal, e que deveria ser efetivado em prazo razoável. Ainda, a imposição de multa pelo Poder Judiciário ao Poder Executivo foi visto como algo polêmico, tendo em vista o debate mais profundo que existe acerca da divisão dos poderes e dos limites de atuação do Poder Judiciário.

O resultado, mesmo que moroso, foi alcançado, e a cidade realizou a construção das moradias e cumpriu os parâmetros instituídos pelo Tribunal, inclusive com a finalidade de evitar a reprodução das antigas políticas segregacionistas nas demais políticas do Município.

Quanto à experiência da África do Sul, na época em que o caso ocorreu, a despeito da Constituição vedar expressamente as remoções - art. 26 (3) -, ainda era prática comum o despejo e remoção de pessoas segundo se fazia durante o *apartheid*. No mais, é possível verificar que houve uma atuação performativa do Judiciário, que selecionou o caso e o utilizou como uma denúncia maior: a omissão governamental pela ausência de uma política para população vulnerabilizada, a fim de dar efetividade ao dispositivo do art. 26 da Constituição. A atuação performativa também foi realizada na Sentença T-025, na medida em que o Poder Judiciário, depois de inundado por demandas individuais postulando diversas proteções de direitos fundamentais e humanos, decidiu abordar o caso como uma violação estrutural de direitos fundamentais, e não por continuar a julgar as demandas individuais, pois não seria possível, ao julgar individualmente, encarar o quadro de inconstitucionalidade generalizada.

A abordagem performativa realizada nos dois casos reconheceu que o enfrentamento isolado das demandas não seria eficaz para abordar a inconstitucionalidade generalizada subjacente, que afetava sistematicamente a população. Ao adotar essa perspectiva, o tribunal reconheceu que continuar a julgar individualmente perpetuaria a sobrecarga judicial com casos similares, sem oferecer uma solução efetiva e abrangente. A decisão de considerar a questão como estrutural permitiu ao Judiciário implementar medidas mais abrangentes e corretivas, capazes de promover mudanças significativas e duradouras no sistema e garantir uma proteção mais robusta aos direitos fundamentais. Isso exemplifica uma visão proativa e estratégica da justiça, que busca não apenas mitigar os sintomas das violações de direitos, mas também abordar suas causas de forma eficiente e sustentável.

O litígio estrutural de *Grootboom*, permitiu que a Corte identificasse um problema sistemático e complexo, que atingia todas as pessoas do país. Logo, compreendeu que o pano de fundo do debate era a ausência de políticas em moradia e, para sanar o problema, determinou ao Estado que criasse legislação e políticas públicas específicas para garantir o direito à moradia adequada aos mais pobres. A Corte não prolatou uma decisão estrutural, tendo se restringido a determinar que a administração implementasse políticas públicas capazes de mitigar o problema em questão. Não houve, portanto, diálogo com a administração ou com as vítimas e nem mesmo a fiscalização da implementação de plano de ação

Para alguns críticos, a ação do Estado foi morosa, pois os programas para moradia da população em vulnerabilidade somente foram criados três anos após a sentença, e com prazo de entrega para 2008 e 2012. Entretanto, foi criada em 2004 uma política pública dirigida a oferecer uma atenção especial às pessoas que perderam sua moradia devido a circunstâncias extraordinárias: o programa de moradia de emergência. Ademais, o caso mudou a percepção da sociedade, do Legislativo e do Judiciário quanto ao direito à moradia e gerou precedente para a

judicialização da outros casos semelhantes. Logo, é possível identificar importantes efeitos de ordem simbólica<sup>114</sup> provocados pela decisão.

O caso colombiano, diferente dos demais, não abordou o direito à moradia como maior centro do debate, mas sim toda a problemática que envolvia os direitos humanos dos deslocados internos. O ECI é uma construção jurisprudencial importante, pois com a sua declaração a Corte ganha credibilidade para emitir decisões estruturais, ao invés de resolver o conflito de modo tradicional. No caso, uma série de mecanismos processuais diferenciados foram fundamentais para promover uma verdadeira reforma burocrática na administração e para proteger os direitos dos deslocados. Apesar do litígio estrutural não ter sido erradicado, a *Sentencia* trouxe destaque ao problema do deslocamento forçado de pessoas, além de ter garantido condições mínimas de subsistência e dignidade a uma parcela da população deslocada.

Todos os casos demonstram como a violação do direito à moradia revela uma omissão das instâncias políticas e como o Judiciário pode atuar para assegurar os direitos fundamentais de grupos vulneráveis.

