

# O DIREITO À MORADIA DIGNA COMO UMA EXPRESSÃO DA PROTEÇÃO DA PESSOA HUMANA<sup>1</sup>

*THE RIGHT TO HOUSING DIGNA AS AN EXPRESSION OF THE PROTECTION OF THE  
HUMAN PERSON*

Jhenifer Moura SOUSA<sup>2</sup>

André Luis Jardini BARBOSA<sup>3</sup>

---

**ISSUE DOI: 10.21207/2675-0104.2020.1175**

---

## RESUMO

O objetivo geral do presente trabalho é analisar como é a vida das pessoas que não possuem uma moradia digna. Mais do que isso, questionar-se-á como eram as vidas daquelas pessoas quando tinham uma moradia e depois como é a vida delas quando perdem seu lar por algum motivo, seja por um desastre ambiental, ou por ausência de política pública, e quais foram os motivos que determinaram o ingresso dessas pessoas na rua, por não terem onde morar nesse ambiente de violação dos direitos

---

<sup>1</sup> O presente artigo sintetiza a monografia de conclusão da pesquisa, realizada para o Programa Interno de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC 2019-2020) da Faculdade de Direito de Franca (FDF), Franca/SP.

<sup>2</sup> Discente da Faculdade de Direito de Franca (FDF), Franca/SP. Bolsista do Programa Interno de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC 2019-2020).

<sup>3</sup> Delegado de Polícia e professor universitário das Faculdade Dr. Francisco Maeda (FAFRAM) e da Faculdade de Direito Anhanguera de Franca. Doutor em Direito pela Faculdade Autônoma de Direito/FADISP – campus de São Paulo. Mestre em Direito pela UNESP/Franca. Especialista em Direito Processual Penal pela Escola Paulista da Magistratura/EPM. Professor Concursado das Cadeiras de Inquérito Policial e Investigação Policial da Academia de Polícia “Doutor Coriolano Nogueira Cobra”. E-mail: draljbarbosa@yahoo.com.br.

humanos mais fundamentais. Passa-se, dessa forma, pelo transcorrer da pesquisa de forma histórica, de modo a abordar os acontecimentos recentes e passados que determinaram esse quadro deplorável de pessoas esquecidas, a margem da pobreza. Questiona-se, desse modo, se a chamada oportunidade alcança, de fato, a todos os indivíduos. A situação dessas pessoas que não tem uma moradia digna precisa ser vista e ouvida pela sociedade. É preciso que lhes seja dada voz, de modo a fazer com que o comportamento social passe a compreender a situação dessas pessoas e, com isso, permita que seja alterada a sua condição.

**Palavras-chave:** Direito à moradia. Direitos Sociais. Direitos Humanos.

#### **ABSTRACT**

*This paper's general objective is to analyze what life is like for people who do not have a decent home. More than that, to wonder what those people's lives were like when they had a home and then what their lives are like when they lose their it for some reason, whether it's an environmental disaster or the absence of public policy, and what were the reasons that determined the seek of the streets for housing, because they had no place to live, in this violation of the most fundamental human rights. Thus, the research takes a historical approach, in order to address the recent and past events that have determined this deplorable picture of forgotten people, the margin of poverty. It is questioned whether the so-called opportunity actually reaches all individuals. The situation of these people who do not have a decent housing needs to be seen and heard by society. They need to be given a voice in order to make social behaviour come to understand the situation of these people and, with this, to allow their condition to be changed.*

**Keywords:** *Right to housing. Social Rights. Human Rights.*

## **1. INTRODUÇÃO**

Esta pesquisa tem o objetivo de analisar se realmente o direito à moradia é um direito efetivo na prática no qual garante uma moradia segura e digna às pessoas, ou se não passa de teoria.

Podemos analisar todas as situações decorrentes nos últimos anos, como a título de exemplo; o caso de Mariana, Brumadinho, as queimadas em Rondônia, recentemente no Pantanal e Amazônia, dentre vários outros acontecimentos.

As pessoas que moravam nestes locais tiveram que sair de suas casas desesperadas pelo medo do desastre que ocorria a sua volta, saíram de seus lares para buscar proteção em lugares diversos. Na maioria desses desastres e acontecimentos diversos essas pessoas perdem suas casas e não têm para onde ir.

Se alguém tem que sair de sua própria casa para se sentir seguro em outro lugar, ou a casa em que morava não existe mais, então qual lugar seria realmente seguro para essas pessoas? Onde ficariam depois de perderem sua moradia fixa? A presente pesquisa visa responder essas perguntas.

O tema de direito à moradia digna, visa mostrar que existem milhões de pessoas no Brasil que não possuem uma casa, tendo que optar

por morar nas ruas e lugares inabitáveis, locais que correm risco de desabamento, e muitos continuam morando ali para tentar se proteger do perigo das ruas, enfrentam a fome o frio, e diversos tipos de situações que pessoas que não têm um local seguro e digno para morar passam todos os dias.

Ao ocuparem locais que não podem ser habitados, estão colocando em risco suas vidas, sua saúde, pois ficam expostos a todo tipo de sujeira, animais selvagens e sem nenhum tipo de saneamento básico. Uma moradia digna é fundamental na vida do ser humano, fazendo toda a diferença um lar em que as pessoas possam ter segurança, vivendo com dignidade e o mínimo de conforto possível.

Esta pesquisa tem o compromisso de mostrar a realidade cruel dessas pessoas.

## 2. ORIGEM E EVOLUÇÃO HISTÓRICA

Propriedade, enquanto da expressão da língua portuguesa, deriva do latim *proprietate*, vinculando a qualidade daquilo que é próprio, aquilo que pertence, por direito, a alguém, conferindo-lhe o direito de uso e gozo da forma que melhor lhe convenha. A ideia de propriedade traz consigo de forma implícita, a noção de posse, razão aliás da existência da presunção jurídica, segundo a qual quem tem a posse presume-se proprietário.

A história do acesso à moradia pode ser contada a partir de um marco, o ano de 1850, quando a Lei de Terras nasce como instrumento estabelecedor de critérios para aquisição de propriedade no Brasil, de modo a dificultar o acesso à terra de imigrantes e de ex-cativos já existentes, tendo em vista os avanços abolicionistas ocorridos até aquela data, com fulcro na lição de Arlete Moisés Rodrigues (1990, p.17):

Com a Lei 601 de setembro de 1850, conhecida como lei das Terras só quem podia pagar era reconhecido como proprietário juridicamente definido lei. Além do valor moral, a propriedade como ocorria anteriormente há também valor econômico e social. O capitalismo se desenvolveu e impôs politicamente o reconhecimento da propriedade privada da terra.

Após esse período, tem-se que a busca massiva pelo direito à moradia se acentua com a abolição da escravidão, pois, até então, a preocupação com moradia não era algo primordial, visto a maior parte da

população era formada de escravizados, que viviam junto a seus senhores, segundo Neide Aparecida de Souza Lehfeld (1988, p. 7):

Com a libertação dos trabalhadores escravizados - oficializada pela Lei Áurea, de 1888 - e, ao mesmo tempo, com o impedimento de os mesmos se transformarem em camponeses, quase dois milhões de adultos ex-escravos saem das fazendas, das senzalas, abandonando o trabalho agrícola, e se dirigem para as cidades, em busca de alguma alternativa de sobrevivência, agora vendendo "livremente" sua força de trabalho. Como ex-escravos, pobres, literalmente despossuídos de qualquer bem, resta-lhes a única alternativa de buscar sua sobrevivência nas cidades portuárias, onde pelo menos havia trabalho que exigia apenas força física: carregar e descarregar navios. E, pela mesma lei de terras, eles foram impedidos de se apossarem de terrenos e, assim, de construir suas moradias: os melhores terrenos nas cidades já eram propriedade privada dos capitalistas, dos comerciantes etc. Esses trabalhadores negros foram, então, à busca do resto, dos piores terrenos, nas regiões íngremes, nos morros, ou nos manguezais, que não interessavam ao capitalista. Assim, tiveram início as favelas. A lei de terras é também a "mãe" das favelas nas cidades brasileiras.

Sendo assim, havia pessoas que não possuíam o valor aquisitivo suficiente para adquirir nem ao menos uma pequena porção de terras, buscando assim, outras opções de moradia, o que acabou por aumentar a concentração de poder nas mãos dos oligarcas, enquanto ia criando formas precárias de se morar, como a que dá vida à obra literária "O Cortiço", de Aluísio Azevedo, escrito em 1890, em que se expõe a vida de muitos indivíduos que representam caricaturas de um todo maior, produto da dificuldade do acesso à moradia (AZEVEDO, 1997).

A boa impressão que a área urbana revelava foi maior no período de Juscelino Kubitschek que a partir de 1955, com sua visão expansionista, através da proposta de desenvolver cinquenta anos em cinco, contribuiu ainda mais para o êxodo rural, já que essa modernização industrial fazia os habitantes das áreas rurais ficarem vislumbrados a ponto de se mudarem para as cidades. Sobre isso, Milton Santos (1986, p.02) afirma:

Não foi só o governo. A sociedade brasileira em peso embriagou-se, desde os tempos da abolição e da república velha, com as idealizações sobre progresso e modernização. A salvação parecia estar nas cidades, onde o futuro já havia chegado. Então era só vir para elas e desfrutar de fantasias como emprego pleno, assistência social providenciada pelo Estado, lazer, novas oportunidades para os filhos. Não aconteceu nada disso, é claro, e, aos poucos, os sonhos viraram pesadelos.

Essa grande procura ocasionou problemas de infraestrutura. Os centros urbanos não estavam preparados para receber um grande número de habitantes, considerando o aumento da migração do homem do campo para a cidade, que segundo tabela abaixo, aponta que em 1930 a maioria da população se encontrava na área rural, já em 2010 a realidade se inverteu, e a população urbana representava 84,36 % (REIS, 2018).

Maricato (2001) destaca que os eventos históricos como a libertação dos escravos e a Proclamação da República traçaram o percurso das cidades brasileiras, porém, junto com tais acontecimentos não se pensou nas condições urbanas. Muito vagarosamente, ao final do século XIX e início do século XX, as cidades brasileiras começaram a presenciar o crescimento da população urbana.

Entretanto, conforme visto anteriormente, é somente na década de 1930 que se iniciam as reformas urbanas. O real investimento do Estado em infraestrutura passou a ser observado a partir de 1930, que fez com que o crescimento urbano se impulsionasse ainda mais.

Realizavam-se obras de saneamento básico para a eliminação das epidemias, ao mesmo tempo em que se promovia o embelezamento paisagístico e eram implantadas as bases legais para um mercado imobiliário de corte capitalista. A população excluída desse processo era expulsa para os morros e franjas da cidade. Manaus, Belém, Porto Alegre, Curitiba, Santos, Recife, São Paulo e especialmente o Rio de Janeiro são cidades que passaram por mudanças que conjugaram saneamento ambiental, embelezamento e segregação territorial, nesse período. (MARICATO, 2001, p.17)

Investimentos em infraestrutura e nos demais fatores tornavam-se necessários, já que a migração do campo para os centros urbanos tornava-se expressivos, conforme o que aponta os dados do quadro abaixo.

Nesse cenário, as cidades brasileiras passaram a receber indivíduos que necessitavam de trabalho, moradia, educação, saúde, dentre outras necessidades humanamente básicas e sociais, considerado por Marcelo Novelino como direitos fundamentais de segunda geração (2016, p. 272):

Os direitos fundamentais de segunda dimensão (ou geração), ligados à igualdade material, compreendem os direitos sociais econômicos e culturais. Os direitos sociais, a despeito de serem encontrados em alguns textos dos séculos XVII e XIX, passaram a ser amplamente garantidos a partir das primeiras décadas do século XX.

Porém, os centros urbanos não estavam preparados para receber todo esse contingente de pessoas, ou seja, não possuíam a infraestrutura necessária para atender às suas demandas, dificuldade que continuam encontrando com a lógica dos fluxos migratórios e imigratórios atuais.

