

## **OS MOVIMENTOS SOCIAIS NA CONQUISTA DO DIREITO À MORADIA: uma apresentação fundada no Direito Constitucional**

Caroline Pereira Da Silva<sup>1</sup>  
Flávia Christiane Cruvinel Oliveira<sup>2</sup>

### **RESUMO**

A presente pesquisa busca contextualizar historicamente as desigualdades territoriais, tanto urbanas quanto rurais, desde o período medieval até a industrialização global e brasileira, possibilitando adequar a visão sobre a propriedade privada em cada um desses momentos, a fim de posicionar o nascimento dos movimentos sociais reivindicativos, até, por fim, a análise dos textos legais como a Constituição Federal de 1988 e as leis ordinárias, tais como o Estatuto da Cidade e a lei da Reforma Agrária, que reconheceram a função social da propriedade e consagraram o direito à moradia como um direito social fundamental, e sendo assim, exequível por meio da desapropriação por interesse social, procurando trazer um novo ponto de vista para a discussão jurídica e doutrinária.

**Palavras-chave:** Movimentos sociais. Direito à moradia. Função social da propriedade. Desapropriação por interesse social.

### **ABSTRACT**

*This research attends to contextualize territorial imbalance, both urban and rural, since the medieval period until the global and Brazilian industrialization, contextualizing the understanding about private property in each one of these moments in order to state the rising of the social movements, until, finally, analyses the legal texts like the Federal Constitution of 1988 and the ordinary laws such as “Estatuto da Cidade” and the law of land reform that recognized the property’s social function and established the right to a home as a fundamental social right, and,*

---

<sup>1</sup> Acadêmico do curso de Direito - UniAtenas

<sup>2</sup> Docente do curso de Direito - UniAtenas

*as so, enforceable through expropriation for public interest, pursuing to bring a new point of view to the juridical and doctrinal discussion.*

**Keywords:** *Social movements. Right to habitation. Property's social function. Expropriation for social interest.*

## INTRODUÇÃO

No ano de 2000, a Constituição Federal Brasileira de 1988 materializou a moradia como um direito social, constitucionalmente consagrado com a Emenda Constitucional 26, passando-se à seguinte redação:

Art. 6º São direitos sociais a educação, saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Brasil, 2015)

Os movimentos sociais não são grandes novidades da atual conjuntura político-financeira mundial, mas advém desde as formações de sociedades organizadas como forma de possibilitar que indivíduos, com pensamentos similares, agissem de forma simétrica para conquistarem seus objetivos comuns. Veja-se o conceito dado por Gohn (2000, p. 3):

Movimentos sociais são ações coletivas de caráter sociopolítico, construídas por atores sociais pertencentes a diferentes classes e camadas sociais. Eles politizam suas demandas e criam um campo político de força social na sociedade civil. Suas ações estruturam-se a partir de repertórios criados sobre temas e problemas em situações de conflitos, litígios e disputas. As ações desenvolvem um processo social e político-cultural que cria uma identidade coletiva ao movimento, a partir de interesses em comum. Esta identidade decorre da força do princípio da solidariedade e é construída a partir da base referencial de valores culturais e políticos compartilhados pelo grupo.

Como pode-se entender da concepção de Déak (1991, p. 1), a economia fundamental na época medieval advinha dos feudos, terras vistas como bem comum de produção para a subsistência da população, mas com o crescimento do capitalismo e pela procura do lucro as coisas começaram a mudar. Inicialmente, a mudança se consagrou com os cercamentos, quando a terra passa a ser vista como bem de produção usada como meio para a

consagração do lucro. A partir daí as pequenas áreas de plantação transformaram-se em latifúndios em que os antigos senhores feudais eram proprietários e arrendavam aos produtores, que passam a deter somente a força de trabalho, perdendo as pequenas áreas produtivas para os grandes proprietários da monocultura lucrativa.

Em virtude das grandes dívidas acumuladas pelos produtores nas áreas rurais, e também pela popularização das áreas urbanas, se iniciaram os êxodos rurais, a fim de melhores condições de vida e trabalho. Antes lugar predominante dos nobres, as cidades passam pela radical mudança de ter que abrigar os trabalhadores que vinham em busca de empregos e novas oportunidades.

A solução encontrada se consagrou nos cortiços, pequenas casas construídas dos materiais mais simples e facilmente encontrados, como madeira, e localizadas nas periferias das cidades, já que as regiões centrais de trabalho, lazer e infraestrutura eram demasiadamente caras.