Se a judicialização do direito à moradia continuar a acontecer como escudo e de forma individual, seus efeitos continuarão a beneficiar apenas as camadas média e alta da população brasileira. Se, ao revés, ocorrer por meio de ações estruturais, que busquem beneficiar a coletividade e, sobretudo, os grupos vulneráveis e marginalizados, terá mais chances de lograr êxito no médio e longo prazo. Vale ressaltar, por fim, que dirimir litígios estruturais relacionados à moradia significa, também, mitigar violações a direitos fundamentais que ocorrem em diversas outras áreas, a exemplo da saúde, educação, trabalho e lazer. Significa, também, conferir liberdade e dignidade a indivíduos que passam por severas privações e que não são contemplados pelos canais políticos, escopo congruente com um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (Art.3º, III, da Constituição de 1988) -, e com a orientação das principais agendas internacionais, como os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável<sup>115</sup> e da Nova Agenda Urbana<sup>116</sup>.

O debate sobre litígios estruturais em moradia não vislumbra a judicialização como solução definitiva para as profundas carências habitacionais enfrentadas pela população mais vulnerável; ao contrário, busca fornecer um instrumento de reivindicação e defesa em casos de violações estruturais de direitos fundamentais e humanos para que possa haver mobilização política. Este debate expõe a crônica

---

<sup>114</sup> Formulação construída por Garavito e Franco RODRÍGUEZ-GARAVITO, C.; FRANCO, D.R. *Juicio a la exclusión: El impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global*, Siglo Veintiuno Editores Buenos Aires, 2015. p. 42): efeitos materiais diretos (a formulação de políticas ordenadas pelo tribunal); os materiais indiretos (a intervenção de novos sujeitos no debate); os simbólicos diretos (que redefinem a forma como os meios de comunicação falam sobre o tema) e os simbólicos indiretos (a transformação da opinião pública sobre o assunto).

<sup>115</sup> Esta Agenda é um plano de ação para as pessoas, para o planeta e para a prosperidade. Ela também busca fortalecer a paz universal com mais liberdade. Reconhecemos que a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, incluindo a pobreza extrema, é o maior desafio global e um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 11 ago. 2024).

<sup>116</sup> Partilhamos a visão de cidades para todos, no que se refere à igualdade de utilização e fruição de cidades e aglomerados urbanos, procurando promover a inclusão e assegurar que todos os habitantes, das gerações presentes e futuras, sem discriminações de qualquer ordem, possam habitar e construir cidades e aglomerados urbanos justos, seguros, saudáveis, acessíveis, resilientes e sustentáveis e fomentar a prosperidade e a qualidade de vida para todos. Salientamos os esforços envidados por governos nacionais e locais no sentido de consagrar esta visão, referida como direito à cidade, nas suas legislações, declarações políticas e diplomas (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). 2016. *Nova Agenda Urbana*. Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2024).

ineficiência e a insuficiência na concretização do direito à moradia, que, apesar de consagrado, permanece largamente inalcançado para muitos.

Entre esses problemas, destaca-se a notória ausência de participação pública efetiva na formulação e execução das políticas habitacionais. Em muitas circunstâncias, as políticas são elaboradas de forma distante das realidades e necessidades das comunidades afetadas, perpetuando soluções inadequadas e ineficazes. Além disso, o papel preponderante do mercado, que trata o espaço urbano como uma mercadoria, frequentemente outorga prioridade ao lucro sobre as necessidades humanas essenciais, impactando diretamente o direito básico de viver de maneira digna e segura em um lar.

Essa situação crítica reflete um panorama social onde as desigualdades estruturais são não apenas mantidas, mas ampliadas, deixando uma parte significativa da população sem acesso a condições de vida adequadas. Portanto, o debate sobre litígios estruturais serve como um espelho para a nefasta realidade social, sublinhando a necessidade urgente de uma reorientação sistêmica que trate a moradia não apenas como um teto físico, mas como um direito humano integral, fundamental para a dignidade e o bem-estar dos indivíduos e das comunidades.