Sem acessar às condições apropriadas para a satisfação de suas necessidades básicas, as pessoas que vieram ocupar os centros urbanos, passavam a procurar meios alternativos para se abrigar e sobreviver.

Consoante a isso, ocorre a formação de favelas e as ocupações irregulares, pois se não havia condições para encontrar um local apropriado para morar, a alternativa era buscar locais e estruturas com baixo custo, que estivessem ao alcance das condições econômicas de cada uma dessas pessoas.

A propriedade privada é encontrada em todos os povos, em maior ou menor amplitude, especialmente em que afeta aos bens de uso pessoal, mas a propriedade privada da terra só tem sentido quando o homem é considerado um ser sedentário. Os povos nômades não atribuem importância à propriedade da terra, pois estão em constante movimento. Nota-se, por exemplo a inexistência da propriedade privada da terra nas regiões polares e nos grandes desertos, pois são regiões que não apresentam interesse de exploração contínua pelo homem. Ao contrário, a sobrevivência exige uma constante movimentação em busca de alimentos e condições favoráveis, ao menos que momentâneas para a continuidade da vida.

Conforme apontado por Renato Pequeno (2008), foi nesse contexto que surgiram as áreas irregulares e os aglomerados urbanos. Buscava-se a solução para uma vida melhor na cidade, no entanto, não havia onde morar, e a partir disso foram se formando os cortiços, favelas, ocupação de áreas ilegais, de preservação ambiental, etc. Segundo a concepção adotada pelo Ministério das Cidades (2009, p. 28) área de risco pode ser definida como:

Área passível de ser atingida por processos naturais e/ou induzidos que causem efeito adverso. As pessoas que habitam essas áreas estão sujeitas a danos à integridade física, perdas materiais e patrimoniais. Normalmente, essas áreas correspondem a núcleos habitacionais de baixa renda (assentamentos precários).

É importante salientar que quando estes terrenos são ocupados indistintamente o maior problema é a falta de estruturação do local, irá faltar desde os recursos mais básicos como água tratada e saneamento até

os recursos necessários para a manutenção da vida: escolas, postos de saúde, transporte público entre outros equipamentos públicos.

A favela pode ser definida como um grupo de moradia construídas desordenadamente com materiais de baixo custo, sem zoneamento, sem serviços de infraestrutura em terrenos invadidos. No Brasil existem favelas de todo o tipo umas tem as casas empilhadas sem ruas, outras já possuem ruas bem traçadas e com alta densidade de ocupação o que serve de elemento característico e de distinção da favela com os outros tipos de habitação subnormal é o fato de ocuparem ilegalmente uma área urbana. (LEHFELD, 1988, p. 44)

Contudo, a favela não se trata apenas de uma estrutura física desorganizada e precária, mas de uma comunidade de pessoas com situações de vida diferentes, que nasceram, que procuravam um abrigo temporário e permaneceram, que vieram de outras cidades e encontraram moradia neste lugar, etc.

Segundo Lehfeld (1988) favela é um problema social que sempre vai existir, mas que pode ser erradicado de duas maneiras: uma é controlando a migração bem como buscando remover os moradores para os lugares mais remotos da cidade e assim mais baratos. A outra forma seria a comunidade ser vista com pessoas em busca de superação economicamente ativas, capazes, que transformem o cenário em área urbana regular através de seus esforços por meio de uma política urbana e habitacional.

A habitação se tornou, portanto, uma demanda histórica a ser respondida pelo Estado, pois o desenvolvimento das cidades brasileiras não comportou, espontaneamente, a inclusão de todos ao acesso à moradia, o que se pode depreender dos artigos 89, III, e 84, III, das Constituições Federais de 1946 (BRASIL, 1946) e de 1967 (BRASIL, 1967), respectivamente, onde era considerado um crime de responsabilidade do Presidente da República atentar contra um direito social, e, como já disposto supra, é um direito social ter acesso à moradia.

Contudo, apenas com a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 6º, emendado, o direito social à moradia ficou expresso como direito social:

*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, 1988)

Sendo, como discorre Novelino os direitos sociais englobantes do direito à moradia, tem-se que já nelas, de forma implícita, existia a necessidade de se providenciar moradias aos cidadãos brasileiros (2016, p. 466):

*O direito à moradia, mesmo antes de sua consagração expressa entre os direitos sociais pela Emenda Constitucional nº 26/2000, já era considerado por parte da doutrina como direito fundamental implícito, com base no dispositivo que prevê a competência dos entes federativos para promover programas de construção de moradias, assim, como a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (CF, art. 23, IX).*

O que se dá de maneira bem-vinda, todavia tardia, fazendo com que seja uma atividade muito mais complexa, tendo em vista os anos em que se negou o acesso à moradia à parcela da sociedade.

Com a norma magna, passa-se a regulamentar a matéria por meio da Lei nº 10.25/2001 – o Estatuto das Cidades (BRASIL, 2001), o qual, dentre os objetivos propostos possui com destaque o que dispõe o art. 2º, em seus incisos I; II; III e V:

Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

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

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

Considerando essa realidade histórica do país, o Ministério das Cidades elaborou o Programa de Habitação de Interesse Social, o qual consiste numa estratégia atual adotada pelo governo federal para apoiar o poder público na viabilização do acesso à moradia



adequada aos segmentos populacionais em condições econômicas desfavoráveis, viabilizando, portanto, a construção habitacional para famílias de baixa renda, de modo a atender o que dispõe o artigo 23, IX:

Diante disso, Novelino explica que a ideia de um direito social não reside apenas em garantir o acesso a qualquer moradia, mas sim o acesso a uma moradia digna, uma vez que a dignidade da pessoa está atrelada a toda noção de um direito (2016, p. 466). Além disso, se fosse para simplesmente dar acesso a uma moradia qualquer, sem requisitos mínimos de dignidade, bastar-se-ia deixar pessoas vivendo em cortiços, casebres em locais de risco e em situações afins.

A trajetória da política habitacional brasileira é marcada por décadas de acúmulo de um passivo na provisão de moradia para a população de baixa renda – cenário esse que pode ser periodizado até meados da década de 1960 –, somadas a soluções habitacionais que, apesar de inicialmente objetivarem o atendimento das necessidades das classes mais baixas, tiveram, ao longo de seu percurso, mudanças que acabaram desviando o atendimento para classes de renda média. Este é o caso da política levada a cabo pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), que, criado em 1964, tinha como clientela prioritária famílias de renda mensal entre 1 e 3 salários mínimos (SMs), contudo fatores exógenos à política social do banco forçaram a reformulação da política habitacional, reduzindo substancialmente os investimentos para essas famílias (AZEVEDO, 1988).

A estrutura criada no período foi responsável pela construção de cerca de 4 milhões de moradias por meio da utilização de recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e das cadernetas de poupança do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). Observou-se que, com o tempo, a atuação do BNH limitou-se às tarefas normativas e de supervisão, cada vez mais tomado por modos de ação empresariais em conflito com os objetivos sociais iniciais na provisão de moradia e saneamento (AZEVEDO, 1988).

Após a extinção do BNH, os desafios se agravaram. É também nesse período que ocorre o maior crescimento das grandes cidades brasileiras fora dos marcos da cidade legal (MARICATO, 2009), quando a ausência de uma oferta significativa de moradia subsidiada levou o trabalhador urbano a comprar ou ocupar terrenos irregulares, na periferia distante, em áreas de risco ou de proteção ambiental, gerando as diversas situações de irregularidade fundiária

No contexto da redemocratização do país, movimentos sociais por moradia, universidades, sindicatos e entidades profissionais se reorganizaram e retomaram o tema da reforma urbana, dando origem à Emenda Popular da Reforma Urbana, apresentada e aceita no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte, instalada em 1986, resultando na inserção dos artigos 182 e 183 na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). Tais artigos dispõem sobre a política urbana trazendo “[...] um princípio básico para a equidade urbana e a justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização: o princípio da função social da cidade e da propriedade” (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011, p. 13).

Ainda que alguns programas tenham sido criados, a primeira metade da década de 1990 foi marcada pela falta de uma estratégia nacional para o enfrentamento da questão habitacional, lacuna que passou a ser preenchida de forma descentralizada e fragmentada por estados e municípios empenhados em minimizar a enorme dívida social e urbana.

A propriedade como um direito inerente ao homem, próprio da sua natureza e pressuposto da sua liberdade, o que é defendido pelos adeptos da teoria do direito natural. Esta concepção do direito de propriedade está bem caracterizada no artigo 19º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, adotada pela Revolução Francesa:

Como a propriedade é um direito inviolável e sagrado, ninguém dela pode ser privado a não ser quando a necessidade pública legalmente comprovada ou exigir evidentemente e sob condição de justa e previa indenização. (BITTAR, 1991, p. 17)

Nesse contexto, intervenções restritivas são intervenções estatais que visam assegurar, de forma prática, a coincidência entre a atuação do titular do direito de propriedade e o interesse coletivo.

Não se perca de vista a posição já adotada e universalmente aceita, de que os direitos individuais, e a prosperidade é um deles, não são absolutos. Nesse sentido tem relevância a fala de Varela Matos:

[...] os direitos fundamentais são destituídos de carácter absoluto. O que esta presente nesta concepção dos direitos fundamentais é a presença simultânea e cumulativa de uma ideia de atribuição de direitos fundamentais que tem como reverso a responsabilidade social de um exercício desses mesmos direitos. (MATOS, 1998, p. 14)

Definimos o direito de propriedade como *a faculdade de usar, gozar e dispor de uma coisa, de forma exclusiva e nos limites da lei*. O uso e o gozo da coisa não são absolutos, pois encontra limitações de uma ordem privada e pública.

### **3. O LEVANTAMENTO DE DADOS SOBRE A FALTA DE MORADIA E O IMPACTO CAUSADO NA SOCIEDADE**

A tragédia de Brumadinho em 2019 foi uma passagem de desespero para os moradores daquela cidade, no qual tiveram diversas perdas que ocasionaram consequências na vida e no psicológico daquele povo.

São mulheres que perderam filhos e marido. A sensação de perda para elas é maior para ressignificar a vida", disse o secretário municipal de Saúde de Brumadinho, Junio Araújo Alves. "Essa é uma face do adoecimento mental da população. Estamos trabalhando para evitar um quadro ainda pior. (ESTADO DE MINAS, 2019)

Essa foi a consequência que a tragédia de Brumadinho ocasionou nos cidadãos do local, todos ao perderem seus parentes, além de ficarem machucados fisicamente e psicologicamente pelo desastre, ficaram sem os seus lares, não tinham para onde voltar, nada do que foi construído por eles existia mais, tudo acabado. A falta de moradia digna, de um local em que se possa morar em segurança é gritante no nosso país. "Fui diagnosticada com depressão. O que sinto é que estou em um lugar que não é o meu", afirma Elizângela, que perdeu uma prima e amigos na tragédia (ESTADO DE MINAS, 2019).

A tragédia foi algo muito mais profundo que apenas perdas de bens materiais, foram perdas de pessoas e histórias que ali existiam, tudo que era real para aquelas pessoas que viviam no local foi apagado pela lama.

O trauma psicológico sofrido por moradores de Brumadinho tem paralelo com o identificado em populações de países acometidos por guerras, destaca o professor Frederico Garcia, do Departamento de Saúde Mental da Faculdade de Medicina da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). (ESTADO DE MINAS, 2019)

A importância do meio ambiente para a preservação da vida justifica as limitações e restrições impostas a propriedade privada, mais não se pode perder de vista que são direitos interdependentes. O que se busca não é o predomínio de um sobre o outro, mas a harmonização dos direitos.

O artigo 1º do Código Florestal, Lei nº 4.771/65, estabelece que as florestas e demais formas de vegetação reconhecidas de utilidade às terras que revestem são bens de interesse comum a todos os habitantes do País, e que os direitos de propriedade devem ser exercidos com limitações legais pertinentes. O artigo 2º considera de preservação permanente quaisquer formas de vegetação natural (BRASIL, 1965).

