

O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA E AS POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL

THE FUNDAMENTAL RIGHT TO DWELLING AND THE HOUSING DEFICIT IN BRAZIL

Ronan Cardoso Naves Neto¹

Marina Araujo Campos Cardoso²

RESUMO

O artigo tem como escopo estudar o direito fundamental e social à moradia digna e as políticas públicas habitacionais implementadas no Brasil. O crescimento desordenado dos centros urbanos brasileiros, intensificado pelo crescente êxodo rural no século XX, impôs ao Poder Público a adoção de políticas e medidas com vistas a minimizar os efeitos negativos no âmbito social, econômico e jurídico da ocupação irregular do solo urbano. Com efeito, o direito à moradia digna é expressão da dignidade da pessoa humana e está intrinsecamente relacionada à efetivação da função social da propriedade. A evolução do direito de propriedade culminou no abandono de uma concepção egoística e individualista para atribuir contornos de socialidade a esse direito de primeira geração. Assim, a atuação do Estado nas variadas políticas públicas habitacionais teve (ou deveria ter) como preocupação substancial o cumprimento da função social da propriedade e a proteção do direito à moradia. A evolução de tais políticas culminou na edição de leis disciplinando a regularização fundiária, que se mostra como a opção política atual mais viável para minimizar os efeitos nefastos da omissão estatal na ocupação dos centros urbanos brasileiros. A novel lei de regularização fundiária n. 13.465/17 criou importantes institutos jurídicos que merecem especial atenção dos operadores do direito.

¹Mestrando em Direitos Coletivos e Cidadania pela Universidade de Ribeirão Preto – UNAERP. Mestre em Direito pela Universidade Fumec. Especialista pela Pós-Graduação Lato Sensu em Direito Processual do Instituto de Educação Continuada na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais — IEC PUC Minas. Bacharel em Direito pelas Universidade Federal de Minas Gerais. Doutorando em Direito pela Fadis.

²Mestranda em Direitos Coletivos e Cidadania pela Universidade de Ribeirão Preto – UNAERP. Mestre em Direito pela Universidade Fumec. Especialista pela Pós-Graduação Lato Sensu em Direito Processual do Instituto de Educação Continuada na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais — IEC PUC Minas. Bacharel em Direito pelas Universidade Federal de Minas Gerais. Doutoranda em Direito pela Fadis.

Palavras-chave: Direito à moradia. Função social da propriedade. Políticas públicas habitacionais. Regularização Fundiária.

ABSTRACT

The article aims to study the fundamental and social right to decent housing and public housing policies implemented in Brazil. The disorderly growth of Brazilian urban centers, intensified by the increasing rural exodus in the 20th century, imposed on the Government the adoption of policies and measures with a view to minimizing the negative effects on the social, economic and legal scope of the irregular occupation of urban land. Indeed, the right to decent housing is an expression of the dignity of the human person and is intrinsically related to the realization of the social function of property. The evolution of the right to property culminated in the abandonment of an egoistic and individualistic conception in order to attribute contours of sociality to this first generation right. Thus, the performance of the State in the various public housing policies had (or should have) as a substantial concern the fulfillment of the social function of property and the protection of the right to housing. The evolution of such policies culminated in the enactment of laws regulating land regularization, which is shown to be the most viable current political option to minimize the harmful effects of state omission in the occupation of Brazilian urban centers. The new land regularization law n. 13,465 / 17 created important legal institutes that deserve special attention from legal operators.

Keywords: Right to housing. Social function of property. Public housing policies. Land regularization.

1. Introdução

O crescimento das cidades e da economia urbana é fenômeno mundial impulsionado desde a Revolução Industrial até os dias atuais. Os desafios resultantes adensamento populacional são inúmeros, impondo aos gestores públicos e a toda a sociedade medidas para tentar equalizar a ocupação das cidades com os direitos fundamentais e sociais, dentre eles destacando-se o direito à moradia.

O direito à moradia não foi previsto expressamente no texto original da Constituição da República de 1988, embora já se pudesse extrair de outros dispositivos que tratavam da função social da propriedade e dos instrumentos de política urbana. Não obstante,

a emenda constitucional 26, de 14/02/2000, inseriu aludido direito no rol dos direitos fundamentais sociais do artigo 6º da Carta Maior.

Vale ressaltar que a preocupação com tal direito remonta de longa data, desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e outros tratados internacionais, já que a moradia digna é um direito elementar do ser humano, sendo expressão da dignidade da pessoa humana.

No Brasil, o êxodo rural verificado inicialmente com a abolição da escravidão e intensificado na segunda metade do século XX resultou na ocupação desordenada das cidades brasileiras, principalmente das maiores cidades. A população mais necessitada viu-se obrigada a ocupar áreas livres públicas ou privadas dos entornos dos centros urbanos, sem qualquer condição de habitabilidade. O resultado é que hoje é realidade brasileira foi o surgimento de cortiços, favelas, loteamentos e parcelamentos clandestinos, conjuntos habitacionais irregulares e construções em áreas de risco, sem qualquer preocupação com o meio ambiente natural, artificial ou cultural.

Várias foram as políticas habitacionais no Brasil que visaram solucionar a problemática da ocupação desenfreada e desordenada do solo urbano. Muitas tiveram como objetivo facilitar o acesso à moradia pela população mais necessitada e outras simplesmente visaram expulsar a população mais pobre dos centros e áreas “nobres” das maiores cidades brasileiras.