## 7. Referências

- ABRAMOVICH, V.; COURTIS, C. *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Editorial Trotta, Madrid, 2002.
- ACP Lagoa da Conceição. *Harmony with nature*, 2021. Disponível em: <http://files.harmonywithnatureun.org/uploads/upload1119.pdf>. Acesso em: ago. 2024.
- ÁFRICA DO SUL. Corte Constitucional. *Government of the Republic of South Africa and Others v Grootboom and Others (CCT11/00) [2000] ZACC 19; 2001 (1) SA 46; 2000 (11) BCLR 1169*, 2000. Disponível em: <http://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2000/19.html>. Acesso em: 3 mar. 2024.
- ARENHART, S.C.; OSNA, G.; JOBIM, M.F. *Curso de Processo Estrutural*, Thomson Reuters, São Paulo, 2021.
- BELTRÁN, A.M.G. *El amparo estructural de los derechos*. 2016. Tese (Doctorado en Derecho y Ciencia Política) - Facultad de Derecho Departamento de Derecho Público y Filosofía Jurídica Área de Derecho Constitucional, Universidad Autónoma de Madrid, 2016.
- BRAND, D. "The Proceduralisation of South African Socio-Economic Rights Jurisprudence, or "What Are Socio-Economic Rights For?" In: BOTHA, H.; VAN DER WALT, A.; VAN DER WALT, J. (eds.). *Rights and democracy in transformative constitution*, Sun Press, South Africa, 2003. p. 33-56. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/188224649.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2024.
- BRASIL. [Constituição (1988)], *Emenda Constitucional nº 26, de 2000*, Brasília, DF: Presidência da República, 2000.
- BRASIL. Caixa Econômica Federal, *Minha Casa, Minha Vida - Faixa I*, 2024c, Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/faixa-I/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 11 ago. 2024.
- BRASIL. *Direito à moradia adequada*, Secretaria de Direitos Humanos, Brasília, Coordenação Geral de educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 684612 - Tema 698*. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4237089&numeroProcesso=684612&classeProcesso=RE&numeroTema=698>. Trânsito em julgado em 17 nov 2023. Acesso em: 11 nov 2024.

- CIVIL RIGHTS LITIGATION. *United States v. City of Yonkers*, 880 F. Supp. 212, 1985-2007, Disponível em: <https://www.clearinghouse.net/detail.php?id=11075&search=source%7Cgeneral%3BcaseCat%7CSD%3Borderby%7CfilingYear%3B>. Acesso em: 11 ago. 2024.
- COLOMBIA. Corte Constitucional. *Sentencia T-025/04*, 2004, Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>. Acesso em: 3 mar. 2024.
- ENGELS, F. *Para a questão da habitação*. 1873. Disponível em: [http://resistir.info/livros/engels\\_q\\_habitacao.pdf](http://resistir.info/livros/engels_q_habitacao.pdf). Acesso em: 15 ago. 2024.
- FACCHINI NETO, E. "O Protagonismo do judiciário no mundo contemporâneo e algumas de suas razões", *Revista Novos Estudos Jurídicos*, v. 23, n.1, p.89-132, 2018. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/12788>. Acesso em: 11 ago. 2024.
- FISS, O. "Foreword: the forms of justice", *Harvard Law Review*, v.93, n.1, p. 1-58, 1979. Disponível em: [https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2201&context=fss\\_papers](https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2201&context=fss_papers). Acesso em: 15 ago. 2024.
- FRANÇA, E.P.C. *Litígios estruturais no Sistema Interamericano de Direitos Humanos*, Thoth, Londrina, 2024.
- FRANÇA, E.P.C.; MÖLLER, G.S. "Desvelando as técnicas estruturais para a proteção de direitos fundamentais no Brasil: uma análise comparada a partir do caso Grootboom", *Revista de processo*, vol. 49, n. 352, jun. 2024a.
- FRANÇA, E.P.C.; LIMA, F.D.S. "Processo coletivo, estrutural e dialógico: o papel do juiz-articulador na interação entre os partícipes na ação civil pública" *A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, v. 21, n. 84, p. 169-198, 2021.
- FRANÇA, E.P.C.; LIMA, F.D.S. "Ativismo dialógico x bloqueios institucionais: limites e possibilidades do controle jurisdicional de políticas públicas a partir da Sentencia T-025/04 da Corte Colombiana." *Revista Argumenta*, n. 31, p. 209-243, 2019.
- FRANÇA, E.P.C.; LIMA, F.D.S.; SERAFIM, M.C.G. "Processos estruturais e direito à moradia no sul global: contribuições das experiências sul-africanas e colombianas", *R. Opin. Jur.*, Fortaleza, v.19, n. 32, p.148-183, set./dez. 2021. Disponível em: <https://periodicos.unichristus.edu.br/opiniaojuridica/article/view/3749>. Acesso em: 11 ago. 2024.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). *26 milhões de domicílios urbanos brasileiros apresentam algum tipo de inadequação*. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/26-milhoes-de-domicilios-urbanos-brasileiros-apresentam-algum-tipo-de-inadequacao/>. Acesso em: 11 ago. 2024.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). *Déficit Habitacional no Brasil*, 2021. Disponível em: <http://www.cbicdados.com.br/menu/deficit-habitacional/deficit-habitacional-no-brasil>. Acesso em: 11 ago. 2024.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). *Déficit Habitacional no Brasil*, 2022. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em: 11 ago. 2024.
- HARVEY, D. *Cidades Rebeldes. Do direito à cidade à revolução urbana*. Martins Fontes, São Paulo, 2014.
- HIRSCH, D.E. "A Defense of Structural Injunctive Remedies in South African Law" *Oregon Review of International Law*, v.9, n.1, p.1-55, 2007. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/76622258.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2024.
- HOLMES, S.; SUNSTEIN, C. *El Costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos*. Siglo veintiuno, México, 2012.