A mesma legislação determina patrimônio cultural brasileiro (artigo 216) e a saúde (artigo 196), direito de todos e dever do Estado que vincula as políticas sociais e econômicas (BRASIL, 1965).

A solução não brota da lei, mas do caso concreto. A lei está na dimensão de forma, de como fazer, o que fazer está na alçada das partes, que vão deliberar perante o magistrado, em espaço público, em dimensão de ágora.

Artigo 5º, XXII e XXIII, que garante a propriedade como direito fundamental dotado de função social, ou seja, não admitindo qualquer titularidade descompromissada com o coletivo (BRASIL, 1988). E ao estabelecer os princípios gerais da atividade econômica, a CRFB (artigo 170) privilegia os valores tanto do trabalho quanto da livre iniciativa - com o fim de assegurar a todos existências dignas, conforme ditames da justiça social (BRASIL, 1988).

A função social integra a propriedade como uma carga a ser suportada por quem eventualmente seja seu titular, como um ônus a ser cumprido em face do coletivo, que a todos pertence e a todos interessa. A expressão “função social” designa o lado do proprietário, *propter rem*, frente à sociedade, para a coletividade é direito subjetivo coletivo fundamental.

O processo difuso impróprio persegue responsabilizar infratores por danos cometidos contra consumidores ou bens coletivos, é adversarial. Já o coletivo próprio se volta ao exercício de direito coletivo, procurando solução de consenso, é inclusivo e construtivo. No coletivo propriamente dito, o objeto é sempre um bem coletivo, como ambiente, patrimônio histórico ou artístico.

O processo coletivo próprio tem especificidade que brota da autonomia dos bens coletivos, da titularidade coletiva e da estrutura

constitucional de participação em favor de um titular diferenciado, que é o cidadão coletivo personalizado: a sociedade.

A desapropriação é um instrumento necessário para que o Estado promova o bem comum, propiciando a coletividade o necessário o bem estar.

Necessária é a redistribuição de terras ociosas, visando ao seu melhor aproveitamento econômico, mas não se pode perder de vista que a propriedade é um direito individual garantido pela Constituição da República.

A preponderância do interesse público sobre o interesse do particular não pode conduzir a um absolutismo estatal, mormente, quando ocorre no Estado Democrático de Direito.

### **3.1 DAS RESTRIÇÕES URBANÍSTICAS**

O desenvolvimento das cidades e o rápido crescimento da população urbana despertaram preocupações de diversas ordens, pois demandam maior procura pelos serviços públicos, sem prescindir da qualidade da vida e do bem estar geral.

A lei limita o direito de propriedade nos seus atributos e autoriza o Poder Público a impor-lhe restrições administrativas sem as quais seria impossível a vida harmônica na cidade.

A disciplina de todas as atividades ordinatórias do Poder Público sobre a cidade fica nos domínios do direito urbanístico, também chamado de direito do urbanismo, mas as ferramentas utilizadas são emprestadas do direito administrativo.

O ramo do direito público que tem como objetivo o ordenamento da propriedade urbana e a confirmação desta a uma função social determinada por lei, no seio dos espaços habitáveis, de modo a propiciar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantir o exercício do direito a cidade por todos os que nela habitam. (MATTOS, 2001, p. 55)

A limitação em regra, é uma intervenção legislativa, enquanto a restrição é uma intervenção administrativa, ou seja, efetuada pela administração pública. A restrição imposta em nome do interesse público enquanto a limitação pode ser imposta em benefício do particular.

O direito de construir é visto como um corolário do direito de propriedade, mas a necessidade de ordenação da ocupação do solo urbano criou condições públicas para o exercício do direito de construir. Esse direito está vinculado a uma autorização do Poder Público. Somente após a aprovação do projeto de construção é que a obra pode ser iniciada. Sem a autorização, a obra pode ser embargada administrativamente.

Segundo o IBGE (2010), aglomerados subnormais são setores nos quais predominam as seguintes características: pelo menos 51 domicílios; ocupação ilegal de terras públicas ou de terceiros (mesmo que regularizadas nos últimos dez anos), incluindo invasões e loteamentos irregulares e clandestinos; urbanização irregular, vias estreitas de alinhamento irregular, lotes desiguais, construções fora dos padrões urbanísticos; precariedade dos serviços essenciais (água, esgoto e coleta de lixo); e topografia inadequada para habitação (devido à alta declividade, ou à propensão a alagamentos). Em 2010, 6,9% da população brasileira vivia em aglomerados subnormais.

As intervenções nos assentamentos precários abrangem o conjunto de ações para fazer frente às carências diagnosticadas na área de intervenção e necessárias à elevação dos patamares de qualidade urbanística. Além de melhorias nas habitações (garantindo salubridade, segurança e regularidade) e construção de unidades novas, os projetos compreendem a implantação de infraestrutura básica – incluindo rede elétrica, iluminação pública, sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem pluvial, condições adequadas de coleta de resíduos, contenção e estabilização do solo para eliminação de risco – e de equipamentos e serviços públicos, além da recuperação ambiental dos assentamentos. A integração das diversas políticas sociais no território é, em tese, garantida por meio do trabalho social, presente em todos os programas de habitação e de melhoramento de assentamentos precários, incluindo o PMCMV e aqueles viabilizados com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC (SANTOS; MEDEIROS; LUFT, 2016).

Criado em 2007 o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) promoveu a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, contribuindo para o seu desenvolvimento acelerado e sustentável.

Pensado como um plano estratégico de resgate do planejamento e de retomada dos investimentos em setores estruturantes do país, o PAC contribuiu de maneira decisiva para o aumento da oferta de empregos e na

geração de renda, e elevou o investimento público e privado em obras fundamentais.

O reconhecimento das necessidades habitacionais de um território e as decisões técnicas e políticas que viabilizem seu atendimento, objetivando a redução da precariedade habitacional (em todas as suas feições), demandam conhecimento bastante profundo sobre todos os aspectos que orquestram e influenciam a construção das cidades. Esses aspectos vão desde as características físicas do território até o reconhecimento de suas aptidões, da configuração da infraestrutura implantada e seu potencial de indução de usos e ocupação, da disponibilidade de equipamentos e serviços básicos, passando pelo entendimento dos interesses dos agentes econômicos e dos vínculos orgânicos que as populações estabelecem com o local de reprodução do seu cotidiano.

Construir cidades espacialmente mais justas e que se reproduzam sem ocasionar ainda mais danos ambientais exige um diagnóstico realista das características e condições de vida dos indivíduos e famílias (perfil demográfico, situação econômica, condições de vulnerabilidade, possibilidades e potenciais de desenvolvimento, dentre tantas outras) (MONTEIRO; VERAS, 2017).

A casa exerce um papel primordial para a realização de várias atividades essenciais a reprodução social dos indivíduos, ao aconchego, a afetividade, a impessoalidade, a privacidade e permite ao indivíduo a sua inclusão na sociedade, portanto é imprescindível para a dignidade humana.

Segundo Claval (2010), habitar não significa apenas dispor de um lugar onde se resguarda da sociedade e onde se vive sozinho ou em família. É também um local de encontrar pessoas, de levar uma vida social. A esfera que corresponde ao meio mais próximo, aquele dos vizinhos acessíveis nos países de habitar dispersado, ou do quarteirão e do bairro nas cidades.

A elevação dos preços da terra resultado de uma especulação imobiliária cada vez mais intensa, tem transformado o espaço urbano num palco de disputas e interesses divergentes, excluindo a parcela da população que não tem condições de arcar com as despesas do mercado habitacional. Assim, o que deveria garantir a igualdade tem revelado seu lado mais perverso o da exclusão social.

Diante dessa mercantilização da terra urbana e da habitação, a população de baixa renda, dificilmente conseguirá participar deste mercado por meios próprios, carecendo da intervenção estatal para o provimento de

moradias, e não somente de moradia, mas também através da geração de emprego e renda, educação, saúde, segurança e demais serviços essenciais, que são direitos sociais dos cidadãos.

A Constituição Federal de 1988, principalmente em seu artigo 6º, inclui a moradia como um dos direitos sociais e os artigos 182 e 183 que visam nortear a política urbana (BRASIL, 1988).

O segundo é a Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, que regulamentou o capítulo da Política Urbana (arts. 182 e 183) da Constituição Federal de 1988, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, estabelecendo normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental (BRASIL, 2001).

Portanto o acesso à moradia além de ser uma necessidade é também um direito de todo o cidadão, no entanto, a aquisição de uma moradia para a classe de menor poder aquisitivo está relacionada uma série de dificuldades, entre as quais a desigualdade social, políticas habitacionais excludentes, falta de emprego, má distribuição de renda, entre outros (MARTINS, 2007).

A insuficiência de recursos financeiros por parte de parcela da população refletirá nas formas de habitar do homem, caracterizadas muitas vezes por ocupações irregulares de espaços públicos e privados, de áreas ambientalmente frágeis como as margens de rios e encostas, resultando na expansão desordenada da cidade, reflexo da desigualdade e exclusão social.

De acordo com as estimativas das Nações Unidas, cerca de 100 milhões de pessoas em todo o mundo não tem aonde morar e mais de um bilhão não tem uma habitação adequada. E se caso não se trabalhe para melhorar a situação, em 2050 o número pode chegar a três bilhões de pessoas vivendo em assentamentos precários (MONTEIRO; VERAS, 2017). No Brasil estes dados também não são muito animadores, pois de acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA (SANTOS; MEDEIROS; LUFT, 2016) o déficit habitacional no Brasil em 2012 era de 5,24 milhões de domicílios.

A terra urbana assim como a habitação constitui-se em um bem com grande valor, gerando interesses diversos, sendo beneficiados aqueles que possuem mais recursos. Diante desta situação, para as famílias de



menor poder aquisitivo possuir uma moradia se torna um problema, já que não conseguem competir igualmente com os demais atores sociais.

Esta parcela da população que não consegue participar com os seus próprios recursos do mercado habitacional, necessita de intervenções por parte do setor público através de políticas habitacionais bem elaboradas, ou seja, com uma atuação eficiente e eficaz, que consiga resolver a questão habitacional, de modo que se considere a amplitude dos problemas sociais encontrados na realidade brasileira e seja superada essa situação de exclusão social.

*Imagem 1*



*Fonte: Niveles de pobreza en Colombia disminuyeron levemente (RADIO SANTA FE, 2012)*

A inclusão social e o combate à pobreza devem passar pela provisão de moradias adequadas à população, já que se trata de um bem de forte impacto na redução da pobreza, na melhoria do bem-estar e da qualidade de vida de um modo geral. Além disso, o setor habitacional produz efeitos bastante positivos no produto da economia, capaz de relevante geração de emprego e renda, em especial para o trabalho pouco qualificado

que normalmente caracteriza a população mais carente (ALMEIDA, 2011). Uma moradia adequada constitui-se em um dos passos para a inclusão social e para o combate a pobreza e está relacionada diretamente com a qualidade de vida da população, o seu bem-estar e a equidade social. É uma forma do cidadão se inserir na cidade e na sociedade e um dos passos para garantir a sua igualdade.

Portanto, é fundamental uma política habitacional bem elaborada e voltada para provisão de moradias para os segmentos sociais de menor renda, com a disponibilização dos serviços públicos essenciais e a geração de emprego e renda, entre tantos outros que possibilitem as condições mínimas cidadania e inclusão social.

#### **4. DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS**

Os direitos sociais estão inseridos no título II da Carta Magna e, portanto, são também direitos fundamentais. Desta forma, podem ser objeto de aplicação imediata e direta, nos termos do Artigo 5º, §1º da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

Além disso, o Artigo 23, inciso IX da Constituição atribui competência comum à União, ao estado, ao Distrito Federal e aos municípios para “[...] promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”, bem como, no inciso seguinte, para “[...] combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos” (BRASIL, 1988). Portanto, é dever prestacional dos estados e dos municípios garantir moradias para a população de baixa renda, contribuindo para a redução das desigualdades sociais, a erradicação da pobreza e a preservação da dignidade da pessoa humana, fundamentos elementares da República Federativa do Brasil, marcadamente importantes para que se alcance a plenitude do Estado democrático de direito no país.