A evolução de tais políticas públicas culminou na edição do Estatuto das Cidades e, mais recentemente, de leis disciplinadoras da regularização fundiária, com a criação de mecanismos e institutos que possam trazer à legalidade a ocupação irregular do solo urbano, de modo a amenizar os nefastos efeitos da omissão estatal no processo de ocupação do solo urbano nacional.

2. Direito Fundamental e Social à moradia

O Brasil é considerado um país urbanizado, na medida em que a população que vive nas cidades supera numericamente a população que vive no campo. A propósito, um país é considerado urbanizado quando a população urbana representa mais de metade da

população total do país.³ Historicamente, o Brasil se apresentou como um país tradicionalmente agrícola, cenário que foi modificado apenas após a segunda metade do século XX.

Com efeito, entre as décadas de 1940 e 1980, o ritmo de urbanização brasileiro se acentuou consideravelmente. A taxa de urbanização aumentou de 26,35% em 1940 para 68,86% em 1980, promovendo-se uma verdadeira revolução no local em que vive a população brasileira.⁴ Atualmente, segundo censo de 2010 do IBGE⁵, a população urbana do Brasil supera 84,4% da população total. De fato, o ritmo de urbanização ainda é crescente e os problemas sociais advindos com a falta de estrutura das cidades é perceptível por todos os centros urbanos brasileiros. Nesse contexto, bem destaca Cintia Maria Scheid:

O adensamento populacional havido com a migração rural-urbana e a dificuldade de absorção total de seu contingente pela cidade, aliados ao aumento demográfico, foram determinantes para a urbanização brasileira tal como conhecemos hoje. Esse ritmo de urbanização acentuado não ocorreu sem deixar marcas. A passagem para uma população predominantemente urbana acarretou a expansão periférica e precária das cidades.

Além da explosão urbana, o processo de industrialização propulsor da urbanização não incluiu no valor dos salários o custo da ‘mercadoria da habitação’, de forma que o operário brasileiro jamais ganhou o suficiente para pagar o preço fixado pelo mercado formal para a moradia. Aliado a isso, a legislação urbanística e fundiária sempre se mostrou de tal forma exigente e complexa que criou um padrão de uso e ocupação do solo que, ao lado de políticas e investimentos públicos destinados ao setor mais abastado e ‘promissor’ da cidade, formou a especulação fundiária.

(...)

Dessa maneira, a realidade urbana brasileira é alicerçada sobre uma situação de extrema exclusão social a partir de uma desigualdade aviltante na distribuição de rendas, do descaso do Poder Público, notadamente com a especulação imobiliária, de uma legislação, por muito tempo, elitista, de ausência de políticas públicas habitacional e urbana eficientes, da ausência de previsão e do não atendimento da função social da propriedade urbana.⁶

Diante do vertiginoso crescimento populacional urbano, o país viu-se diante de problemas estruturais e habitacionais que levaram à internalização na Constituição da República de 1988 de princípios e direitos necessários à promoção da cidadania. A propósito,

³ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 8 ed. São Paulo: Malheiros, 2018. p. 26.

⁴ SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1994, p. 29.

⁵ Disponível em <https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=8>, acesso em 11 de julho de 2019.

⁶ SCHEID, Cintia Maria. O princípio da função social da propriedade e sua repercussão na evolução da regularização fundiária urbana no ordenamento jurídico brasileiro. In: *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 83, ano 40, julho-dezembro 2017, p. 433-434.

a dignidade da pessoa humana, marca do neoconstitucionalismo, impôs a positivação do direito social à moradia no artigo 6º da Carta Maior.

Com efeito, o direito à moradia representa uma das principais garantias à dignidade da pessoa humana e da família, afigurando-se como elemento essencial à cidadania. A habitação digna garante não só a saúde, como também reduz problemas sociais frequentemente presentes nas ruas das cidades brasileiras. Além disso, a construção de unidades habitacionais impulsiona a economia e fomenta negócios imobiliários. A propósito, a adequada interpretação dos direitos fundamentais e sociais previstos na Constituição da República, dentre eles o direito à moradia, é imprescindível para a promoção da dignidade da pessoa humana. Nesse sentido, destaca Karla Cuellar:

O princípio fundamental da dignidade da pessoa humana é fonte jurídica positiva dos direitos fundamentais, sendo o que dá unidade e coerência ao conjunto desses direitos, consequentemente consolida-se a força normativa de tais comandos, que se estendem em sua proteção juntamente com a dignidade humana. A questão da proteção e defesa da dignidade humana e dos direitos da personalidade, no âmbito jurídico, alcança importância significativa, sobretudo devido aos avanços tecnológicos e científicos experimentados pela humanidade que potencializam de forma intensa riscos e danos a que podem estar sujeitos os indivíduos no dia-a-dia. Assim, passa a dignidade da pessoa humana e os direitos que lhe são correlatos a integrar a condição de princípio fundamental, tendo posição de destaque no Direito. Os direitos fundamentais são obrigatórios juridicamente porque são explicitações do princípio da dignidade humana, que lhes dá fundamento. Ao analisarmos o princípio da dignidade da pessoa humana, percebemos que sua análise fica ligada ao do princípio da proporcionalidade, que desempenha duas funções no sistema normativo. Ora funciona como instrumento de salvaguarda dos direitos fundamentais contra a ação limitativa que o Estado impõe a esses direitos; visando a ampliação do controle jurisdicional sobre a atividade não vinculada do Estado, sobre atos administrativos que envolvam juízos discricionários ou a valoração de conceitos jurídicos, contendo o exercício abusivo das prerrogativas públicas; ora cumpre a missão de atuar como critério para solucionar conflitos de direitos fundamentais através de juízos comparativos de ponderação dos interesses envolvidos no caso concreto.⁷