Colocados longe dos grandes centros e com pouco, ou às vezes, até sem nenhum acesso à infraestrutura básica, essas pessoas se juntaram a fim de reestruturar tal colocação. Assim como nas áreas rurais em que pouca parte da população é dona de grande parte da terra, os movimentos sociais, tal como o MST – Movimento dos Sem Terras –, buscam reafirmar o direito de todos ao acesso à terra, direito fundamental e constitucional. Confira-se o princípio da luta do MTST disponível em sua Cartilha de Princípios (2010, p. 2):

Tudo é transformado em mercadoria, inclusive nós próprios e nossos direitos. Apenas uma minoria tem acesso a condições dignas de vida. E o Estado atende exatamente a esta minoria. Por isso nossa luta é muito mais ampla do que a conquista de um pedaço de terra.

Destarte, é possível visualizar a linha temporal que leva até a importância da presente pesquisa para os debates atuais sobre o direito à moradia, entrando também na questão da reforma agrária até a conclusão se realmente tais movimentos impulsionam ou não para a sua conquista real.

## **MOVIMENTOS SOCIAIS**

“Movimento”, por si só, é verbo que conota ação de sair do lugar, inquietude. Os movimentos sociais, segundo Gohn (2000, p. 12-13), são a junção do fazer e pensar de um determinado grupo que possuem ideias semelhantes que motivam a ação propriamente dita, portanto, práxis.

Importante ressaltar uma das diferenças que Gohn (2000, p.13) traz em sua dissertação ao dispor que os movimentos sociais são diferentes de grupos de interesses, isso porque o interesse é uma parte formadora do grupo de movimento social, mas este não deve ser limitado a tal de forma que se esqueça de quem faz parte dos movimentos sociais compartilham interesses similares, mas que também possuem vivências passadas e presentes diferentes, tal como vêm de diferentes classes e camadas sociais para unirem sob o pilar da solidariedade e do referencial de valores culturais e políticos compartilhados pelos integrantes numa identidade coletiva.

Desta forma, através do pilar da solidariedade, explanado pela autora, os grupos costumam possíveis diferenças internas de tal modo que ao se apresentarem publicamente as visões e articulações sejam únicas, criando um imaginário de unicidade, possibilitando a coerência e articulação das propostas.

A memória do solo brasileiro é tomada de lutas e movimentos sociais que buscam desde o desfecho da dominação colonial até, mais atualmente, a exclusão social dos grupos minoritários.

Durante o período colonial a maioria desses movimentos foi protagonizado pelo grupo conhecido como “ralé”, composto por negros escravos e a plebe, tais como a Inconfidência Mineira, Zumbi dos Palmares, Canudos e até a própria Independência, além de outras que não se fazem necessárias quanto ao tema desta pesquisa. Já no período da República, os protagonistas dos movimentos sociais, com o advento da industrialização e crescimento urbano, passam para os proletariados que se unem por meio de sindicatos e associações gerando lutas sociais tais

como, a Revolta da Vacina e da Chibata, entre outras tantas que resultaram em diversas leis que passavam para o Estado a liderança no processo do desenvolvimento nacional, tal como a Consolidação das Leis Trabalhistas e a criação de ministérios e secretarias para tratarem das questões sociais do Estado. (GOHN, 2000).

Até o Golpe Militar ocorrido em 1964 os movimentos sociais se popularizavam cada dia mais, organizando grandes greves com os metalúrgicos do ABCD Paulista e a Liga Camponesa do Nordeste, e o Movimento dos Agricultores Sem-Terra no sul do país, considerados como antecessores do Movimento Sem Terra atual. Mas o golpe pôs fim, inicialmente, a toda mobilização social popular que estava ocorrendo no cenário nacional, culminando com o Ato Institucional nº5 de 1968, o qual permitia a cassação e punição de pessoas que combatiam as leis impostas pelos Militares e estabelecendo severas restrições aos direitos sociopolíticos. (GOHN, 2000)

Apesar da represália, os movimentos sociais não ficaram parados diante dos fatos que ocorriam na época, e na década de 1970 o país se fortaleceu, principalmente nas grandes capitais, com contestações, protestos, greves, atos públicos, bloqueios de ruas, acampamentos em frente aos órgãos públicos e abaixo assinados. Montañó e Duriguetto (2010, p. 273-274) afirmam que:

Mesmo com uma diversidade de interesses e reivindicações específicas, as diferentes organizações e movimentos se uniam num ponto comum: a luta pelas liberdades democráticas – fim dos governos militares, do AI-5, da censura, das cassações, das torturas; pelos direitos humanos, pela anistia dos presos, cassados e exilados e perseguidos políticos, eleições livres.

Desde o início das mobilizações contra a Ditadura até a fluência das Diretas Já, milhares de pessoas participaram de passeatas e comícios, quando puseram fim ao período militar e restauraram a democracia.