A proteção do direito à moradia é tratada ainda em várias Constituições estaduais e em Leis Orgânicas municipais, como no caso do estado e do município do Rio de Janeiro. Na Constituição do estado, este direito está consagrado em seu artigo 8º, com a seguinte redação:

Art. 8º Todos têm o direito de viver com dignidade.

Parágrafo único. É dever do estado garantir a todos uma qualidade de vida compatível com a dignidade da pessoa humana,

assegurando a educação, os serviços de saúde, a alimentação, a habitação. (RIO DE JANEIRO, 1989)

O direito também está ratificado em seu artigo 229, que assegura o dever do estado em prover acesso à moradia adequada por meio de uma política de desenvolvimento urbano que garanta o direito à cidade (RIO DE JANEIRO, 1989). E, no artigo 239, define expressamente que “[...] incumbe ao estado e aos municípios promover e executar programas de construção de moradias populares e garantir condições habitacionais e infraestrutura urbana, em especial as de saneamento básico, escola pública, posto de saúde e transporte” (RIO DE JANEIRO, 1989).

No âmbito da Lei Orgânica Municipal do Rio de Janeiro, o direito à moradia está elencado em vários de seus artigos, como nos artigos 12 e 30 (RIO DE JANEIRO, 1990). O inciso XXIX do artigo 30 dispõe competir ao município: “[...] promover, com recursos próprios ou com a cooperação da União e do estado, programas de construção de moradias, de melhoramento das condições habitacionais e de saneamento básico” (RIO DE JANEIRO, 1990). O artigo 422 dá conteúdo ao direito à cidade com o direito à moradia como um de seus componentes:

Art. 422 - A política urbana, formulada e administrada no âmbito do processo de planejamento e em consonância com as demais políticas municipais, implementará o pleno atendimento das funções sociais da Cidade.

§ 1o As funções sociais da cidade compreendem o direito da população a moradia, transporte público, saneamento básico, água potável, serviços de limpeza urbana, drenagem das vias de circulação, energia elétrica, gás canalizado, abastecimento, iluminação pública, saúde, educação, cultura, creche, lazer, contenção de encostas, segurança e preservação, proteção e recuperação do patrimônio ambiental e cultural (RIO DE JANEIRO, 1990).

A definição do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU em 1991 foi de que moradia não seria apenas quatro paredes com um teto a lhes cobrir para proteger as pessoas das variações climáticas, por exemplo (MERELES, 2017). Por “moradia” deveria se entender um local salubre, com condições mínimas à sobrevivência, como saneamento – água, tubulação para esgoto, coleta de lixo, pavimentação – e luz elétrica. Além de ser seguro e acessível aos serviços públicos básicos, tais quais escolas, postos de saúde, praças e pontos de ônibus – ou de outros transportes coletivos.

A dependência química é um problema de política pública de saúde, a violência, inclusive a que parte da Polícia um problema de segurança pública, e também a situação de rua de um grande número de pessoas é um problema de falta de moradia, que é de atribuição do Poder Executivo em todas as esferas. Esses problemas se inter-relacionam: a questão das drogas aumenta o problema da violência, a falta de moradia é razão de aumento da violência e também agrava a questão das drogas. As políticas de combate a esses problemas, portanto, precisam ser trabalhadas em conjunto para que se chegue à raiz dessas questões e a soluções que garantam, efetivamente, todos esses direitos.

Rodotá que a propriedade carrega um enigma, perante a desigualdade social renitente, que o Estado e os instrumentos da ordem jurídica não conseguem resolver. (JUSTEN FILHO, 2014). Até aonde vai o mérito proprietário? Locke justifica a apropriação com fundamento no trabalho, porém não para açambarcar a terra e sim usufruirmos (JUSTEN FILHO, 2014). Assim é de início, arremata: Direito e conveniência andando juntos, sendo inútil, bem como desonesto, tomar demasiado, ou mais do que o necessário. O dinheiro também se justificaria nessa linha: como meio de tornar durável (com a troca) o perecível, pois o desperdício é igualmente condenável.

A própria ONU anuncia a iminência da tragédia global por obra do homem, porém, não cuida da causa primeira que é a inaptidão do Estado autocrático, do qual ela mesma é a grande voz. Inaptidão de um sistema que não tem solução para a crise do modelo de desenvolvimento, que esgotou um Planeta finito (MERELES, 2017). Um sistema cujo conceito de propriedade é superado e exige nova conformação das instituições políticas e jurídicas; que resgate o coletivo como condição essencial do equilíbrio proprietário.

O grande desafio do Direito pós-moderno, em sua função mediadora, consiste, basicamente, em definir a estrutura e conceito em que o Coletivo tenha o mesmo peso dado ao Individual.

A Pós-Modernidade deverá instituir um sistema estruturado na tríplice dimensão que Roma ensinou: de Coletivo x Privado x Estatal (JUSTEN FILHO, 2014).

A dimensão de República Participativa que vivenciou e que a Pós-Modernidade retoma no plano constitucional repõe a questão a ser dialeticamente sintetizada: não eliminar a velha propriedade e o velho Estado, mas resgatá-los em plano superior, redefinindo-os (JUSTEN

FILHO, 2014). Reestruturá-los em nova sinergia como elementos da nova ordem social.

A modernidade jurídica, afirma o autor Marçal Justen Filho (JUSTEN FILHO, 2014), lança raízes no século XIV, quando uma nova sociedade começa a direcionar-se para o indivíduo e a formar sobre suas forças individuais uma nova ordem.

Essa virada individualista desencadeia duas correntes que dominaram o pensamento da Europa nos séculos seguintes: jusnaturalismo e iluminismo jurídico.

A propriedade seria natural e o Estado, criação artificial. A criatura não poderia nem pode eliminar o criador. Por isso, acrescenta-se, o modelo nunca é questionado como tal, mas as formas.

Disso se origina a forma de raciocinar por modelos e sobre modelos; sobre igualdade quimérica, totalmente desvantajosa para o sujeito economicamente fraco e totalmente vantajosa para o sujeito economicamente forte. É estabelecida uma nova igualdade, igualdade jurídica, que em verdade é mera possibilidade de igualdade factual.

A separação entre sociedade e Estado, sob o primado deste sobre aquela, corresponde a outras dicotomias reducionistas da paisagem jurídica: a Sociedade está para o Estado como a Moral está para o Direito, ou o público para o privado. A sociedade resta um emaranhado de fatos brutos que não têm sozinhos a força para se tornar direito sem auxílio do sujeito privado no seu âmbito negocial ou do macro- sujeito público no seu âmbito normativo geral (JUSTEN FILHO, 2014).

Na estrutura da propriedade moderna como domínio, o jurídico não é elemento de substância, mas forma. É o paradigma da propriedade como valor fundamental, condição que é de todos os demais valores. São dela os parâmetros culturais com que se marcam os lugares e as coisas, de acordo com os interesses proprietários. Cumpre, então, ao Jurídico, disciplinar os sujeitos; classificar bens; conferir a fatos e atos forma e feição; e estabelecer a estrutura de solução dos conflitos individuais. Sua fonte primordial é o processo legislativo de natureza estatal, ou como diz Marçal Justen Filho, é o primado da lei do Estado sobre as de caráter puramente social (JUSTEN FILHO, 2014).

A ética fornece os princípios gerais que nos auxiliam a determinar as regras de conduta, ensina Russel; porém, não lhe cabe dizer de que maneira uma pessoa deveria agir nesta ou naquela circunstância específica: isso é província que pertence à casuística, em seu velho sentido (JUSTEN FILHO, 2014).

A Pós- Modernidade significa o retorno da casuística, e a casuística, para impor coerção, não prescinde de processo legal e chancela de autoridade: legislativa, judiciária ou administrativa. Então, responde-se à questão na amplitude pós-moderna: é virtude obedecer à autoridade.

Trata-se do Brasil Pós-Moderno: da dignidade da pessoa humana, do pluralismo, dos valores sociais do trabalho, aquela face da República em que a soberania popular é exercida diretamente. Uma República que tem por objetivo fundamental uma sociedade, que além de livre, justa e solidária, garanta não só o direito de enriquecer, mas o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais; que promova o bem de todos, sem discriminação, com uma ordem econômica que tenham função social a cumprir e direitos sociais a realizar, que lide com dois tipos de propriedade, comum e especial.

No plano do objeto, restringe os bens jurídicos às duas categorias: públicos e privados. À base desses elementos, o direito subjetivo da dominialidade submete os objetos corpóreos à lógica proprietária, em substância, essência e erga omnes, com as limitações da lei, ou seja, outorgando ao Direito a função limitada de forma, a serviço da liberdade que nasce do ter, e que privilegia as relações econômicas.

A Constituição de 1988 e a legislação infraconstitucional trazem novas espécies de propriedade, como a quilombola e as Reservas Extrativistas, assim como dão foro participativo à definição pluralista dos conteúdos da propriedade urbana, mediante o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor.

As propriedades especiais, em sua diversidade e pluralidade de formas, é uma realidade dos tempos atuais. O perfil legal da propriedade especial inclui: origem constitucional, lei(s) especial(is), ente estatal de apoio e mediação (INCRA, FUNAI, ou Agência reguladora). Importa autonomia e novas classificações jurídicas de bens, incluindo, além do público e do privado, o bem coletivo (ambiente, cultura), sob nova taxonomia. E às vezes se dirá entidade no lugar do bem; investidura ao invés de modo de aquisição e titularidade em vez de domínio.

Como afirma Rodota: compatibilidade entre decisões individuais e outros interesses como parte de um patrimônio comum (da coletividade, de um povo, da humanidade inteira) ou como direitos das gerações futuras (JUSTEN FILHO, 2014).

A propriedade especial particular é a que tem dimensão própria de função social, como a urbana e a rural, ou regime jurídico diferenciado, como a intelectual, e a público-privada que é empresária.

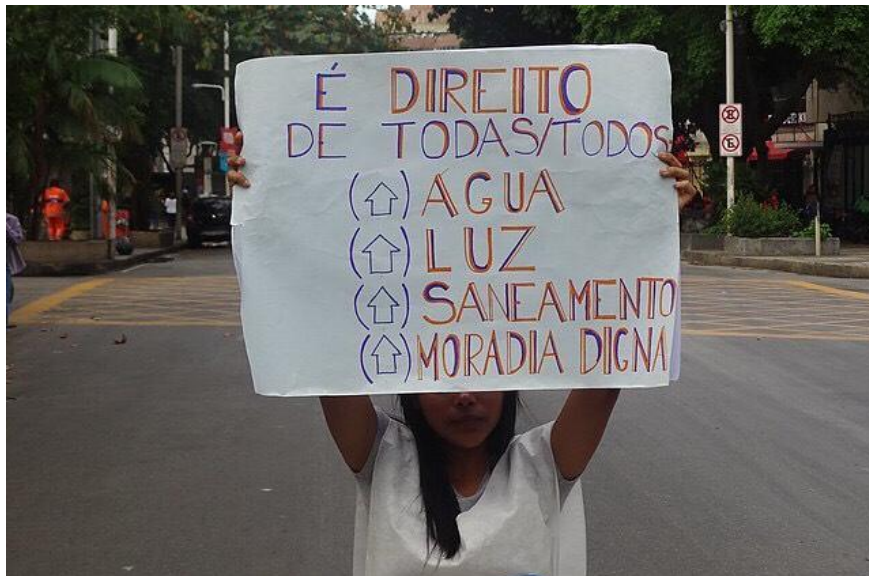
A propriedade urbana é a destinada à moradia, ao comércio e à indústria, regra geral situada na zona urbana, ou mesmo na zona rural. Tem um grande diferencial que é a função social. Função social que é cumprida quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, expressas no artigo 182, §2º, da Constituição (BRASIL, 1988).

#### **4.1 DA POLÍTICA URBANA**

A Organização das Nações Unidas (ONU) em 2005, estimou-se que mais de 100 milhões de pessoas no mundo não tem um lar. Das quase 7 bilhões de pessoas no mundo, 1,6 bilhão não tem uma moradia adequada (VILLELA, 2017).