Impende observar que o direito à moradia revela-se como verdadeiro direito natural, já que independe de qualquer positivação para se verificar a imprescindibilidade do mesmo para que o ser humano tenha vida digna. No contexto do capitalismo atual, o direito à

⁷ CUELLAR, Karla Ingrid Pinto. O princípio constitucional da dignidade humana, princípio da proporcionalidade e o aborto. Disponível em: <<http://sisnet.aduaneiras.com.br/lex/artigos/pdf/aborto.pdf>>. Acesso em: 11 jul. 2019.

moradia conta com novas características, destacando-se a necessidade de uma casa equipada para que possa promover a proteção à vida, saúde e liberdade.

No âmbito constitucional brasileiro, o direito à moradia está previsto no rol dos direitos sociais, que assim dispõe:

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

Logo, enquanto garantia constitucional, o direito à moradia deve ser garantido por todas as esferas de governo, vale dizer, municipal, estadual e federal.

Em sua redação original, a Constituição Federal não previu expressamente aludido direito, embora já se cogitasse de sua fundamentalidade pelo disposto em seu artigo 23, IX. Não obstante, a Emenda Constitucional n. 26 de 14.02.2000 inseriu expressamente no artigo 6º da Carta Magna o direito ora em comento.

Importa salientar que o direito social à habitação digna há muito era previsto na legislação internacional. A própria Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, em seu artigo XXV, estabeleceu que:

Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis (DUDH, art. XXV).

O supracitado dispositivo foi responsável por impulsionar o reconhecimento expresso do direito à moradia por inúmeros tratados e documentos internacionais, como, por exemplo, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1996), este promulgado pelo Brasil através do Decreto 591, de 06/07/1992. Com efeito, no bojo do art. 11 do referido diploma, os Estados Partes reconheceram o direito de toda pessoa à moradia adequada e comprometem-se a tomar medidas apropriadas para a garantia do direito:

Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse

direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.⁸

Nesse contexto, o direito à moradia consagra-se no ordenamento jurídico internacional e nas constituições nacionais que se orientam por tais acordos.

Com efeito, o direito social à moradia está intrinsecamente ligado à função social da propriedade, uma vez que apenas se efetivada essa função social é que, de fato, será possível proporcionar moradia digna aos cidadãos.

3. Função Social da Propriedade

O estudo da função social da propriedade é de relevância para o Direito urbanístico moderno. No tocante à função social da propriedade urbana, destaca José Afonso da Silva:

A propriedade urbana é formada e condicionada pelo direito urbanístico a fim de cumprir sua função social específica: realizar as chamadas funções urbanísticas de propiciar habitação (moradia), condições adequadas de trabalho, recreação e circulação humana; realizar em suma, as funções sociais da cidade.⁹

Com efeito, foi o francês Leon Duguit quem desconstruiu o contexto individualista e egoísta de propriedade. No ano de 1912, aludido autor elaborou tese que questionava a condição do proprietário como titular de direito subjetivo. Em sua concepção, o proprietário seria mero detentor de riqueza, uma vez que a propriedade é, ela mesma, função social. Na visão de Duguit, ainda hoje defendida por bandeiras de lutas sociais, a propriedade, mais que um direito, é uma função. Enquanto o proprietário cumpre a função social, ele detém riqueza. Caso não cumpra, sujeita-se à intervenção estatal, para alguns sem qualquer direito à indenização. O titular do direito de propriedade tem o dever de dar à propriedade função que aproveite a si e também à coletividade.¹⁰

⁸ FREITAS, Hélber. Direitos sociais: direito à moradia. Disponível em: <http://helberfreitas.jusbrasil.com.br/artigos/145423551/direitos-sociais-direito-amoradia?ref=topic_feed>. Acesso em: 11 jul. 2019.

⁹ SILVA, José Afonso. *Direito urbanístico brasileiro*. 8 ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 74..

¹⁰ HUMBERT, George Louis Hage. *O direito urbanístico e a função socioambiental da propriedade urbana*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 92.

Com efeito, a transição do Estado Liberal do século XIX para o Estado do Bem-Estar Social, do início do século XX marcou o início da concepção individualista e egoística do direito de propriedade. De fato, o denominado “Welfare State” se impõe como uma necessidade advinda do dever de reestabelecer nações e economias destruídas pela I Guerra Mundial de 1914 a 1918. A Constituição alemã de Weimar de 1919 destacou a função social da propriedade, pontificando que a propriedade não se deve limitar a satisfazer apenas seu titular, mas deve servir também aos interesses da coletividade.

No Brasil, a primeira Constituição a mencionar a função social foi a Carta de 1967, como princípio da ordem econômica (art. 157, III), sendo certo que a Emenda Constitucional 1/1969 fez menção ao tema nos moldes do texto de 1967 (art. 160, III). A Constituição da República de 1988, por sua vez, deu maior relevo ao tema e determinou ser tanto a propriedade como sua função social direitos fundamentais (art. 5º, XXII e XXIII). Diante da previsão atual, a função social não pode ser encarada como algo exterior à propriedade, mas sim como integrante de sua própria estrutura.