- ÍNDIA. Corte Constitucional. *Olga Tellis & Ors v Bombay Municipal Council*, 1985. Disponível em: <https://indiankanoon.org/doc/709776/>. Acesso em: 11 ago. 2024.
- LANDAU, D. "Choosing Between Simple and Complex Remedies in Socio-economic Rights Cases", *University of Toronto Law Journal*, v. 105, p.1-17, 2019. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3569358](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3569358). Acesso em: 16 ago. 2024.
- LANDAU, D. "The Reality of Social Rights Enforcement", *Harvard International Law Journal*, v. 53, n. 1, p. 190-247, 2012. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1774914](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1774914). Acesso em: 15 ago. 2024.
- LANDAU, D. *Derechos sociales y límites a la reforma constitucional. La influencia de la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana en del derecho comparado*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2015.
- LANGFORD, M. "Justiciable and Aspirational Economic and Social Rights in National Constitutions" In: SEN, A.; YOUNG, K. *The Future of Economic and Social Rights*, Cambridge University Press, 2019. p. 66-109. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/books/future-of-economic-and-social-rights/2C2C20AE05EC2C48FB2807739843D610>. Acesso em: 3 mar. 2024
- LEFEBVRE, H. *Direito à Cidade*, Centauro, São Paulo, 2001.
- MARICATO, E. *Para entender a crise urbana*, Expressão popular, São Paulo 2015.
- MASCARO, A. *Curso de Filosofia do Direito*, Atlas, São Paulo, 2016.
- MASTRODI, J.; ZACCARRA, S.M.L.S. "O que é o objeto "moradia" do programa minha casa minha vida?" *RDC - Revista de Direito da Cidade*, vol. 8, n. 3, p.859-885, 2016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/22506>. Acesso em: 15 ago. 2024.
- MÖLLER, G.S. *Proteção à Moradia Adequada Pelo Processo Estrutural: litígios e comportamento das cortes*, Toth, Londrina, 2021.
- MÖLLER, G.S.; FRANÇA, E.P.C. "Revertendo realidades inconstitucionais em favor de grupos vulneráveis: a experiência da Corte Constitucional Colombiana com a proteção do direito à moradia adequada." *Revista General De Derecho Constitucional*, v. 40, p. 1-33, 2024b.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). 2016. *Nova Agenda Urbana*. Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2024.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Assembleia Geral. *Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos (PIDCP)*. 1966a. Disponível em: [https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/2\\_pacto\\_direitos\\_civis\\_politicos.pdf](https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/2_pacto_direitos_civis_politicos.pdf). Acesso em: 11 ago. 2024.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Assembleia Geral. *Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)*. 1966b. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Económicos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2024.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Comentário Geral n. 7*. 1997. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/br/pb/dhparaiba/2/c3.html>. Acesso em: 3 mar. 2024.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Comentário Geral n.4*. 1991. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/br/pb/dhparaiba/2/c3.html>. Acesso em: 11 ago. 2024.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Declaração e Programa de Ação de Viena: Conferência Mundial Sobre Direitos Humanos*. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1993%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20e%20Programa%20de%20Ac%C3%A7%C3%A3o%20adoptado%20pela%20Con>