No Brasil, não há tantos números computados sobre. O último foi apurado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em 2008 A, em 71 cidades brasileiras, no qual o número de pessoas sem moradia chegava a 30 mil – mas é um número bastante relativo, considerando que há mais de 5 mil municípios no Brasil (VILLELA, 2017).

Imagem 2



*Fonte: produzida pela autora, 2019*

Em 2013, eram mais de 5 mil pessoas em situação de rua no Rio de Janeiro e por volta de 15 mil em São Paulo. Na cidade do Rio de Janeiro, em 3 anos, o aumento foi de 150%: 14,2 mil pessoas não têm moradia (VILLELA, 2017).

## 5. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

A propriedade não é mais uma realidade única, uniforme e imutável. A natureza absoluta dos direitos de propriedade é, assim, limitada pelos interesses sociais. O direito urbanístico deve, então, contribuir para que a configuração da cidade seja menos o produto de interesses privados, e mais o resultado das reivindicações coletivas da sociedade.

A função social da propriedade corresponde às limitações fixadas em vista do interesse público e tem por finalidade – a partir de uma reação anti-individualista – instituir um conceito dinâmico da propriedade, a partir



das exigências sociais, enquanto a função social da posse faz referência a uma realidade que se manifesta absolutamente indispensável, traduzindo, assim, juridicamente, a expressão da necessidade do indivíduo. Segundo Ana Rita Albuquerque, a posse não é necessariamente subsidiária à propriedade, nem é forçosamente destinada a protegê-la, podendo mesmo opor-se a ela como uma espécie de direito real, dotado de uma função social específica de proteção aos interesses vitais dos indivíduos (AASP, 2019).

O Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) regulamenta uma série de instrumentos jurídicos e urbanísticos, reafirmando o papel central do Plano Diretor como eixo principal da regulação urbanística das cidades. Com o objetivo de garantir o pleno desenvolvimento das cidades e a função social da propriedade urbana, permite aos Municípios a adoção de instrumentos para a urbanização e a legalização dos assentamentos, o combate à especulação imobiliária, uma distribuição mais justa dos serviços públicos, a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária, soluções planejadas e articuladas para os problemas das cidades e a participação da população na formulação e execução das políticas públicas.

Os principais instrumentos do Estatuto da Cidade a serem destacados são a regulamentação das sanções urbanísticas e tributárias aos terrenos subutilizados e os instrumentos de regularização fundiária, como o usucapião coletivo e a concessão de uso especial para fins de moradia.

Portanto, a principal ferramenta que os Municípios dispõem para atuarem contra a ilegalidade, é o Plano Diretor, de implementação obrigatória para todas as cidades com mais de 20 mil habitantes, as localizadas nas regiões metropolitanas (mesmo com menor número de moradores), aglomerações urbanas, áreas de interesse turístico e de impacto ambiental e para os casos em que o Município deseja combater a especulação imobiliária (um dos fatores propulsores da ocupação das áreas informais no Brasil).

A atividade administrativa pública se vincula à realização dos direitos fundamentais, definidos especialmente a partir da dignidade humana. Essa vinculação se exterioriza em dois planos distintos.

O Estatuto da Cidade em seu art. 39 dispõe:

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. 2º desta Lei. (BRASIL, 2001)

O direito administrativo tem um compromisso com a realização dos interesses coletivos e com a produção ativas dos valores humanos. Há valores fundamentais a serem realizados, cuja afirmação é inquestionável e cuja produção não pode ser deixada às escolhas individuais e egoísticas. É necessário produzir organizações estatais e não estatais para promover esses valores fundamentais. Essa necessidade decorre de que a atuação individual e espontânea dos membros da sociedade é insuficiente para assegurar a realização de certos direitos fundamentais.

A atividade administrativa estatal continua a refletir concepções personalistas e de poder, em que o governante pretende imprimir sua vontade pessoal como critério de validade dos atos administrativos e invocar projetos individuais como fundamento de legitimação para a dominação exercitada. A concepção de um Estado Democrático de Direito é muito mais afirmada (semanticamente) na Constituição do que praticada na dimensão governativa. Isso deriva da ausência de incorporação, no âmbito do direito administrativo, de concepções constitucionais fundamentais. É a visão constitucionalizante que se faz necessária para o Direito Administrativo brasileiro, o que importa a revisão dos conceitos pertinentes ao chamado *regime de direito público*.

O Direito Administrativo pós-moderno envolve a convocação do Estado para a defesa de valores essenciais e para o controle e repressão dos abusos propiciados pela concentração do poder econômico e pela afirmação de uma sociedade de consumo.

Existem casos em que é necessário assegurar ao sujeito certas prestações destinadas a satisfazer as suas necessidades essenciais. Em outros casos, é indispensável limitar os poderes jurídicos dos diversos sujeitos, para permitir um nível mínimo e satisfatório de realização individual. Assim, por exemplo, é necessário disciplinar a edificação imobiliária, para permitir a mobilidade urbana, a segurança e outros valores essenciais (relacionados aos direitos fundamentais).

A transformação concreta da realidade social e sua adequação ao modelo constitucional dependem primordialmente do desenvolvimento de atividades administrativas efetivas. O enfoque constitucionalizante preconizado consiste em submeter a interpretação jurídica de todas as instituições do direito administrativo a uma compreensão fundada concreta e pragmaticamente nos valores constitucionais.

A pós-modernidade se caracteriza pela ausência de homogeneidade e sistematicidade do conhecimento, pela rapidez das mudanças e pela constatação de que o “progresso” produziu não apenas os

efeitos positivos, mas também negativos. Reconheceu-se que o engenho humano não apenas é incapaz de eliminar o sofrimento, mas também que a sua intervenção sobre a natureza é geradora de risco de destruição da própria humanidade. Instaurou-se o ceticismo quando à possibilidade de dominar a natureza, inclusive por reconhecer que isso não é positivo para a humanidade.

O exame dos textos do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc) pode confirmar a suspeita de um desaparecimento do direito humano à propriedade do âmbito de proteção abarcado pelo Sistema ONU. Essa suspeita, no entanto, não se verifica quando outros instrumentos normativos do Sistema ONU são examinados (AASP, 2019).

O que ocorre é que a afirmação da propriedade segrada e inviolável do proprietário contra o Estado cede seu lugar a um novo direito de propriedade, dotado de uma nova valência. Esse novo direito de propriedade é instrumentalizado na luta de concretização de outros direitos fundamentais. E é por isso que o direito humano à propriedade pode ser encontrado em documentos que, no interior do Sistema ONU, objetivam o combate à discriminação racial e à discriminação de gênero, e, até mesmo, em instrumentos que visam à redução das desigualdades e à garantia e acesso de populações marginalizadas a recursos essenciais para uma vida digna (AASP, 2019).

Embora a terra e todas as criaturas inferiores seja comuns a todos os homens, cada homem tem um 'propriedade' em sua própria "pessoa", a esta ninguém tem qualquer direito senão ele mesmo. Podemos dizer que o "trabalho" de seu corpo e a "obra" das suas mãos são propriamente seus. (LOCKE, 1996, p. 94)

John Locke (1632-1704), pensador inglês, concebeu a propriedade como direito derivado da relação original entre o homem e a terra, dada em comum por Deus para todos os homens (AASP, 2019). A partir dessa formulação, que fundamenta a propriedade privada no trabalho individual, o filósofo pôde contornar a concepção de Thomas Hobbes (1588-1679), que submetia o direito dos proprietários à mediação do poder do Estado.

A ideia de um 'meu' e de um 'teu' fica associada, a partir daí, à condição natural de sobrevivência. Esse direito não depende, nem poderia depender, de um consentimento. Se esse fosse o caso, o homem teria morrido de fome no meio da fatura. Logo, a

propriedade não depende, para ser legítima, de um contrato. Não é, portanto, uma instituição da sociedade política, mas uma condição natural. (AASP, 2019)

A influência de Locke sobre Jefferson pode até mesmo ser identificada na tríade dos direitos inalienáveis – “a vida, a liberdade e a procura da felicidade” – consolidada na Declaração de Independência dos Estados Unidos, de 1776. Ainda que o direito à propriedade tenha sido, ao menos explicitamente, deixado de fora dos direitos inalienáveis, é possível remeter a expressão “procura da felicidade” (*pursuit of happiness*, no original) à filosofia de John Locke. Em seu Ensaio sobre o Entendimento Humano, de 1689, trabalho que Jefferson em muitas ocasiões citou em seus diários, Locke fazia do conceito de procura da felicidade a pedra angular de seu sistema ético (LEVY, 1988, p. 172).

Podemos observar no artigo 3º da Constituição Federal que:

Art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988)

*Imagem 3 - Existem crianças soldado no Brasil e na América Latina?*



*Fonte: TRABAZO, 2016*

O inciso I (BRASIL, 1988) diz sobre uma sociedade livre, justa e solidária, para que possamos ter uma sociedade assim, precisamos de igualdade de recursos para todos, no qual todos os cidadãos possam ter possibilidades de trabalhar e estudar, chances para ter uma vida digna, ou seja, começando por uma moradia digna.

No inciso II (BRASIL, 1988) diz sobre garantir o desenvolvimento nacional, este desenvolvimento só vai ser garantido a todos, no momento em que existirem oportunidades alcançáveis, em que todos os hipossuficientes possam lutar pelos seus direitos, em situação de igualdade com aqueles cidadãos que detém mais recursos para garantir uma vida melhor do que a que eles possuem.

Sobre o inciso III (BRASIL, 1988) em relação a erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, sendo este inciso o mais importante para nossa pesquisa, vale destacar que para a erradicação da pobreza e da marginalização no nosso país, deverão os cidadãos de baixa renda ter acesso a possibilidades de trabalho, estudo e salários justos a sua mão de obra, além de uma moradia digna e segura, tendo todos os hipossuficientes garantias para ter uma vida menos desigual

em relação àqueles que têm acesso a possibilidades e recursos diversos que eles não possuem.

Contudo o inciso IV (BRASIL, 1988) fala sobre promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Desta forma, o bem de todos apenas será promovido a partir de uma sociedade igualitária que possui acesso a uma educação que lhe proporciona conhecimento, com o qual podemos ter uma cultura em movimento para uma mudança significativa com o tempo de aprendizagem histórica e atual das possibilidades de um povo.

## **5.1 DOS ASSENTAMENTOS URBANOS E RURAIS INFORMAIS**

Os assentamentos informais acarretam a conseqüente falta de segurança da posse, vulnerabilidade política e baixa qualidade de vida dos seus ocupantes que lhes são características, resultam não somente do padrão excludente dos processos de desenvolvimento, planejamento e gestão das áreas urbanas, mas também da natureza da ordem jurídica em vigor.

Ao longo do processo de urbanização intensiva, mercados de terras especulativos, sistemas políticos clientelistas e regimes jurídicos elitistas não têm oferecido condições suficientes, adequadas e acessíveis de acesso à terra urbana e à moradia, para os grupos sociais mais pobres, assim provocando a ocupação irregular e inadequada do meio ambiente urbano.

As cidades brasileiras são fortemente marcadas pela presença dos assentamentos informais, vilas, loteamentos clandestinos e favelas que se constituem em espaços irregulares, vulneráveis e inseguros onde vive grande parte da nossa população. A irregularidade no País passou a ser regra e não exceção: estimativas realizadas pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos indicam que mais de 12 milhões de domicílios urbanos ocupados por população de baixa renda são irregulares (MPGO, 2020).

## **6. O RECONHECIMENTO CONSTITUCIONAL DO DIREITO À MORADIA**

No que se refere ao direito à moradia, este foi incluído no texto constitucional por força da Emenda Constitucional nº 26/2000, que alterou

a redação original do artigo 6º da Constituição Federal de 1988, o direito à moradia foi incluindo no texto constitucional (BRASIL, 1988), sendo atribuindo a ele status de direito social, compromisso este assumido pelo Brasil por ser signatário da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (ONU, 1948).