A preocupação com a função social da propriedade é essencial para o adequado aproveitamento do solo urbano e para as políticas urbanas, como destaca Elza Maria Alves Canuto:

A função social da cidade pressupõe um lugar geográfico, mas também o espaço destinado ao homem no seu cotidiano, com condições necessárias para fruir os seus direitos civis e políticos e cumprir suas obrigações de cidadão. A função social da propriedade urbana significa o seu exercício direcionado ao interesse geral, conciliando o interesse particular, cujo caráter não é absoluto, em face da Constituição Federal de 1988. A política urbana, como conjunto de ações municipais legais interventivas no espaço urbano, na forma do artigo 2º da Lei nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade – tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (...).¹¹

Celso Antônio Bandeira de Mello destaca que a concepção de função social da propriedade “não se trata de coibir o uso antissocial da propriedade, mas de fazer com que

¹¹CANUTO, Elza Maria Alves. *Direito à moradia urbana: aspectos da dignidade da pessoa humana*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. P. 118.

cumpra tal função, já que a passa a ser um bem jurídico conaturalmente definido a nível constitucional, como teleologicamente orientado para esse destino”¹².

Com efeito, bem destaca Regina Iara Ayub Bezerra:

O princípio constitucional da função social da propriedade tem reflexo direto no Direito Urbanístico, constituindo sua interpretação na conjunção de valores metajurídicos, inseridos em outros princípios constitucionais conexos – princípios estruturantes, princípios gerais e princípios constitucionais –, os quais são interdependentes e concedem unicidade à Constituição Federal, proporcionando esteio à uniformização do ordenamento jurídico, sendo fonte primária da produção das normas infraconstitucionais.¹³

No contexto do presente estudo, importante observar que o direito à moradia digna apenas poderá ser concretizado se cumprida a função social da propriedade urbana. A análise da função social da propriedade deve ser ampla e não pode se restringir aos incisos XXII e XXIII do artigo 5º da Constituição da República. A propósito, o direito à moradia, bem como o aproveitamento do espaço urbano e a regularização fundiária estão intrinsecamente relacionados à observância da função social, a qual viabilizará a concretização dos instrumentos de regularização fundiária e de direito urbanístico presentes nas políticas públicas habitacionais no Brasil.

4. Políticas Habitacionais do Brasil

O problema do acesso à moradia o Brasil é antigo e remonta ao início do surgimento dos centros urbanos. Com efeito, a abolição da escravatura ocorrida no final do século XIX provocou significativo êxodo rural, uma vez que os escravos antes fixados no campo foram expulsos das fazendas onde trabalhavam e migraram para núcleos urbanos à procura de trabalho.

De fato, os primeiros núcleos urbanos considerados focos de pobreza, violência, epidemias e vícios foram os cortiços, presentes no Brasil e na Europa. Na verdade, eram o

¹² BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. *Novos aspectos da função social da propriedade no direito público*. In: Revista de Direito Público. Vol. 20, n. 84. Outubro-dezembro de 1987, p. 39.

¹³ BEZERRA, Regina Iara Ayub. *Conjuntos habitacionais segundo a lei 13.465, de 11 de julho de 2017*. In: Regularização Fundiária: Lei 13.465/2017. Alberto Gentil de Almeida Pedroso, coordenador. 1. Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. p.116

local de moradia de parcela carente e necessitada da população. Os cortiços são caracterizados pela condição precária de habitação, resultando em verdadeira violação à dignidade da pessoa humana e ao direito de moradia.

Por influência do movimento ocorrido na Europa pela reforma urbana higienista, as cidades brasileiras começaram a edificar grandes avenidas e implantar saneamento básico, com o fito de atender aos interesses da burguesia do período industrial. A partir do ano de 1856, o governo começa a dificultar a construção de novas moradias populares no centro da cidade e mais adiante proíbe a construção ou promove a demolição.

Não obstante, certo é que tais medidas não criaram habitações populares suficientes para abrigar a classe trabalhadora residente nos cortiços, ocasionando o surgimento de outras formas de áreas ilegais para abrigar essas famílias, iniciando a periferização e favelização. Nesse momento, a população excluída é expulsa para os morros e entornos da cidade.

Após a segunda metade do século XX, o desenvolvimento industrial impulsionou o processo de urbanização brasileira, agravando o êxodo rural e consequentemente agravando os problemas sociais, principalmente de moradia. A propósito, no período de 1940 a 1960, a população brasileira saltou de 41 milhões para 70 milhões de habitantes, com taxa de urbanização aumentando de 31% para 45% acarretando no aumento de assentamentos ilegais que visavam abrigar e dar moradia às pessoas de baixa renda.¹⁴

O crescimento demográfico das cidades se tornou cada vez mais nítido:

Na década de 1930 deu-se efetivamente início à industrialização do Brasil, sendo promulgado o Código de Águas, que passou a titularidade das quedas d'águas à União, com o objetivo de explorar energia elétrica por meio de concessões à iniciativa privada, separando-as juridicamente do domínio do dono do solo, e o Código de Minas, que, da mesma forma que o Código de Águas, passou a titularidade das jazidas minerais à união, para, por meio de concessão à iniciativa privativa, explorar a riqueza mineral.

No governo Vargas, no início dos anos 1940, surgiram a Companhia Siderúrgica Nacional e a Companhia Vale do Rio Doce, para exploração de minério.

¹⁴ HOLZ, Sheila. MONTEIRO, Tatiana Vilela de Andrade. Política de Habitação Social e o Direito à moradia no Brasil. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/158.htm> Acesso em: 11 jul. 2019.