Fausto (1994) considera a Constituição como um símbolo que finalizou com os vestígios finais do regime autoritário. A Assembleia Nacional Constituinte se reuniu em 1º de fevereiro de 1987 para a elaboração da nova Constituição que se encerrou formalmente 5 de outubro de 1988. Segundo Fausto (1994, p. 525):

Com todos os seus defeitos, a Constituição de 1988 refletiu o avanço ocorrido no país especialmente na área de extensão dos direitos sociais e políticos aos cidadãos em geral e às chamadas minorias.

Como mencionado, a nova constituição inovou estabelecendo direitos às minorias, além de direitos sociais. E a presente pesquisa busca aprofundar o assunto em dois movimentos sociais que se fortaleceram, legalmente, com a Nova Constituinte de 1988: o MTST – Movimento dos Trabalhadores sem Teto – e o MST – Movimentos dos Sem Terra.

O MTST é um movimento que se auto-intitula como anticapitalista, a favor da construção do Poder Popular e da Reforma Urbana. A Cartilha do MTST (2010, p. 5) defende que:

Ocupar e resistir!

As ocupações são o grito de um povo que não suporta mais viver calado em seus buracos. Que não suporta mais ter que escolher entre comer e pagar aluguel, nem continuar sofrendo humilhações por viver de favor na casa de alguém. Mas também são mais do que isso. As ocupações mostram para todos os trabalhadores que, se nos levantarmos de forma organizada, podemos ser muito fortes. Podemos fazer o governo recuar, a polícia recuar, o dono da construtora e da terra serem derrotados. E assim termos conquistas.

Já o MST (2010, p. 6) defende:

Nós queremos a agricultura como um espaço de sociabilidade, uma agricultura com camponeses que enfrente o êxodo rural. Uma agricultura apta a produzir alimentos saudáveis, contrariando o agronegócio que quer unicamente para a produção de *commodities* e com a utilização de grandes quantidades de agrotóxicos. Uma agricultura que assegure a preservação das águas, do solo, da biodiversidade, procurando conter e reverter a depredação ambiental causada pelo agronegócio. Por meio da luta pela reforma agrária, queremos contribuir com a superação da gritante e imoral desigualdade social existente em nosso país e perpetuada por todos os governos. Queremos uma agricultura voltada prioritariamente para a produção de alimentos e que assegure a preservação ambiental. Queremos que a população rural permaneça no campo, em condições

dignas de vida, com acesso à educação e ao conhecimento, construtora do seu próprio destino.

Desse modo, conclui-se que os movimentos sociais atuais também estão engajados com a luta da aplicação dos direitos fundamentais para todos igualmente, como proposto pela Carta Magna.

## **FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE PRIVADA**

Anteriormente à agricultura o homem era nômade, e a sua relação com a terra mudara totalmente com o advento do cultivo de seu alimento, visto que agora ele passa a habitar uma terra e a cultivar seu alimento e de sua família. Apesar de não ser possível determinar a exata data dessa transformação, visto que a escrita é posterior à essa transformação, os vestígios do início da agricultura se dá do período neolítico ou da pedra polida. (ROSS, 2012).

Veja-se que desde 450 a.C já havia menção do direito à propriedade nas relações jurídicas existentes com a “Lei das XII Tábuas”:

Tábua sexta – 5. As terras serão adquiridas por usucapião depois de dois anos de posse, as coisas móveis, depois de um ano; (...) 7. Se uma coisa é litigiosa, que o pretor a entregue provisoriamente àquele que detém a posse.

Desde o contato inicial com a terra até o período capitalista atual, tal relação sofreu grandes mudanças, a mencionar a queda do sistema feudal e nascimento do capitalismo. Com base nessas transformações, Deák (1991, p. 1) dispõe que:

A especificidade da cidade, feudal, assim como aquela do espaço, no capitalismo, se coloca em contornos nítidos à luz das transformações geradas pela substituição do modo de produção feudal pela produção capitalista de mercadorias.

Ele segue sua explicação, resumidamente, sobre a diferença da produção para subsistência no feudalismo e a mudança para a produção de valores no capitalismo. Veja:

O surgimento do capitalismo é precisamente o processo de transformação através do qual a forma—mercadoria se torna generalizada e dominante, e a produção para

subsistência (alimento, vestuário e mesmo habitação) e a produção de excedente como tal (renda) são absorvidas, ambas, na produção de valores na forma de mercadorias, através de trabalho assalariado, sob o comando do capital. O valor da produção para subsistência se transforma em salário, o excedente é apropriado na forma de lucro, ambos incorporados no valor das mercadorias, e a troca se torna uma troca de equivalentes num mercado unificado. (DÉAK, 1991, p. 2).