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, postula, em seu artigo 2º: “A finalidade de toda associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem. Esses direitos são a liberdade, a propriedade a segurança e a resistência à opressão” (FRANÇA, 1789).

No mesmo sentido, a Declaração dos Direitos norte- americana (Bill of Rights), de 1791, traz, em sua Emenda I, a previsão de que nem a propriedade privada poderá ser expropriada para uso público sem justa indenização (EUA, 1791).

O direito humano à propriedade, anteriormente à Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, ocupou um lugar de destaque na retórica das revoluções liberais do século XVIII. Sua semântica, no entanto, circunscrevia um espaço bastante delimitado: a proteção dos direitos do proprietário contra o Estado. Nos séculos XX e XXI, no entanto, esse direito ganharia novos contornos, operando como instrumento de concretização de outros direitos fundamentais.

Em 10 de dezembro de 1948, no contexto do pós Segunda Guerra Mundial, a Assembleia Geral da ONU adotou a Declaração Universal dos Direitos Humanos. A Declaração é composta de 30 artigos, nos quais são sintetizadas máximas que estabelecem um “ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações” (ONU, 1948).

A Declaração, no entanto, não possui o caráter jurídico de tratado, o que significa que ela não impõe aos Estados obrigações de caráter vinculante. Os artigos que compõem o rol dos direitos fundamentais listados pela Declaração se apresentam, desse modo, como um horizonte comum e como um padrão consensual para o desenvolvimento das Nações (AASP, 2019).

Dos 30 artigos que a compõem, apenas o artigo 17 traz previsões relativas a um direito humano à propriedade. Composto por dois incisos, este artigo determina que “1. Todo ser humano tem direito à propriedade, só ou em sociedade com outros. 2. Ninguém será arbitrariamente privado de sua propriedade” (ONU, 1948).

A afirmação de um direito humano à propriedade em 1948, no entanto, era levantada em um contexto em muitos sentidos diverso daquele

que havia inspirado as declarações do século XVIII. O artigo 17 traz reminiscências ormais claras à proteção da propriedade prevista pela Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (ONU, 1948). Contudo, em 1948, a garantia de um direito humano das propriedades contra o Estado ecoava significações antes inexistentes.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos estabeleceu padrões e objetivos gerais para a realização dos direitos humanos. Foi apenas em 1966, no entanto, que estes objetivos receberam instrumentos de concretização na forma de dois pactos vinculantes. Estes pactos - aos quais se associava a criação do Comitê de Direitos Humanos, com competência para, mediante provocação, formular juízos de condenação dos Estados-partes responsáveis por violações aos direitos humanos – representaram um passo essencial em direção à institucionalização internacional do regime de proteção dos direitos humanos (AASP, 2019).

Não se deve, no entanto, concluir, com base nessa ausência, que o direito humano à propriedade tenha sido completamente abandonado, enquanto conceito, do Sistema ONU. O que pode ser verificado, na segunda metade do século XX, é uma transformação da valência do direito de propriedade, que passou a ocupar um lugar central como instrumento de concretização de outros valores humanos fundamentais reconhecidos pelo regime internacional de proteção dos direitos humanos.

É nesse sentido que o direito à propriedade pode ser encontrado em documento importantes do Sistema ONU como componente no combate às discriminações racial e de gênero (AASP, 2019).

Além disso, ainda que não na forma específica da propriedade, o direito à terra aparece como um importante elemento no reconhecimento dos direitos culturais das minorias. Em sentido análogo, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, adotada pela Assembleia Geral da ONU em 1965, prevê, em seu artigo 5º, inciso V, o comprometimento dos Estados – partes de eliminar qualquer discriminação racial no que diz respeito ao tratamento do direito de propriedade (ONU, 1965).





A possibilidade de acesso ao direito de propriedade sobre a terra consiste em um componente essencial no combate à pobreza. É por esse motivo que legislações que modulam o direito da mulher à propriedade a partir de seu estado civil tendem a colocar esse grupo em uma posição de maior vulnerabilidade. Segundo Relatório Especial da ONU sobre Moradia Adequada:

[...] em quase todos os países, sejam eles ‘desenvolvidos’ ou ‘em desenvolvimento’, a segurança jurídica da posse no caso das mulheres depende quase exclusivamente dos homens com os quais quase exclusivamente dos homens com os quais elas mantêm um relacionamento. Mulheres líderes de uma família e mesmo mulheres em geral desfrutam de segurança na posse consideravelmente menor do que homens. Um número extremamente limitado de mulheres possui a titularidade da terra. Uma mulher divorciada ou separada sem terra e sem uma família para cuidar, muitas vezes acaba em um barraco em áreas urbanas, onde sua segurança de posse é, quando muito questionável.

[...]

Em países que estejam implementando um programa de reforma agrária ou redistribuição de terras entre grupos de diferentes origens étnicas, deve ser cuidadosamente respeitado o direito de mulheres, independentemente de seu estado civil, de usufruir dessas terras redistribuídas em termos iguais em relação aos homens. (AASP, 2019)

Os direitos consolidados na forma do Pidesc, de 1966, objetivam a proteção de grupos desfavorecidos em situação de assimetria socioeconômica (AASP, 2019). No interior do rol de compromissos que os Estados - parte assumem, sob a vigência do pacto, encontram-se os direitos relativos à garantia “[...] de uma habitação adequada para todos, e o estabelecimento de assentamentos humanos mais seguros, saudáveis, habitáveis, equitativos, sustentáveis e produtivos” (AASP, 2019).

É possível identificar, desde 1976, que a abordagem da questão da moradia, pelo UN-Habitat, tendeu em direção às necessidades de regularização da infraestrutura e dos títulos de propriedade (AASP, 2019).

Desde então, a ONU estabeleceu a ocorrência periódica – a cada 20 anos – da conferência para discussão das condições adequadas e sustentáveis de produção de assentamentos humanos e de desenvolvimento urbano. Em 2016, a Conferência sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano (UN-Habitat III) foi realizada em Quito. Nela, foi estabelecida a Nova Agenda Urbana (ONU, 2016).

A Nova Agenda Urbana, de 2016, trouxe referências à propriedade em oito de seus 171 itens. Neles, o que se visualiza é um novo contorno do direito de propriedade, tratado à luz das transformações de valência desse instituto reconhecidas pela ONU ao longo de seu desenvolvimento.

Em seu item 14, b, a promoção da “segurança da propriedade da terra” é mencionada como um componente do compromisso fundamental de se assegurar uma economia sustentável e inclusiva. Em sentido análogo, o item 35 da agenda remete à necessidade de aumento da segurança da propriedade, reconhecendo a “plurabilidade dos tipos de posse da propriedade”. O mesmo item ainda menciona a necessidade de atenção para “questões etárias, de gênero e ambientais dentro do universo dos direitos fundiários e de propriedade, com particular atenção dirigida à segurança da propriedade da terra pelas mulheres como fator fundamental ao empoderamento” (ONU, 2016)..

O item 107 ainda reconhece a propriedade coletiva como um dos instrumentos jurídicos à disposição das políticas habitacionais para a promoção de um desenvolvimento mais inclusivo. Enquanto o item 109 retoma a questão da necessidade de regularização e segurança da propriedade como modo de prevenir e mediar situações de conflito. Por fim, os itens 137 e 138 lidam com a implantação de projetos de melhoria da infraestrutura urbana, e da necessidade correlata de implantar estratégias para melhorar a distribuição do valor gerado pelas políticas de desenvolvimento (ONU, 2016)..

Saindo de uma perspectiva individualista que toma a propriedade como um elemento sagrado e inviolável para uma leitura da propriedade como liame de concretização de outros direitos fundamentais. Esta nova orientação, ancorada em uma refuncionalização da riqueza à luz dos direitos humanos, encontra amparo em diversos textos constitucionais, desde a tradição weimariana de que a propriedade obriga, passando pela discussão da função social da propriedade até a discussão contemporânea do novo constitucionalismo latino-americano que pretende refundar as relações jurídicas proprietárias com base no comum e na busca do bem viver.

Tal narrativa, resultado de lutas políticas e de consensos progressivamente pactuados, deve orientar, no plano interno, uma dogmática hermenêutica e uma dogmática da decisão alicerçada na concretização dos direitos humanos fundamentais como fundamento

legitimador da propriedade, implicando uma releitura dos direitos reais sob a óptica não individual e de efetivação da dignidade da pessoa humana.

## **6. A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO POLÍTICA DE HABITAÇÃO SOCIAL**

No início do século XX, devido à rápida industrialização, as cidades atraíram grande parte da população, porém, inexistiam políticas habitacionais que impedissem a formação de áreas urbanas irregulares e ilegais. As áreas ocupadas ilegalmente são expressões diretas da ausência de políticas de habitação social. As políticas habitacionais propostas foram, em sua maioria, ineficazes devido a diversos fatores políticos, sociais, econômicos e culturais. O resultado desse processo é que, atualmente, mais de 82% da população brasileira é urbana (GONÇALVES, 2009). O surgimento de políticas habitacionais realmente preocupadas em solucionar o alarmante problema é recente, tendo sido implementado na Constituição Federal de 1988, e regulamentado pelo Estatuto da Cidade (2001), que regula o uso da propriedade urbana em prol do interesse coletivo e do equilíbrio ambiental, sendo um instrumento inovador na política habitacional e importante ferramenta de regularização fundiária.

As políticas de regularização fundiária das favelas consolidaram-se no Brasil, como política urbana, a partir do início da década de 1980. Apesar da construção gradual de uma profunda reflexão sociojurídica sobre a regularização fundiária no país, o balanço registrado dos programas de legalização do solo é, todavia, ao menos por enquanto, extremamente negativo. Tais iniciativas se perdem nos meandros intermináveis da burocracia brasileira, revelando a incapacidade da estrutura jurídica atual do país de integrar à formalidade uma grande parcela da população urbana.

Tanto os desafios que suscitam as políticas de legalização do solo nas favelas quanto os principais instrumentos jurídicos estabelecidos pela legislação brasileira, após a Constituição Federal de 1988 tratam de levantar os elementos mais relevantes do debate jurídico atual sobre a regularização fundiária, procurando compreender de que maneira a legalização do solo pode se tornar uma política pública de integração socioespacial das camadas mais desfavorecidas da população urbana.

A democratização do país foi a ocasião propícia para uma reflexão mais acurada sobre a integração socioespacial das camadas urbanas mais desprotegidas, tanto no plano jurídico quanto no plano social.

Diante das pressões dos movimentos sociais urbanos, o capítulo constitucional sobre a política urbana conforme os artigos 182 e 183 da Constituição Federal.

Artigo 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público

municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades

com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências

fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa

indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área

incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais. (BRASIL, 1988).

Artigo 183º. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou

de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à

mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião. (BRASIL, 1988).

A regularização fundiária consiste em regularizar a posse dos habitantes e promover a urbanização do local sem recorrer à remoção da população para outras localidades. A regularização fundiária é frequentemente limitada à transferência de títulos fundiários, sobretudo os de propriedade privada. Medida, aliás, preconizada como "solução milagrosa" pelas instituições internacionais e celebrada, nos últimos anos, pelos trabalhos do economista peruano Hernando de Soto. Os governos dos países em desenvolvimento abandonaram, a partir dos anos 1980, os esforços para a construção em massa de moradias populares na periferia das cidades e se concentraram, sobretudo, na ideia de que a legalização do informal, aliada a uma desregulamentação mais acentuada do mercado imobiliário, poderia atenuar o preço do solo, suscitando, enfim, uma oferta mais consistente de moradias, erguidas, geralmente, pela autoconstrução.

O balanço que se obtém 20 anos mais tarde é, todavia, um enorme fracasso. A regularização fundiária, onde foi efetivamente realizada, liberou o solo e desencadeou uma pressão do mercado imobiliário sobre os bairros beneficiados que eram, até então, relativamente protegidos, justamente em razão da sua ilegalidade. O fenômeno atual de segregação urbana torna-se, assim, mais um produto derivado das leis de mercado que o resultado da recusa, por parte das autoridades públicas, do reconhecimento oficial da existência dos bairros informais. A solução do mercado originou outras formas de exclusão que apenas fizeram aumentar o círculo de informalidade, agora concentrado nas regiões cada vez mais periféricas, insalubres e/ou ecologicamente precárias das cidades.