Nos anos 1950, sob a presidência de Juscelino Kubitschek, que possuía um Plano de Metas voltado à industrialização do País, com maior relevância para a indústria automotiva, houve um grande impulso para a industrialização, passando a base da economia, que era essencialmente rural, para industrial. Simultaneamente à industrialização, ocorreu um intenso crescimento demográfico, em um gradiente de aumento de 3% da população.¹⁵

Logo, desde o início da formação da sociedade brasileira, é nítido que a desigualdade social inviabilizou o acesso à moradia para parcela significativa da população. Com o passar do tempo, inclusive com a migração significativa da população da região nordeste para a região sudeste, acentuou-se os processos de periferização, segregação, degradação ambiental, má qualidade de vida e violência nas cidades brasileiras. Com efeito, a população urbana brasileira no ano 2000 já correspondia a mais de 2/3 da população total, correspondendo a 138 milhões de pessoas.¹⁶

A deficiência na criação de políticas públicas urbanas teve como resultado o agravamento do problema da habitação social e a criação de direito informal a vários ocupantes do solo urbano brasileiro. Não obstante, imperioso um estudo acerca das políticas habitacionais para verificar a importância da regularização fundiária regulamentada pela lei n. 13.465/17 para a efetivação do direito à moradia.

A primeira política pública implementada pelo governo brasileiro foi o oferecimento de crédito às empresas privadas para que estas construíssem moradias para as classes mais necessitadas. Como bem ensina Regina Iara Ayub Bezerra:

À época já existiam as moradias informais, sobre as quais incidia o direito informal, inclusive para compra e venda. As empresas privadas construíram moradias individuais com a utilização do crédito concedido pelo Governo Federal, porém não obtiveram sucesso na negociação dos imóveis em decorrência de possuírem preços bem mais elevados em comparação com as habitações informais. Ante essa dificuldade, algumas empresas privadas contraíam financiamento com o crédito governamental, porém edificavam imóveis destinados à classe social elevada e outros edificaram imóveis destinados à habitação coletiva da classe social pobre, tais como cortiços, estalagens, avenidas, casas de cômodos, vilas operárias e vilas populares,

¹⁵BEZERRA, Regina Iara Ayub. *Conjuntos habitacionais segundo a lei 13.465, de 11 de julho de 2017*. In: Regularização Fundiária: Lei 13.465/2017. Alberto Gentil de Almeida Pedrosa, coordenador. 1. Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. p.121.

¹⁶ Disponível em: www.ibge.gov.br/ibgeteen/pesquisas/demograficas.html. Acesso em 12/07/2019.

edificações estas que foram reconhecidas como resolução do problema da moradia e manutenção da população nos centros urbanos.¹⁷

No início do século XX, começaram a ser implementadas no Brasil políticas públicas de segregação territorial, baseadas no modelo de planejamento urbano de Paris, que conjugou saneamento, embelezamento, circulação e segregação territorial. Tais políticas segregacionistas são nitidamente verificadas em Belo Horizonte e na cidade do Rio de Janeiro. No planejamento da capital mineira, determinou-se os espaços a serem ocupados por determinados grupos sociais, resultando na ocupação irregular de diversas áreas ao redor da Avenida do Contorno. Na capital fluminense, por sua vez, a reforma urbanística foi marcada pela construção de praças, ampliação de ruas, higienização pelo saneamento básico e vacinação em massa e criação da Avenida Central, hoje denominada Avenida Rio Branco, com o intuito de ser equivalente à avenida parisiense Champs Elisées. O resultado de aludida reforma foi o surgimento das primeiras favelas do Rio de Janeiro:

Para implementar essa reforma urbana, que tinha por objetivo melhorar a circulação e expulsar do centro urbano as habitações coletivas, pois, muito embora sua construção tivesse sido financiada pelo poder público, este considerava os cortiços uma ameaça à ordem pública, foram demolidos 590 prédios velhos para construção de 120 novos edifícios, resultando na expulsão de muitas pessoas pobres de suas moradias, as quais ocuparam os subúrbios e deram início ao surgimento das primeiras favelas na cidade do Rio de Janeiro, resultantes de assentamentos irregulares. Do início do século XX até a década de 1930, diversas cidades brasileiras tiveram o problema habitacional agravado em razão do aumento da densidade demográfica, que se assentava no subúrbio e em favelas de forma irregular, pois as políticas urbanas eram pontuais e ineficientes.¹⁸

Ao verificar que o setor privado não conseguira resolver o problema da crescente industrialização e urbanização ocorrida no final da década de 1930, o Estado assumiu a função e viabilizou o financiamento de moradias alugadas através dos Institutos de Aposentadoria e Pensão. Todavia, por atender apenas os associados ao instituto, tal política não foi exitosa. Assim, no ano de 1946, o governo criou a Fundação da Casa Popular (FCP), primeiro órgão do Brasil destinado à criação de moradia às populações carentes, o qual

¹⁷ BEZERRA, Regina Iara Ayub. *Conjuntos habitacionais segundo a lei 13.465, de 11 de julho de 2017*. In: Regularização Fundiária: Lei 13.465/2017. Alberto Gentil de Almeida Pedroso, coordenador. 1. Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. p.122.

¹⁸ *Idem* p.122/123.

também fracassou, devido ao acúmulo de funções, falta de recursos e força política, sendo esvaziado em 1952 pelo governo Federal.

O regime militar iniciado em 1964 foi responsável por criar o Banco Nacional da Habitação (BNH), erigido como principal órgão da política habitacional e urbana do país naquele período, promovendo a edificação de moradias e obras de infraestrutura nos bairros considerados formais. Em 1964, também foi editada a lei n. 4.591, responsável por regulamentar a atividade de incorporação imobiliária.