Por fim, Chaves de Farias e Rosenvald (2015, p. 215) dispõem o seguinte:

Todas essas transformações no conceito da propriedade demonstram que ela é fruto da cultura. O significado da propriedade muda de acordo com a mudança que se verifica nos propósitos da sociedade (ou as suas classes dominantes) tenha perante a instituição. Por isso, talvez seja pertinente definir a natureza jurídica da propriedade como a de uma instituição social, que ora pode se constituir a partir do direito positivo e noutro momento pode servir de base para a criação de leis.

Estabelecida, portanto, a propriedade e as suas mudanças, o Código Civil Brasileiro dispõe o Título III como Da Propriedade.

Segundo o artigo 1.225, inciso I do Código Civil a propriedade é um direito real, e o artigo 1228 segue dispondo que é formado pelos poderes do proprietário de usar, gozar, dispor e reivindicar, salvo nos casos de direito da vizinhança e dos condomínios. Mas além de estabelecer um conceito, o Código Civil também delimita a atuação de tais direitos do proprietário à consonância das finalidades econômicas e sociais, bem como à preservação da flora e fauna, o equilíbrio ecológico e o patrimônio artístico e cultural, evitando a poluição do ar e águas. (CÓDIGO CIVIL, 2002).

Portanto, pode-se notar a materialização de limites à propriedade, que adquire a função social como disposto na Constituição Federal, artigo 5º, inciso XXIII: “a propriedade atenderá a sua função social”.

Sobre o princípio da função social e a mudança da visão de propriedade, Gonçalves, disserta o seguinte (2014, p. 22-23):

A preponderância do interesse público sobre o privado se manifesta em todos os setores do direito, influenciando decisivamente na formação do perfil atual do direito de propriedade, que deixou de apresentar as características de direito absoluto e ilimitado para se transformar em um direito de finalidade social. Basta lembrar que a atual



Constituição Federal dispõe que a propriedade atenderá a sua função social (art. 5º, XXIII). Também determina que a ordem econômica observará a função da propriedade, impondo freios à atividade empresarial (art. 170, III).

Desse modo, pode-se notar que o surgimento desse princípio – função social da propriedade – molda a ideia de que o direito à propriedade deve ser absoluto e ilimitado, pois agora ele se insere na sociedade como um caminho para o bem estar social e conquista dos direitos fundamentais, tais como o da moradia.

### **A CONQUISTA DO DIREITO À MORADIA: INTERVENÇÃO DO ESTADO E DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL**

O Censo Agro 2017, divulgado pelo IBGE, retrata que as propriedades rurais de até 50 hectares são 81,3% dos estabelecimentos agropecuários, mas somam 12,8% da área produtiva no Brasil, já as fazendas com mais de 10 mil hectares são 0,04% dos estabelecimentos agropecuários e somam 14,8% da área produtiva. Além disso, as pequenas propriedades rurais de até 10 hectares representam metade dos estabelecimentos, mas possuem somente 2,2% da área produtiva, taxa menor do que do Censo de 2006 que possuía 2,7% da área produtiva.

Padro Júnior (1979, p. 17) disserta sobre as desigualdades territoriais da seguinte maneira:

Outra parcela da população rural (...) não dispõe de terra própria alguma, nem de recursos e possibilidades para ocupar e explorar terras alheias a título de arrendatário autônomo. Vê-se assim obrigada a buscar emprego em serviço alheio. Ora, a presença de tão considerável massa de trabalhadores sem outro recurso que alienar sua força de trabalho, faz pender a balança da oferta e procura de mão-de-obra decisivamente em favor da procura, que se encontra assim em situação de impor suas condições, quase sem limitações, nas relações de trabalho.

Com o intuito de diminuir tal concentração de terra e atender à justiça social, a Constituição Federal de 1988 assegura o Brasil como um país sócio-liberal, isto é, que reconhece e assegura a livre iniciativa e concorrência, mas condiciona esta liberdade ao bem estar social, preservando a supremacia do interesse coletivo. Deste modo, o poder público impõe limites para o uso das

riquezas particulares, como pode-se notar pelo artigo transcrito abaixo:

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

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. (BRASIL, 1988)

Além da faculdade de impor certos limites, o poder público também é munido com o poder de intervir na ordem econômica e na propriedade privada. Esta intervenção faz-se necessária para atingir a justiça social. Confira a Constituição Federal de 1988 em seu artigo 184:

Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei. (BRASIL, 1988)

Sobre a supremacia do interesse coletivo e o estado de bem estar social, Meirelles (2014, p. 709) é sucinto em dizer o seguinte:

Os fundamentos da intervenção na propriedade e atuação no domínio econômico repousam na necessidade de proteção do Estado aos interesses da comunidade. Os interesses coletivos representam o direito do maior número e, por isso mesmo, quando em conflito com os interesses individuais, estes cedem àqueles, em atenção ao direito da maioria, que é a base do regime democrático e do Direito Civil moderno.