Vejamos na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001:

Artigo 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

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

II - gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III - cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

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

V - oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI - ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em

relação à *infra*-estrutura urbana;

d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da *infra*-estrutura correspondente;

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou

não utilização;

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

g) a poluição e a degradação ambiental;

VII - integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

VIII - adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

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

X - adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XI - recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

XII - proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído,

do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII - audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

XIV - regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de

baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV - simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI - isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social. (BRASIL, 2001)

A legalização da moradia garante, de fato, direitos sociopolíticos às populações das favelas que adquirem recursos jurídicos indispensáveis



para enfrentar os diferentes conflitos de ordem fundiária/imobiliária, seja entre vizinhos, seja ante os pretensos proprietários dos terrenos ocupados pela favela, ou mesmo ante as autoridades públicas. A regularização fundiária pode, por sua vez, desempenhar um importante papel na planificação urbana, por meio da imposição de regras urbanísticas às construções e ao uso do solo nas favelas. Dependendo da natureza do título outorgado aos habitantes, ela pode até mesmo contribuir ativamente para a gestão do fundiário, limitando tanto a excessiva valorização do solo quanto o aumento da exclusão espacial no interior das metrópoles.

Esse modelo, ao menos no caso específico das favelas, foi apenas parcialmente aplicado no Brasil. A política de urbanização das favelas, implementada a partir dos anos 1980, não foi necessariamente seguida da regularização fundiária plena desses espaços. A ilegalidade fundiária, conjugada à violência imposta pelos narcotraficantes num grande número de favelas, desestimula, nos dias atuais, a entrada dos grandes promotores imobiliários no mercado imobiliário das favelas.

O fim das políticas de remoções em massa e a ausência de um controle público mais efetivo sobre o crescimento das favelas asseguraram, todavia, a relativa segurança da posse dos habitantes das favelas e o florescimento do mercado imobiliário no interior desses espaços. Esse mercado se apresenta concentrado nas mãos de alguns "latifundiários", muitas vezes ligados às redes mafiosas locais. A flexibilidade urbanística nas favelas permite, ainda, uma oferta consistente de habitações a preços reduzidos. A despeito da especulação imobiliária, as favelas se revelam, pelo menos por enquanto, um relevante meio de acesso à moradia para as camadas mais desfavorecidas das metrópoles brasileiras.

O processo de regularização fundiária suscita iniciativas públicas de diferentes naturezas: em primeiro lugar, ela exige intervenções de ordem urbanística, a fim de suprimir possíveis situações que apresentem riscos às populações faveladas e permitir ulteriormente a instalação e/ou a melhoria dos serviços públicos nesses espaços. Ela possui, também, um importante aspecto administrativo de gestão do espaço, por meio das medidas voltadas para o endereçamento do bairro, o reconhecimento administrativo das ruas, a identificação dos habitantes e das construções no cadastro fiscal do município, a elaboração e o registro do Plano de Alinhamento (PAL) na prefeitura e no registro de imóveis, assim como, finalmente, a promulgação de normas urbanísticas referentes ao uso do solo. A regularização fundiária envolve, finalmente, uma reflexão de ordem propriamente jurídica, concernindo a legitimação da posse dos habitantes pela transferência de

títulos, individuais ou coletivos, de direitos reais aos moradores (GONÇALVES, 2009).

O artigo 194º da Constituição Federal diz o seguinte:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao poder público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

I - universalidade da cobertura e do atendimento;

II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;

III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;

IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;

V - equidade na forma de participação no custeio;

VI - diversidade da base de financiamento;

VII - caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados. (BRASIL, 1988).

*Imagem 5*



*Fonte: Produzida pela autora, 2019*

Dessa forma, resta demonstrado que a seguridade social é importante para a vida dos cidadãos, pois não somente assegura os direitos relativos à saúde, ou à previdência como também à assistência social que muitos dependem.

O princípio da Seletividade e Distributividade na Prestação dos Benefícios e Serviços tem por finalidade orientar a ampla distribuição de benefícios sociais ao maior número de necessitados. O legislador deverá identificar as carências sociais e estabelecer critérios e objetivos para contemplar as camadas sociais mais necessitadas. Para Sérgio Pinto Martins:

A distributividade implica a necessidade de solidariedade para poderem ser distribuídos recursos. A ideia de distributividade também concerne à distribuição de renda, pois o sistema, de certa forma, nada mais faz do que distribuir renda. A distribuição pode ser feita aos mais necessitados, em detrimento dos menos necessitados, de acordo com a previsão legal. A distributividade tem, portanto, caráter social. (MARTINS, 2002, p. 78)

Portanto, devemos destacar o inciso III do artigo 194 da Constituição Federal que determina sobre a seleção que deverá ser feita para sua distribuição de benefícios e serviços aos mais necessitados. Tal artigo deve ser mencionado pois a seguridade social é uma forma de segurança aos que estão desempregados para que possam garantir a sua família o mínimo possível para seu sustento até conseguirem um emprego, ou seja, aqueles que pagam aluguel terão como continuar pagando, ou aos que pagam prestação da sua casa própria (dificilmente essa situação ocorrerá, porque a maioria não tem casa própria quando se encontra em tal situação).

Pode-se destacar o auxílio moradia recebido pelos magistrados do país no valor de R\$ 4.377,73 (quatro mil trezentos e setenta e sete reais e setenta e três centavos) regulamentado pela Resolução n. 274, do Conselho Nacional de Justiça que dispõe este valor para que os juízes possam usufruir para uma moradia nas seguintes condições:

Art. 2º O pagamento de ajuda de custo para moradia ou auxílio-moradia aos magistrados fica condicionado ao atendimento cumulativo das seguintes condições:

I – não exista imóvel funcional disponível para uso pelo magistrado;

II – o cônjuge ou companheiro, ou qualquer pessoa que resida com o magistrado, não ocupe imóvel funcional nem receba ajuda de custo para moradia ou auxílio-moradia;

III – o magistrado ou seu cônjuge ou companheiro não seja ou tenha sido proprietário, promitente comprador, cessionário ou promitente cessionário de imóvel na comarca onde for exercer o cargo, incluída a hipótese de lote edificado sem averbação de construção, nos doze meses que antecederam a sua mudança de comarca ou juízo;

IV – o magistrado deve encontrar-se no exercício de suas atribuições em localidade diversa de sua comarca ou juízo original;

V – a indenização será destinada exclusivamente ao ressarcimento de despesas comprovadamente realizadas com aluguel de moradia ou hospedagem administrada por empresa hoteleira, sendo vedada a sua utilização para o custeio de despesas com condomínio, telefone, alimentação, impostos e taxas de serviço.

VI – natureza temporária, caracterizada pelo desempenho de ação específica. (CNJ, 2018)

Este auxílio poderia existir para os hipossuficientes que comprovarem não ter um imóvel ou não possuir condições para tê-lo, pois da mesma forma que os magistrados possuem este direito (sendo que têm condições financeiras para morar no local em que se encontrarem, ou seja, não precisariam de tal auxílio), as pessoas sem moradia ou que possuem uma moradia em situação de risco, deveriam possuir o mesmo direito deste que comprovado a necessidade e preenchem-se os requisitos para receber tal benefício.

Por isso, uma pandemia revela não o vírus, mas a fragilidade da vida sob as condições de sociabilidade presente. Se a economia não fosse para a acumulação, o mundo já poderia ter casas suficientes e dignas para o repouso de quarentena, o trabalho poderia ser pausado universalmente sem a intranquilidade da dependência de salário, a saúde seria pública no mundo todo, a educação emancipada de orientações à eficiência poderia ser bastante para o ócio ser objeto de gozo. O capitalismo instituiu esta subjetividade presente; a crise do capital e a pandemia a quebram. Com urgência, que de uma subjetividade contraditória e fraturada possa sair a transformação de nosso tempo. (MASCARO, 2020)

No programa “Fantástico” do dia 23 de agosto de 2020 foi exibida reportagem mostrando várias pessoas construindo barracos debaixo de uma ponte em São Paulo, e várias dessas pessoas tinham filhos e estavam desempregadas, sem condições de pagarem o aluguel acabaram indo para aquele local. A prefeitura derrubou a casa, ou seja, o barraco daquelas pessoas, informando que estavam colocando em risco a segurança das pessoas que passavam por ali, em cima da ponte.

As pessoas que moravam ali estavam desesperadas porque não tinham a onde ir, e o que mais chamava atenção foi que uma mulher chorando, informou que eles não estavam derrubando um barraco mais sim a sua casa, muitas pessoas fazem de um barraco o seu lar, sua moradia.

Em 2018 a BBC News Brasil fez um levantamento que mostrou que a 6,9 milhões de famílias sem casa e 6 milhões de imóveis vazios, ou seja, a casas vazias e pessoas precisando de um lar (MOTA, 2018).

Em 05 de novembro de 2015, ocorreu o pior acidente da mineração brasileira no município de Mariana em Minas Gerais, cerca de 400 famílias perderam seu lar, o trabalho de reconstrução das residências em um novo distrito por parte da Samarco está atrasado, o prazo de conclusão era para este ano de 2020 (mais de anos após a tragédia).

Em 2019 na cidade de Brumadinho além de várias vidas terem sido perdidas, várias pessoas ficaram sem suas casas, cerca de 138 pessoas

estão desabrigadas, sendo essas famílias acomodadas em hotéis e pousadas de Brumadinho e cidades vizinhas, incluindo Belo Horizonte.

Fica clara, na presente pesquisa, a desigualdade social em que vivemos, na qual poucos moram em locais seguros e espaçosos e outros sequer tem um local para morar. Mais de 35 milhões de brasileiros não possuem abastecimento de água tratada e quase 100 milhões não têm acesso à coleta de esgoto. Em 2018 (último ano analisado), 2,8% da população brasileira não tinha banheiro em casa. Esse percentual era de 8,5% entre a população que vive na pobreza, isso significa 5,8 milhões de brasileiros (INBEC, 2019).

O direito à moradia digna muda a vida de uma família, porque os filhos conseguem ter um lugar confortável e seguro para estudar, que é essencial para a vida de um estudante, os pais conseguem ter tranquilidade em saber que o local em que vivem é um lugar seguro. O mínimo para uma casa é sala, cozinha, quarto e um banheiro, fora o saneamento básico e a coleta de esgoto, ficando demonstrado acima que a maioria das famílias não tem acesso a esse mínimo.

O programa do governo que ajudou os brasileiros desde 2009, Minha Casa Minha Vida, foi substituído por Medida Provisória n. 996, de 25 de agosto de 2020, pelo atual presidente Jair Messias Bolsonaro com o programa de habitação Casa Verde e Amarela, sendo um programa que promete reduzir as taxas de juros e que a prestação não comprometa mais do que 30% da renda mensal (BRASIL, 2020).

Deve-se mencionar o programa TETO que é um grupo de pessoas que constroem casas através de doações, dentre outros projetos que existem para ajudar pessoas que não possuem uma moradia digna. Tai programas demonstram que movimento é vida, havendo necessidade de mobilização para buscar resultados diferentes para atual realidade.