As Companhias de Habitação Popular (COHAB's), criadas em vários municípios brasileiros entre os anos 1964 e 1965, tinham como objetivo executar obras e reduzir o déficit habitacional, valendo-se para tanto de recursos disponibilizados pelo Banco Nacional da Habitação (BNH). Todavia, conforme alerta Regina Bezerra, tais recursos não foram acessíveis a todas as classes da população:

Com a inflação muito alta, caracterizadora do regime ditatorial, a classe pobre não tinha condições de contrair financiamento, pois o salário mínimo era cada vez mais corroído pela inflação, sendo privilegiada, mais uma vez, a classe média, com a aquisição de moradia, enquanto as famílias pobres se assentavam em favelas e em loteamentos clandestinos das periferias das capitais e das regiões metropolitanas, consistindo esses nos únicos meios de acesso à moradia na cidade para a classe pobre: aquisição de lotes ilegais ou irregulares cujos preços e formas de pagamento eram acessíveis à população de baixa renda autoconstrução, trazendo como consequência um aumento substancial de loteamentos clandestinos nas periferias dos grandes centros urbanos na década de 1970.¹⁹

Em 1975, o governo criou o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB), cujo objetivo era criar condições mínimas de infraestrutura e saneamento, ao passo que o mutuário deveria construir sua moradia de acordo com suas possibilidades financeiras. Tal programa, todavia, não teve significativo sucesso, já que as áreas abrangidas eram muito distantes dos centros urbanos.

¹⁹ BEZERRA, Regina Iara Ayub. *Conjuntos habitacionais segundo a lei 13.465, de 11 de julho de 2017*. In: Regularização Fundiária: Lei 13.465/2017. Alberto Gentil de Almeida Pedroso, coordenador. 1. Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. p.124.

A crise financeira agravada na década de 1980 reduziu os recursos do Sistema Financeiro de Habitação, culminando na extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH) em 1986, cujas funções foram transferidas para a Caixa Econômica Federal.

Em 1988, foi editada a Constituição da República, que deu atenção especial à matéria urbanística, com previsão de vários dispositivos sobre o desenvolvimento urbano (art. 21, XX, e 182), preservação ambiental (arts. 23, III, IV, VI e VII; 24, VII e VIII; e 225), sobre planos urbanísticos (arts. 21, IX; 30, VIII; e 182) e sobre a função urbanística da propriedade urbana.

Com efeito, a Constituição da República de 1988 atribuiu competência aos municípios para gerir as políticas públicas de planejamento urbano, no intuito de ampliar a eficácia, eficiência e democratização das políticas, em razão da proximidade dos gestores locais com peculiaridades e necessidade específicas de cada município. A partir da edição da Constituição, as políticas públicas habitacionais do período democrático se desenvolveram de acordo com cada um dos governos.

4.1. Políticas Habitacionais pós Constituição da República de 1988

O governo de Fernando Collor, seguindo o modelo clientelista e de favorecimentos implantado por José Sarney, criou em 1990 o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), cujo propósito era financiar projetos de construção de unidades e de ofertas de lotes urbanizados de iniciativa das COHAB, prefeituras, cooperativas, entidades de previdência, entre outras, para famílias com renda mensal de até cinco salários mínimos. O governo Collor também foi marcado pela utilização desmedida e abusiva do FGTS com outros fins que não a moradia, suspendendo qualquer financiamento habitacional nos dois anos subsequentes ao seu governo e prejudicando sobremaneira a construção de moradias.

O governo Itamar Franco incentivou a formação de conselhos e a criação de fundos destinados à habitação. No ano de 1992, foi instituído o Fórum Nacional de Habitação, responsável por integrar parcela da sociedade civil, empresários e setores do Estado, sempre com vistas a promoção de financiamentos e construção de moradias. Nesse período foram criados os programas Habitar Brasil e Morar Município, os quais se valiam de recursos do

Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF), mas não tiveram êxito em razão da insuficiência de recursos e da excesso de exigência legal.

Fernando Henrique Cardoso, em seu governo, promoveu reforma no setor de políticas urbanas, com vista a otimizar esse setor do governo:

O governo FHC executou ampla reforma, com reorganização institucional, criando a Secretaria de Política Urbana (SEPURB), vinculada ao Ministério do Planejamento, a quem incumbiu a formulação e implementação da política nacional da habitação. Essa reorganização alterou substancialmente o papel da Caixa Econômica Federal, que passou a ser o agente operador dos recursos do FGTS e o agente financeiro do Sistema Financeiro da Habitacional (SFH), enquanto a SEPURB foi incumbida da formulação e coordenação das ações destinadas à habitação, tais como saneamento e a infraestrutura baseados, conforme previsão constitucional, em articulação intra e intergovernamental.²⁰

No governo Fernando Henrique Cardoso a União regulamentou o art. 182 da Constituição da república e editou a Lei n. 10.257, denominada Estatuto da Cidade, cuja importância deve ser destacada:

O Estatuto da Cidade consolidou uma ordem urbanística mais justa, incluída e democrática para as cidades brasileiras, apesar de ainda não ter tido tempo significativo para a implementação de seus instrumentos, entre os quais destacaremos neste trabalho aqueles relacionados à regularização fundiária. (...) não há como enfrentar o enorme desafio da promoção da reforma urbana no Brasil senão através de uma profunda reforma jurídica, pois ‘cidade e cidadania são o mesmo tema, e não há cidadania sem a democratização das formas de acesso ao solo urbano e às moradias nas cidades’. Destarte, somente através de uma reforma no Direito, tanto na produção como na interpretação das normas de direito urbanístico, é que será viável a ruptura do padrão de exclusão social, segregação territorial, degradação ambiental e ilegalidade urbana característico da urbanização brasileira.²¹

Nessa esteira, o Estatuto das Cidades regulamentou o princípio da função social da propriedade e a regularização fundiária, prevendo mecanismos como a incidência de imposto progressivo sobre a propriedade imobiliária urbana, desapropriação com pagamento através de títulos da dívida pública, usucapião urbana, demarcação de zonas especiais de interesse social (ZEIS), entre outros.