Apesar de a intervenção ser ato unilateral, todo o procedimento é regido pela Carta Magna e regulado por leis federais, respeitando as garantias individuais. É competência privativa da União legislar sobre direitos de propriedade e intervenção na ordem econômica, previsto nos artigos 22, incisos

II e III e 173 da Constituição Federal de 1988, cabendo aos Estados e Municípios medidas de polícia administrativa, condicionar o uso da propriedade ao bem estar social e ordenar as atividades econômicas nos limites das leis federais.

Sobre as modalidades de intervenção do Estado na propriedade, Meirelles (2014, p. 714) salienta:

A intervenção na propriedade particular pode ter fundamento na necessidade ou na utilidade pública, ou no interesse social, mas esse fundamento há de vir expresso em lei para autorizar o ato interventivo, que tanto pode ser praticado pela União como pelos Estados-membros e Municípios. Não há confundir, portanto, a competência para elaborar a norma autorizadora da intervenção com a competência para praticar o ato de intervenção, ou a medida simplesmente condicionadora do uso da propriedade ao bem-estar social, já autorizada pelo art. 170, III, da CF. Algumas normas de intervenção na propriedade são privativas da União; os atos executivos ou regulamentares do uso da propriedade podem ser do Estado-membro ou do Município, nos limites de sua competência territorial e institucional.

Ademais são várias as modalidades de intervenção, tais como servidão administrativa e ocupação temporária, mas a presente pesquisa tem por objetivo dissertar sobre a Desapropriação.

## **DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL**

Seabra Fagundes (1948, p. 3-4) citado por Medauar (2006, p. 351) estabelece as duas finalidades da desapropriação:

A necessidade pública aparece quando a Administração se encontra diante de um problema inadiável e premente, isto é, que não pode ser removido nem procrastinado e para cuja solução é indispensável incorporar no domínio do Estado o bem particular. A utilidade pública aparece quando a utilização da propriedade é conveniente e vantajosa ao interesse coletivo, mas não constitui imperativo irremovível. Haverá motivo de interesse social quando a expropriação se destine a solucionar os chamados problemas sociais, isto é, aqueles diretamente atinentes às classes mais pobres, aos trabalhadores, à massa do povo em geral pela melhoria nas condições de vida, pela mais equitativa distribuição da riqueza, enfim, pela atenuação das desigualdades sociais.

Deste modo, esse instituto trata da transferência impositiva da propriedade particular, e até pública se pertencente à entidade de grau inferior e for desapropriado por entidade de grau superior, para o poder Público com fins de utilidade ou necessidade pública, ou para o particular se por interesse social, por meio de pagamento de indenização pecuniária presente no artigo 5º, inciso XXIV, ou através das exceções de pagamentos em títulos de dívidas públicas, se propriedade urbana, ou dívidas agrárias, se propriedade rural. (MEDAUAR, 2006).

Meirelles (2014) conceitua a desapropriação por interesse social como um instrumento para a promoção da justa distribuição da propriedade ou para condicionar o seu uso ao bem-estar social, sendo que está primeira finalidade é privativa da União e se refere à Reforma Agrária, mas quanto ao bem estar social qualquer ente federativo é legalmente hábil a desapropriar.

Sobre o interesse social, a Lei da Desapropriação por Utilidade Pública ou Interesse Social (Lei nº 4.132/1962) dispõe que:

Art. 2º Considera-se de interesse social:

I - o aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que deve ou possa suprir por seu destino econômico;

II - VETADO;

III - o estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola;

IV - a manutenção de posseiros em terrenos urbanos onde, com a tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham construído sua habitação, formando núcleos residenciais de mais de 10 (dez) famílias;

V - a construção de casa populares;

VI - as terras e águas suscetíveis de valorização extraordinária, pela conclusão de obras e serviços públicos, notadamente de saneamento, portos, transporte, eletrificação armazenamento de água e irrigação, no caso em que não sejam ditas áreas socialmente aproveitadas;

VII - a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais.

VIII - a utilização de áreas, locais ou bens que, por suas características, sejam apropriados ao desenvolvimento de atividades turísticas. (BRASIL, 1962)

A desapropriação é um procedimento administrativo, e realizado em duas fases, quais sejam: declaratória, que se

formaliza com a declaração do interesse social, ou da utilidade pública, e executória, que estima-se o valor da justa indenização e há a transferência do bem expropriado ao destinatário final, que em regra são os entes do Poder Público e seus delegados, mas há também os casos de transferência para particulares, como ponto em destaque da presente pesquisa, visto que são esses a justificativa da desapropriação, porquanto são esses terceiros que irão dar melhor utilização em prol da coletividade. Aduz Meirelles que (2014, p. 721):

A finalidade pública ou o interesse social é, pois, exigência constitucional para legitimar a desapropriação. Não pode haver expropriação por interesse privado de pessoa física ou organização particular. O interesse há de ser do Poder Público ou da coletividade: quando o interesse for do Poder Público, o fundamento da desapropriação será necessidade ou utilidade pública; quando for da coletividade, será interesse social.