Nas palavras de Yuval Noah Harari:

Cada cultura tem crenças, normas, e valores característicos, mas estes estão em transformação constante. A cultura pode se transformar em resposta a mudanças em seu ambiente ou por meio de interação com culturas vizinhas, mas também passa por transições decorrentes de sua própria dinâmica interna. Nem mesmo uma cultura completamente isolada, existindo em um ambiente ecologicamente estável, pode evitar mudanças. Diferentemente das leis da física, que estão livres de inconsistências, toda ordem criada pelo homem é cheia de contradições internas. As culturas estão o tempo todo tentando conciliar essas contradições, e esse processo alimenta a mudança. (HARARI, 2018, p.171 e 172)

Contudo, a menção que Harari faz sobre o processo de mudança cultural que é algo inevitável e um sinal de evolução, no qual as pessoas percebem a necessidade de mudarem conforme as situações que surgem de tempos em tempos ao redor, ou seja, a mudança cultural causa um impacto na sociedade, dependendo apenas de nós para que essa mudança venha de forma positiva e evolutiva para todos.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Encerro o presente trabalho destacando uma passagem do livro do Yuval Noah Harari que diz:

Em uma comunidade medieval à moda antiga, quando meu vizinho precisava, eu ajudava a construir sua cabana e a cuidar de sua ovelha, sem esperar nenhum pagamento em troca. Quando eu precisava, meu vizinho devolvia o favor. A maioria das necessidades humanas eram atendidas pela família e pela comunidade. (HARARI, 2018, p. 367)

Com essa citação acima feita pelo historiador e filósofo Yuval Noah Harari, percebe-se que os costumes mudaram da época medieval até os dias atuais, ou seja, as pessoas ficaram individualistas e o único “favor” concedido é por meio no qual envolva lucro financeiro para as partes.

A desigualdade social em que vivemos, é a realidade de uma trajetória histórica, no qual desde a colonização do nosso país que foi conquistado pelos portugueses através de escravidão do indígena feita por meios violentos, fraudulentos e envolvendo mentiras e roubos, causando desde então a desigualdade entre os povos. Deixando quem de direito tinha a propriedade sem nada, começando uma cultura egoísta.

De forma gritante a desigualdade social, o racismo, o preconceito e o desemprego levam a consequência de não ter uma moradia digna, pois não tem acesso nem oportunidade na sociedade, não tem como obter chances de uma vida financeira justa que lhe proporcione uma moradia com segurança, qualidade e dignidade.

É preciso que todos possam se movimentar e mudar esse ciclo vicioso em que vivemos, reconhecer que poucos têm muito e muitos não têm quase nada ou nada, e através deste reconhecimento quebrar este ciclo, investindo não apenas financeiramente na educação, mas com amor, ideias e dedicação para que exista uma educação acessível e de qualidade, da qual

a consequência será em empregos que proporcionem uma situação financeira e justa para todos. Aos poucos muitos terão sua própria moradia digna e no futuro (espera-se que próximo), não haja necessidade de lutar para que alguém tenha esse direito efetivo, pois será algo já conquistado com muito sucesso, e para que seja um fato concretizado depende apenas da união e boa vontade de todos, para fazer esse direito à moradia digna acontecer na realidade de muitos.

Nas palavras do filósofo Mario Sergio Cortella: “reconhecimento é a melhor forma de estimular alguém”.

## REFERÊNCIAS

AASP. 70 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Revista do Advogado, n. 143, ago. 2019.

ALMEIDA, Isaura Florisa Gottschall de. Desigualdades e políticas públicas de habitação no Brasil. 2011. 158p. Dissertação (Mestrado em Economia). Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

AZEVEDO, Aloísio de. O cortiço. 30 ed. São Paulo: Atlas, 1997.

AZEVEDO, S. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-1986): criação, trajetória e extinção do BNH. Revista de Administração Pública, n. 4, out.-dez. 1988.

BITTAR, Carlos Alberto. A propriedade e os direitos reais na Constituição de 1988. São Paulo: Saraiva, 1991

[Constituição (1946)]. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 26 set. 2020.

[Constituição (1967)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em: 26 set. 2020.

[Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: [https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988\\_05.10.1988/ind.asp](https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_05.10.1988/ind.asp). Acesso em: 26 set. 2020.

Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. 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). Acesso em: 27 set. 2020.

Lei n. 4.771, de 15 de setembro de 1965. Institui o novo Código Florestal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4771.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4771.htm). Acesso em: 27 set. 2020.



Medida Provisória n. 996, de 25 de agosto de 2020. Institui o Programa Casa Verde e Amarela. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv996.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv996.htm). Acesso em: 26 set. 2020.

Ministério das Cidades. Cartilha de Curso a Distância: planos locais de habitação de interesse social. Brasília: Ministério das Cidades, 2009. Disponível em: [http://new.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/Livro\\_EAD-PLHIS\\_publicacao.pdf](http://new.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/Livro_EAD-PLHIS_publicacao.pdf). Acesso em: 27 set. 2020.

Rio de Janeiro. Constituição do Estado do Rio de Janeiro, de 5 de outubro de 1989. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/constest.nsf/PageConsEst?OpenPage>. Acesso em: 27 set. 2020.

Rio de Janeiro. Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, de 05 de abril de 1990. Disponível em: [http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4946719/4126916/Lei\\_Organica\\_MRJ\\_comaltdo205.pdf](http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4946719/4126916/Lei_Organica_MRJ_comaltdo205.pdf). Acesso em: 27 set. 2020.

CLAVAL, Paul. Terra dos homens. São Paulo: Contexto, 2010.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução n. 274, de 18 de dezembro de 2018. Regulamenta o pagamento do auxílio-moradia no Poder Judiciário Nacional. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=2792>. Acesso em: 27 set. 2020.

ESTADO DE MINAS. Após lama, Brumadinho registra alta de suicídio e prescrição de remédios. 09 set. 2019. Disponível em: [https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2019/09/09/interna\\_gerais,1083678/apos-lama-brumadinho-registra-alta-de-suicidio-e-uso-de-remedios.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2019/09/09/interna_gerais,1083678/apos-lama-brumadinho-registra-alta-de-suicidio-e-uso-de-remedios.shtml). Acesso em: 26 set. 2020.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Declaração dos Direitos, de 1989. Disponível em: <https://photos.state.gov/libraries/adana/30145/publications-other-lang/PORTUGUESE-CONTINENTAL.pdf>. Acesso em: 27 set. 2020.

FRANÇA. Declaração dos direitos do homem e do cidadão, de 1789. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>. Acesso em: 27 set. 2020.

GONCALVES, Rafael Soares. Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial. Estudos avançados, São Paulo, v. 23, n. 66, p. 237-250, 2009. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142009000200017&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142009000200017&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 27 set. 2020.

IBGE. Censos demográficos 1940 a 2010. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=4>. Acesso em: 26 set. 2020.

INBEC. Mais de 35 milhões de brasileiros não possuem abastecimento de água tratada e quase 100 milhões não têm acesso à coleta de esgoto. 09 maio 2019. Disponível em: <https://www.inbec.com.br/blog/mais-35-milhoes-brasileiros-nao-possuem-abastecimento-agua-tratada-quase-100-milhoes-nao-tem-acesso-coleta-esgoto>. Acesso em: 26 set. 2020.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. Uma abordagem populacional para um problema estrutural: a habitação. Rio de Janeiro: Vozes, 1988.

MARGUTI, Bárbara Oliveira. Políticas de Habitação. In: COSTA, Marco Aurélio; THADEU,

Marcos; FAVARÃO, Cesar B (orgs.). A nova agenda urbana e o Brasil. Insumos para sua

construção e desafios a sua implementação. Brasília: IPEA, 2018. Disponível em:

<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8628/1/Pol%C3%ADticas%20de%20habita%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 26 set. 2020.

MARICATO, Erminia. Brasil, cidades: alternativas a crise urbana. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

MARTINS, Sérgio Pinto. Direito da Seguridade Social. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MARTINS, Victor Hugo Teixeira. Habitação, infra-estrutura e serviços públicos: conjuntos habitacionais e suas temporalidades em Londrina - PR. 2007. 175p. Dissertação (Mestrado em Geografia, Meio Ambiente e Desenvolvimento), Programa de Pós-Graduação em Geografia, Meio Ambiente e Desenvolvimento do Departamento de Geociências, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2007.

MASCARO, Alysson Leandro. Subjetividade e pandemia. Gen jurídico, 14 abr. 2020. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2020/04/14/subjetividade-e-pandemia/>. Acesso em: 27 set. 2020.

MATOS, Varela. Conflitos fundamentais em direito constitucional e conflitos de direitos em direito civil. Porto: Almeida & Leitão, 1998.

MATTOS, Liana Portilho. Limitações urbanísticas à propriedade. In: Direito urbanísticos e política urbana no Brasil. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

MERELES, Carla. Direito à moradia: todos têm direito a um lar. Politize, 30 ago. 2017. Disponível em: <https://www.politize.com.br/direito-a-moradia/>. Acesso em: 27 set. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS. Assentamentos urbanos informais. Disponível em: <http://www.mpggo.mp.br/portal/news/assentamentos-urbanos-informais#.X3DqNGhKhEZ>. Acesso em: 27 set. 2020.

MONTEIRO, Adriana Roseno; VERAS, Antonio Tolrino de Rezende. A questão habitacional no Brasil. Mercator, Fortaleza, v. 16, e 16015, 2017. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1984-22012017000100214&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-22012017000100214&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 27 set. 2020.

MOTA, Camilla Veras. Brasil é o segundo pior em mobilidade social em ranking de 30 países. BBC News, 15 jun. 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-44489766>. Acesso em: 26 set. 2020.

NOVELINO, Marcelo. Curso de Direito Constitucional. 11. ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, de 1965. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/projetos-de-lei-e-outras-proposicoes-na-comissao/aviso-prazo-emendas>. Acesso em: 27 set. 2020.

Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000139423>. Acesso em: 27 set. 2020.

Nova Agenda Urbana, de 23 de dezembro de 2016. Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>. Acesso em: 27 set. 2020.

PEQUENO, Renato. Políticas habitacionais, favelização e desigualdades sócio-espaciais nas cidades brasileiras: transformações e tendências. Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica, Universidad de Barcelona, 26-30 de mayo de 2008.

RADIO SANTA FE. Niveles de pobreza em Colombia disminuyeron levemente. 28 nov. 2012. Disponível em: <http://www.radiosantafe.com/2012/11/28/niveles-de-pobreza-en-colombia-disminuyeron-levemente-cepal/>. Acesso em: 27 set. 2020.

REIS, Reisson R. A evolução histórico-jurídica do acesso à moradia no Brasil independente. Revista Jus Navigandi, junho de 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/66833/a-evolucao-historico-juridica-do-acesso-a-moradia-no-brasil-independente>. Acesso em: 27 set. 2020.

RODRIGUES, Arlete Moisés. Moradia nas cidades brasileiras. 3. ed. São Paulo: Contexto, 1990.

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva; MEDEIROS, Mariana Gomes Peixoto; LUFT, Rosângela Marina. Direito à moradia: um direito social em construção no Brasil – a experiência do aluguel social no Rio de Janeiro. Revista Planejamento e Políticas Públicas (IPEA), n. 46, jan./jun. 2016, ISSN: 2359-389X. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/548/390>. Acesso em: 26 set. 2020.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann. Os planos diretores municipais pós estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Cidades, 2011. Disponível em: [https://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/302/Livro\\_Os\\_planos\\_diretores\\_municipais\\_ps\\_EC\\_balanco\\_critico\\_e\\_perspectivas.pdf?sequence=1](https://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/302/Livro_Os_planos_diretores_municipais_ps_EC_balanco_critico_e_perspectivas.pdf?sequence=1). Acesso em: 26 set. 2020.

SANTOS, Milton. A urbanização brasileira. São Paulo: Hucitec, 1993.

TRABAZO, Carla. Existem crianças soldado no Brasil e na América Latina? Diplomacia Civil, 27 maio 2016. Disponível em: <https://diplomaciacivil.org.br/criancas-soldado-nao-estao- apenas-em-conflitos-africanos-america-latina-tem-parcela-de-culpa/>. Acesso em: 27 set. 2020.

VILLELA, Flávia. Número de pessoas em situação de rua aumenta mais de 150% em 3 anos no Rio. Agência Brasil, 04 jun. 2017. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-06/numero-de-pessoas-em-situacao-de-rua-aumenta-mais-de-150-em-3-anos-no-rio>. Acesso em: 27 set. 2020.

YURVAL NOAH HARARI. Sapiens: uma breve história da humanidade. Porto Alegre: L&PM editores, 2018.