²⁰ BEZERRA, Regina Iara Ayub. *Conjuntos habitacionais segundo a lei 13.465, de 11 de julho de 2017*. In: Regularização Fundiária: Lei 13.465/2017. Alberto Gentil de Almeida Pedrosa, coordenador. 1. Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. p.125-126.

²¹ BARROS, Felipe Maciel. *Regularização fundiária e direito à moradia: instrumentos jurídicos e o papel dos municípios*. Curitiba: Juruá, 2014. p.91.

Mais adiante, no governo de Luis Inácio Lula da Silva, foi lançado, em 2009, com a edição da Lei 11.977, de 7 de julho de 2009, o programa Minha Casa Minha Vida, cujo objetivo foi construir um milhão de moradias para famílias com renda mensal entre zero e dez salários mínimos, promover investimentos na área da construção civil e gerar empregos, conforme detalha Regina Bezerra:

A política do governo Lula incumbiu à iniciativa privada prover moradias, destinando 97% do subsídio público à oferta e produção direta por construtoras privadas e 3% a cooperativas e movimentos sociais, permitindo a concentração dos recursos na edificação de moradias destinadas a famílias com renda mensal entre três e dez salários mínimos, muito embora a maior demanda por casa própria seja de famílias com renda mensal de zero a três salários mínimos, além de enfraquecer os Municípios em decorrência de o Programa estimular uma urbanização e captação de fundos públicos que contrariam os dispositivos do Estatuto das Cidades, dificultando sua aplicação.²²

Com efeito, a Lei 11.977/09 estabeleceu os aspectos gerais dos programas de regularização fundiária e foi responsável por criar dois novos e importantes instrumentos de regularização fundiária, vale dizer, a demarcação urbanística para fins de regularização fundiária e a legitimação de posse, os quais, pioneiramente, possibilitaram o reconhecimento da usucapião na via administrativa. Assim, tornou-se possível a regularização de áreas privadas sem necessidade de intervenção do Poder Judiciário.

Mais adiante, durante o governo de Michel Temer, foi editada a Lei Federal n. 13.465, de 11 de julho de 2017, no intuito de promover a regularização fundiária e, conseqüentemente, reverter situações de ilegalidade na ocupação dos centros urbanos brasileiros. Aludida legislação derogou vários dispositivos da Lei 11.977/09 e passou a ser o principal instrumento legal de regularização fundiária.

Com efeito, a Lei 13.465/17 regulamenta duas modalidades de regularização fundiária urbana, quais sejam, a regularização fundiária de interesse social (Reurb-S) e a regularização fundiária de interesse específico (Reurb-E). Aquela tem como objetivo promover a regularização de áreas ocupadas pela população de baixa renda e esta abrange

²² BEZERRA, Regina Iara Ayub. *Conjuntos habitacionais segundo a lei 13.465, de 11 de julho de 2017*. In: Regularização Fundiária: Lei 13.465/2017. Alberto Gentil de Almeida Pedroso, coordenador. 1. Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. p.126.

todas as demais áreas não classificadas como Reurb-S. A lei em epígrafe criou importantes institutos jurídicos, que merecem atenção especial dos juristas, destacando-se a legitimação de posse (artigo 11, VI), a legitimação fundiária (artigo 11, VII), o direito de laje, a regulamentação dos conjuntos habitacionais, a demarcação urbanística, os condomínios de lotes e os condomínios urbanos simples.

De fato, a lei em comento visa minimizar os efeitos da negligência do estado brasileiro com a ocupação desordenada do solo urbano, de modo a conferir maior proteção ao direito à moradia, conferindo legitimidade aos ocupantes do solo, evitando a sonegação fiscal e conflitos fundiários. Uma das grandes preocupações da lei é promover maior segurança jurídica através da integração entre a realidade fática e a realidade registral. Como bem destaca Alberto Gentil de Almeida Pedroso:

A Lei 13.465/2017 é fruto do descaso de um Estado negligente por muitas décadas com o uso da terra por seu povo. A proliferação de ocupações irregulares, clandestinas, desorganizadas, em desprestígio ao ordenamento jurídico (parcelamento do solo, incorporações imobiliárias, Estatuto da Terra e tantos outros diplomas legais), foi facilitada por um Estado fraco quanto à fiscalização e observância dos nortes legais disciplinados pelo Legislador. (...) A Lei 13.465/2017 é importante para a legitimação dos ocupantes das áreas irregulares, bem como para o reconhecimento e acolhida da nova realidade urbanístico-ambiental pelo estado (com reflexos imediatos no fôlio real). Esgotada a fase administrativa de maneira bem-sucedida para identificação das áreas irregulares e dos ocupantes, cabe ao Registro de Imóveis receber os títulos e registral a nova moldura urbanístico-ambiental da área em que lhe compete atuar.²³

A regularização fundiária pode ser sintetizada como o conjunto de medidas jurídicas, ambientais e sociais cujo objetivo é regularizar assentamentos urbanos irregulares e conferir titulação aos seus ocupantes. Visa, portanto, garantir a efetividade do direito fundamental à moradia e garantir o desenvolvimento da função social da propriedade.