Quanto à declaração expropriatória, esta poderá ser através de lei ou decreto e deve especificar o bem, além de indicar o seu destino e o dispositivo legal que autorize a desapropriação, sendo, portanto, uma condição para a efetiva transferência do bem, mas que não tem efeito sobre o direito de propriedade do expropriado. (MEIRELLES, 2014, p. 725-726).

Quanto ao processo expropriatório, este poderá ser por via administrativa, que se formaliza por acordo reduzido a termo, ou por processo judicial, que seguirá o rito especial estabelecido pelo Decreto-Lei 3.365/41, admitindo aplicação subsidiária do Código de Processo Civil. Sobre o processo judicial da desapropriação, Meirelles (2014, p. 727) dispõe que:

Nesse processo é vedado ao juiz entrar em indagações sobre a utilidade, necessidade ou interesse social declarado como fundamento da expropriação, ou decidir questões de domínio ou posse.

Apesar de ser um ato unilateral, a expropriação não está excluída de ser anulada caso ocorra destinação diferente da legal. Podendo ser anulada por alguma ilegalidade formal ou substancial, tal como incompetência, desvio de finalidade e até

ausência de utilidade pública ou interesse social, caracterizando o abuso de poder. (MEIRELLES, 2014).

## **DESAPROPRIAÇÃO URBANA**

O Estatuto da Cidade – EC – Lei 10.257/2001 é a lei regulamentadora da “política urbana” que estava previsto na Constituição Federal de 1988 nos artigos 182 a 183 e estabelece que:

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2<sup>o</sup> desta Lei.

Boeira, Bogo dos Santos e Santos (2009, p. 702) citam Medauar e Almeida (2004, p. 17) que dispõem o seguinte:

O EC é instrumento legal que visa combinar a gestão participativa com as premissas da sustentabilidade ecológica e econômica, além de introduzir um novo conceito de gestão urbana, objetivando a melhor ordenação do espaço urbano, com observância da proteção ambiental e a busca de solução para problemas sociais graves, como a moradia e o saneamento, por exemplo, que o caos urbano faz incidir, de modo contundente, sobre as camadas carentes da sociedade.

O Capítulo II – Dos Instrumentos da Política Urbana presente no Estatuto da Cidade estabelece a desapropriação como um instituto jurídico e político de acordo com artigo 4<sup>o</sup>, inciso V, alínea a.

Deste modo, o artigo 8<sup>o</sup> e o parágrafo 5<sup>o</sup> presente na seção IV – Da Desapropriação com Pagamento em Títulos – materializa o direito do poder público em desapropriar imóvel para si ou para particular quando a função social não é exercida corretamente:

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

§5<sup>o</sup> O aproveitamento do imóvel poderá ser efetivado diretamente pelo poder público ou por meio de alienação ou concessão à terceiros, observando-se, nesses casos, o devido procedimento licitatório.

## DESAPROPRIAÇÃO RURAL

A Lei de Reforma Agrária (Lei nº 8.629 de 1993) dispõe o procedimento especial da desapropriação de terras rurais para a reforma agrária, que resumidamente se divide em: vistoria prévia da terra realizada pelo INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – a fim de verificar os requisitos constitucionais, que se presentes dá causa ao decreto presidencial com prazo decadencial de 2 (dois) anos para o segundo ato, nomeado expropriatório, que pode ser extrajudicial por meio da escritura pública, ou judicial na esfera federal e com o INCRA como autor, e por fim a distribuição das terras no prazo de 3 (três) anos.

Quanto à desapropriação com interesse social da propriedade rural, a Lei nº 8.629/1993 traz uma ressalva de grande importância para a presente pesquisa. Veja-se:

§ 6º O imóvel rural de domínio público ou particular objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo não será vistoriado, avaliado ou desapropriado nos dois anos seguintes à sua desocupação, ou no dobro desse prazo, em caso de reincidência; e deverá ser apurada a responsabilidade civil e administrativa de quem concorra com qualquer ato omissivo ou comissivo que propicie o descumprimento dessas vedações.

Isto quer dizer que, as terras em que residem ou já residiram acampamentos do movimento MST não devem ser vistoriadas dentro do prazo de 2 (dois) anos até a sua saída, e esse prazo pode dobrar se for caso de reincidência.

E esse também é o entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal no julgamento de Mandado de Segurança (MS 26367 MG):

CONSTITUCIONAL. DESAPROPRIAÇÃO. INTERESSE SOCIAL PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. PROPRIEDADE IMÓVEL SUBMETIDA A ESBULHO OU INVASÃO. QUARENTENA. EXISTÊNCIA DE ACORDO PARA REALIZAÇÃO DE VISTORIA.