- fer%C3%A2ncia%20Mundial%20de%20Viena%20sobre%20Direitos%20Humanos%20em%20junho%20de%201993.pdf. 1993. Acesso em: 11 ago. 2024.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 11 ago. 2024.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). UNCHR. *Colombia's Refugee Crisis and Integration Approach Explained*. Disponível em: <https://www.unrefugees.org/news/colombia-s-refugee-crisis-and-integration-approach-explained/>. 2024. Acesso em: 11 ago. 2024.
- PÉREZ-LUÑO. *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*, Madrid, Tecnos, 1995.
- PIKETTY, T. *O Capital. No século XXI*, Intrínseca, Rio de Janeiro, 2014.
- PUGA, M. *Litigio Estructural*, 2013, Programa de Doctorado - Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, 2013.
- RODRÍGUEZ-GARAVITO, C. "Beyond the Courtroom: The Impact of Judicial Activism on Socioeconomic Rights in Latin America", *Texas Law Review*, v. 89, n. 7, p. 1.669-1.698, 2011. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r27171.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2024.
- RODRÍGUEZ-GARAVITO, C.; FRANCO, D.R. *Juicio a la exclusión: El impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global*, Siglo Veintiuno Editores Buenos Aires, 2015.
- ROLNIK, R. *Guerra dos Lugares: Colonização da terra e da moradia na era das finanças*, Boitempo, São Paulo, 2019.
- SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*, Companhia das Letras, São Paulo, 2011.
- SENADO FEDERAL (Brasil). *Comissão de juristas aprova anteprojeto de lei sobre processo estrutural*. Brasília: Agência Senado, 31 out. 2024. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/10/31/comissao-de-juristas-aprova-anteprojeto-de-lei-sobre-processo-estrutural>. Acesso em: 11 nov 2024.
- SMITH, N. *La Nueva Frontera Urbana. Ciudad revanchista y gentrificación*. Traficante de Sueños, Madrid, 2012.
- SUNSTEIN, C.R. "Social and Economic Rights? Lessons from South Africa", *John M. Olin Program in Law and Economics*, Working Paper n. 124, 2001. Disponível em: [https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/12785996/Social%20and%20Economic%20Rights\\_%20Lessons%20from%20South%20Africa.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/12785996/Social%20and%20Economic%20Rights_%20Lessons%20from%20South%20Africa.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 19 abr. 2021.
- TAMANAHA, B.Z. *On the Rule of Law. History, politics, theory*, Cambridge University Press, New York, 2004.
- UNITED STATES OF AMERICA (USA). *Fair Housing Act*. 1968. Disponível em: <https://www.justice.gov/crt/fair-housing-act-1> Acesso em: 11 ago. 2024.
- VAN DER BERG, S. "A capabilities approach to remedies for systemic resource-related socioeconomic rights violations in South Africa", *African Human Rights Law Journal*, v.19, p. 290-316, 2019.
- VALLE, V.R.L. *Desproteção judicial do direito à moradia: desafios trazidos pela empiria e caminhos de solução*. 2016. Disponível em: [https://www.academia.edu/35413058/PROTECAO\\_JUDICIAL\\_DO\\_DIREITO\\_A\\_MORADIA\\_DESAFIOS\\_TRAZIDOS\\_PELA\\_EMPIRIA\\_E\\_CAMINHOS\\_DE\\_SOLUCAO\\_JUDICIAL\\_PROTECTION\\_OF\\_HOUSING\\_RIGHTS\\_CHALLENGES\\_FROM\\_THE\\_CASE\\_LAW\\_AND\\_POSSIBLE\\_APPROACHES](https://www.academia.edu/35413058/PROTECAO_JUDICIAL_DO_DIREITO_A_MORADIA_DESAFIOS_TRAZIDOS_PELA_EMPIRIA_E_CAMINHOS_DE_SOLUCAO_JUDICIAL_PROTECTION_OF_HOUSING_RIGHTS_CHALLENGES_FROM_THE_CASE_LAW_AND_POSSIBLE_APPROACHES). Acesso em: 3 mar. 2024.
- VALLE, V.R.L. "Judicial adjudication in housing rights in Brazil and Colombia: a comparative perspective", *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 1, n. 2, p. 67-102, maio/ago 2014.
- VITORELLI, E. *Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática*, Juspodium, Salvador, 2020.
- YOUNG, K.G. *Constituting Economic and Social Rights*, Oxford University Press, 2012.

YOUNG, K.G. "The right-remedy gap in economic and social rights adjudication: holism versus separability", *University of Toronto Law Journal*, v.69, n.1, p. 124-149, nov. 2019.

ZIMMERMAN, J. F. "Federal Judicial Remedial Power: The Yonkers Case", *Publius*, v. 20, n. 3, p. 45-61, 1990.