O objetivo primordial da lei é legalizar assentamentos irregulares, de ocupação consolidada há anos e, mediante a identificação dos núcleos urbanos informais, criar unidades imobiliárias compatíveis e constituir sobre eles direitos reais em favor de seus ocupantes.

²³PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida. *Impressões práticas sobre o sistema da regularização fundiária urbana idealizado pela lei 13.465/17 (arts. 9º a 54)*. In: Regularização Fundiária: Lei 13.465/2017. Alberto Gentil de Almeida Pedroso, coordenador. 1. Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. p.39.

Infelizmente, fruto do crescimento populacional e urbano desordenada, muitos brasileiros residem em imóveis sem qualquer titulação, a título de posse decorrente de ocupação irregular, o que não lhes garante o acesso ao mínimo de infraestrutura e possibilidade de comercializar e transferir *causa mortis* os bens adquiridos ao longo da vida, afetando a própria dignidade da pessoa humana.

O advento da Lei 13.465/2017 tem como escopo identificar os núcleos urbanos informais, consolidados ou não, através da demarcação urbanística, a fim de identificar os imóveis abrangidos e notificar os proprietários das matrículas a respeito da regularização. Uma vez realizada, a regularização fundiária confere aos beneficiários a legitimação de posse (ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, conversível em aquisição de direito real de propriedade na forma desta Lei) e a legitimação fundiária (reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb).

Com efeito, nos dias atuais, ganha bastante relevo o estudo dos mecanismos de regularização fundiária, uma vez que o crescimento desordenado das cidades sem atuação preventiva do Estado, impõe hoje ao administrador duas opções: o despejo forçado ou a regularização das ocupações, mostrando-se esta como a opção que melhor concretiza o direito fundamental e social à moradia digna.

5. Conclusão

Diante de todo o exposto, é possível concluir que a inércia e inefetividade do Estado brasileiro no processo de urbanização resultou na ocupação clandestina e irregular do solo das grandes cidades brasileiras, gerando uma situação de visível violação ao direito fundamental e social à moradia digna.

De fato, o direito à moradia foi incluído expressamente no artigo 6º da Constituição da República e deve ser garantido pelo Estado brasileiro através de políticas públicas habitacionais que visem promover o acesso à moradia, a organização da ocupação do solo urbano e a regularização de ocupações clandestinas ou irregulares já consolidadas.

O cumprimento da função social da propriedade superou a visão individualista do direito de propriedade, mostrando-se essencial para que se possa concretizar o direito à moradia digna.

Várias políticas públicas habitacionais ao longo da história de nosso país tiveram como escopo remediar o déficit habitacional e os problemas sociais e jurídicos gerados com a ocupação irregular do solo urbano. Algumas delas foram efetivas e outras simplesmente visaram expulsar a população carente dos centros das cidades, contribuindo para intensificação da favelização brasileira.

A ausência de titulação dos ocupantes de áreas irregulares cria entraves negociais e sociais à população mais pobre, devendo hoje ser remediada através da regularização fundiária e os respectivos mecanismos criados pelas Lei 11.977/09 e 13.465/17, sempre com o objetivo de conferir direitos e concretizar o direito fundamental e social à moradia digna dos cidadãos brasileiros.

De fato, o programa de regularização fundiária de interesse social visa garantir o direito fundamental à moradia, que constitui o mínimo existencial para que as pessoas tenham uma vida digna, valor supremo do ordenamento jurídico pátrio.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. *Novos aspectos da função social da propriedade no direito público*. In: Revista de Direito Público. Vol. 20, n. 84. Outubro-dezembro de 1987, p. 39.

BARROS, Felipe Maciel. *Regularização fundiária e direito à moradia: instrumentos jurídicos e o papel dos municípios*. Curitiba: Juruá, 2014. p.91.

BEZERRA, Regina Iara Ayub. *Conjuntos habitacionais segundo a lei 13.465, de 11 de julho de 2017*. In: Regularização Fundiária: Lei 13.465/2017. Alberto Gentil de Almeida Pedroso, coordenador. 1. Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. p.116

CANUTO, Elza maria Alves. *Direito à moradia urbana: aspectos da dignidade da pessoa humana*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

CUELLAR, Karla Ingrid Pinto. O princípio constitucional da dignidade humana, princípio da proporcionalidade e o aborto. Disponível em: <http://sisnet.aduaneiras.com.br/lex/artigos/pdf/aborto.pdf>

FREITAS, Hélber. Direitos sociais: direito à moradia. Disponível em: http://helberfreitas.jusbrasil.com.br/artigos/145423551/direitos-sociais-direito-amoradia?ref=topic_feed

HOLZ, Sheila. MONTEIRO, Tatiana Vilela de Andrade. Política de Habitação Social e o Direito à moradia no Brasil. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/158.htm>

HUMBERT, George Louis Hage. *O direito urbanístico e a função socioambiental da propriedade urbana*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. P. 92.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1994.

SCHEID, Cintia Maria. O princípio da função social da propriedade e sua repercussão na evolução da regularização fundiária urbana no ordenamento jurídico brasileiro. In: *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 83, ano 40, julho-dezembro 2017, p. 433-434.

SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 8. Ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

Submetido em 27.09.2019

Aceito em 06.10.2019