Mandado de segurança impetrado contra o decreto expedido pelo Chefe do Poder Executivo Federal e que permitiu a desapropriação de propriedade imóvel ocupada indevidamente por terceiros interessados. Nos termos do art. 2º, §6º da Lei 8.629/1993, com a redação dada pela MP 2.183-56/2001, é proibida a avaliação, vistoria ou desapropriação nos dois anos seguintes à sua

desocupação, de imóvel rural objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo. A existência de acordo judicial entre os impetrantes e os interessados na desapropriação, para a realização de vistoria pelo INCRA, é insuficiente para afastar a incidência da norma, que é de ordem pública e cogente. Ademais, não é possível interpretar o acordo de forma a presumir a intenção dos impetrantes de anuir ou ceder, sem resistência, ao processo de desapropriação, na hipótese de a vistoria constatar a improdutividade da gleba rural. Segurança concedida.

STF – MS: 26367 MG, Relator: Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-200 DIVULG 22-10-2009 PUBLIC 23-10-2009 EMENT VOL-02379-03 PP-00497.

Portanto, apesar do entendimento doutrinário de Marques (2015, p. 129) ser o seguinte:

O fenômeno das invasões que se repetem em diversos Estados, em terras de particulares e até em repartições públicas, pelos ditos “sem-terra”, é preocupante, mas não se pode negar que são perfeitamente explicáveis. São muitos os fatores que nutrem esses movimentos, alguns até de conotação política, mas sobreleva apontar a falta de vontade política para priorizar a solução do problema. A par dessa omissão governamental, ainda perdura o quadro cada vez mais concentrador de grandes extensões de terras improdutivas, propiciando indesejáveis enfrentamentos entre trabalhadores rurais e proprietários, de consequências graves.

Juridicamente, o MST atrasa a conquista de seu direito à moradia, visto que as ocupações impedem a ocorrência da vistoria que dá surgimento ao decreto presidencial de interesse social.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Esta pesquisa se iniciou da indagação da realidade dos movimentos sociais, como foram criados e qual a sua atual importância, visto o número de notícias vinculadas à esse assunto na mídia e o pouco conhecimento jurídico repassado.

A partir de tal questionamento foram traçadas as rotas de interesse para o aprofundamento do tema, descritas no objetivo geral: demonstrar os possíveis benefícios das ocupações urbano e rural quanto ao Direito Constitucional à moradia; e nos objetivos específicos: conceituar os movimentos de ocupação no Brasil; analisar a evolução histórica da função social da propriedade garantida na Constituição Federal de 1988; analisar a



desapropriação por interesse social com forma de conquista do direito à moradia.

Após foi demonstrada a importância da discussão desse tema tanto para a sociedade acadêmica, visto que não há muitas doutrinas específicas sobre o assunto, quanto para a sociedade civil, uma vez que restou demonstrado que os movimentos sociais são parcelas dos cidadãos insatisfeitos com algum aspecto de suas vivências e que a propriedade privada abrange a todos como um direito fundamental garantido pela Constituição Federal de 1988.

Os capítulos inseridos na pesquisa se dividem nas etapas investigativas sobre o tema, trançando a linha histórica dos movimentos sociais a fim de os estabelecer na atual conjuntura política e social brasileira, e também a linha histórica da visão da propriedade para a sociedade, até sua incorporação como um instrumento de justiça social, finalizando com a demonstração do instituto administrativo da desapropriação com fins de utilidade pública/interesse social, desde sua marca legal até o seu procedimento geral e nos casos urbano e rural.

Depende-se da pesquisa que, apesar de serem fomentadores de mudanças sociais e políticas tanto, em nível nacional com as “Diretas Já” e movimentos sindicalistas, quanto a nível internacional como demonstrado na Revolução Industrial, juridicamente os movimentos rurais são prejudiciais para a concretização do direito à moradia pela reforma agrária, pois o artigo 2º, parágrafo 6º da Lei nº 8.629/1993, proíbe a vistoria, avaliação ou até mesmo desapropriação em terras ocupadas por razão agrária ou fundiária pelo período mínimo de 2 anos após a desocupação. Já quanto aos movimentos de ocupação urbano e a desapropriação nada desse sentido fora encontrado.

Conclui-se, portanto, que os movimentos sociais contribuem para a aquisição do direito à moradia fomentando as discussões sobre o tema e de forma a lembrar constantemente os setores públicos e privados do passado de acumulação irregular de

riquezas e a necessidade da correta distribuição territorial, com fim da aplicação dos direitos fundamentais materializados na Constituição Federal de 1988.

Quanto à pesquisas futuras, o tema ainda é bastante abrangente, podendo contribuir para a criação de novas ideias que facilitarão ainda mais a conquista da moradia digna para os brasileiros que ainda não conquistaram tal direito, além de possibilidades de novas abordagens sobre o tema.

## REFERÊNCIAS

- BOEIRA, Sérgio Luiz; SANTOS, Adriana Clara Bogo dos; SANTOS, Alini Giseli dos. **Estatuto da Cidade: aspectos epistemológicos, sociopolíticos e jurídicos**. Universidade do Vale do Itajaí: Programa de Integração Pós-Graduação e Graduação. p. 695-712.
- BRASIL. **Lei das Doze Tábuas**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=bibliotecaConsultaProdutoBibliotecaSimboloJustica&pagina=tabuas>>. Acessado em: 12 de fevereiro de 2019.
- BRASIL. **Lei 8.629 de 25/02/1993**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/L8629.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L8629.htm)>. Acessado em 12 de março de 2019.
- BRASIL. **Lei 10.257 de 10/07/2001**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acessado em: 12 de março de 2019.
- BRASIL. **Lei 4.132 de 10/09/1962**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/L4132.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L4132.htm)>. Acessado em: 18 de março de 2019.
- Brasil Constituição Federal de 1988.**
- Brasil Código Civil de 2002.**
- Brasil. **Decreto-Lei 3.365 de 21/06/1941**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/Decreto-Lei/Del3365.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Decreto-Lei/Del3365.htm)>. Acessado em: 18 de março de 2019.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 26367 MG**. Tribunal Pleno. Partes: Abílio Antunes Luz, Marcos de Abreu e Silva, Presidente da República, Advogado Geral da União. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Brasília, 2000. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/5410112/mandado-de-seguranca-ms-26367-mg?ref=serp>> Acessado em: 08 de maio de 2019.
- DÉAK, Csaba. **A cidade – Do burgo á metrópole**. São Paulo: Espaço e Debates, 1991, nº34, ano 11.
- Dicionário Michaelis**. Disponível em: <<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/movimento/>>. Acessado em: 15 de janeiro de 2019.

- Dicionário Michaelis.** Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/busca?id=RQKyd>>. Acessado em: 20 de setembro de 2018.
- FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 2 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: Fundação do Desenvolvimento da Educação, 1995.
- FARAH, Tatiana. **Concentração de terra cresce e latifúndios equivalem a quase três estados de Sergipe**. O Globo, 2015. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/concentracao-de-terra-cresce-latifundios-equivalem-quase-tres-estados-de-sergipe-15004053>>. Acessado em: 15 de novembro de 2018.
- FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil**. 11ª ed., vol 5, São Paulo: Editora Atlas S.A, 2015.
- GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª edição, São Paulo: Atlas, 2002.
- GOHN, Maria da Glória. **500 anos de lutas sociais no Brasil: movimentos sociais, ONGs e terceiro setor**. Revista Mediações, 2000, volume 5, número 1. p. 11-40.
- GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro: Direito das Coisas**. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2014. V. 5.
- HARVEY, David. **Cidades Rebeldes: Do direito à cidade à revolução urbana**. Martins Editora Livraria Ltda, 2014.
- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária**. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/servicos/publicacoes/outras-publicacoes/file/760-atlas-fundiario-brasileiro>>. Acessado em: 28 de novembro de 2018.
- IBGE, **Censo Agro 2017**. Disponível em: <<https://censos.ibge.gov.br/agro/2017/>>. Acessado em: 14 de novembro de 2018.
- JÚNIOR, Caio Padro. **A Questão Agrária**. 2 ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1979.
- MARQUES, Benedito Ferreira; MARQUES, Carla Regina Silva. **Direito Agrário Brasileiro**. ed. 11, rev. e amp. São Paulo: Editora Atlas S.A, 2015.
- MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 10ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.
- MEIRELLES, Hely Lopes; FILHO, José Emmanuel Burle; BURLE, Carla Rosado. **Direito Administrativo Brasileiro**. 41 ed. São Paulo: Malheiros, 2014.
- MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, Classe e Movimento Social**. 1ªed, vol 5, São Paulo: Cortez Editora, 2010.
- MST, Secretaria Nacional do. **MST: Lutas e Conquistas**, 2ª edição, 2010.
- MTST, **Cartilha de Princípios**, 2010.
- ROSS, Alana. **Agricultura: dos povos nômades aos complexos agroindustriais**. Revista Eletrônica em Gestão, Educação e Tecnologia Ambiental, 2012, p. 1423-1429. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/reget/article/viewFile/5562/3606>> Acessado em: 04 de maio de 2019.

SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. **Direito à Moradia e de Habitação: Análise Comparativa e suas Implicações Teóricas e Práticas com os Direitos da Personalidade**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.