



# RDPC

Revista de Direito Público  
Contemporâneo

ISSN 2594-813X



# RDPC

## Revista de Direito Público Contemporâneo

Ano nº 08 | Volume nº 01 | Edição Nº 01 | Janeiro/Junho 2024  
Año nº 08 | Volumen nº 01 | Edición Nº 01 | Enero/Junio 2024

**Fundador:**

**Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, UFRRJ/UNIRIO.**

**Editor-Chefe | Editor-Jefe:**

**Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, UFRRJ/UNIRIO.**

**Co-Editor | Coeditor:**

**Prof. Dr. Alexander Espinoza Rausseo, Universidad d Las Americas.**



**Revista de Direito Público Contemporâneo**  
**Revista de Derecho Público Contemporáneo**  
**Journal of Contemporary Public Law**

**Conselho Editorial Internacional | Consejo Editorial Internacional**  
**International Editorial Board**

Sr. Alberto Levi, Università di Modena e Reggio Emilia, Emilia-Romagna, Itália.  
Sr. Alexander Espinoza Rausseo, Instituto de Estudios Constitucionales, IEC, Caracas, Venezuela.  
Sr. Jorge Miranda, Universidade de Lisboa, ULISBOA, Lisboa, Portugal.  
Sr. Luis Guillermo Palacios Sanabria, Universidad Austral de Chile (UACH), Valdivia, Región de los Ríos, Chile, Chile  
Sra. Isa Filipa António, Universidade do Minho, Braga, Portugal, Portugal  
Sra. Maria de Los Angeles Fernandez Scagliusi, Universidad de Sevilla, US, Sevilha, Espanha.  
Sra. María Laura Böhm, Universidade de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.  
Sr. Mustava Avci, University of Anadolu Faculty of Law, Eskişehir, Turquia.  
Sr. Olivier Deschutter, New York University, New York, USA.

**Conselho Editorial Nacional | Consejo Editorial Nacional**  
**National Editorial Board**

Sra. Adriana Scher, Centro Universitário Autônomo do Brasil, UNIBRASIL, Curitiba, PR.  
Sra. Ana Lúcia Pretto Pereira, Centro Universitário Autônomo do Brasil, UniBrasil, Curitiba, PR, Brasil.  
Sr. Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy, Universidade de São Paulo, USP, São Paulo, Brasil.  
Sr. Braulio de Magalhães Santos, Universidade Federal de Juiz de Fora, UFJF, Governador Valadares, MG, Brasil.  
Sr. Carlos Ari Sundfeld, Fundação Getúlio Vargas, FGV, São Paulo, SP, Brasil.  
Cavichioli Paulo Afonso Cavichioli Carmona, UNICEUB - Centro Universitário de Brasília, Brasil  
Sra. Cristiana Fortini, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil.  
Sra. Cynara Monteiro Mariano, Universidade Federal do Ceará, UFC, Ceará, Brasil.  
Sr. Diogo R. Coutinho, Universidade de São Paulo, USP, São Paulo, Brasil.  
Sr. Diogo de Figueiredo Moreira Neto (in memoriam), Pontifícia Universidade Católica, PUC, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.  
Sr. Emerson Gabardo, Pontifícia Universidade Católica, PUC, Curitiba, PR, Brasil.  
Sr. Emerson Affonso da Costa Moura, Universidade Federal Rural e do Estado do Rio de Janeiro, UFRRJ/UNIRIO, RJ, Brasil.  
Sr. Eros Roberto Grau, Instituto Brasileiro de Direito Público, IDP, Brasília, DF, Brasil.  
Sr. Flávio Roberto Baptista, Universidade de São Paulo, USP, São Paulo, SP, Brasil.  
Frederico Augusto Pasdchoal, Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC, Santa Catarina, Brasil., Brasil  
Sr. Ingo Sarlet, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, PUC, RS, Brasil.  
Sr. Jacintho Silveira Dias de Arruda Câmara, Pontifícia Universidade Católica, PUC-SP, São Paulo, Brasil.  
Sr. Jamir Calili, Universidade Federal de Juiz de Fora, Governador Valadares, MG, Brasil.  
Sra. Jéssica Teles de Almeida, Universidade Estadual do Piauí, UESPI, Piriá, PI, Brasil.  
Sr. José Carlos Buzanello, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, UNIRIO, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.  
Sra. Monica Teresa Costa Sousa, Universidade Federal do Maranhão, UFMA, Maranhão, Brasil.  
Sr. Paulo Ricardo Schier, Complexo de Ensino Superior do Brasil LTDA, UNIBRASIL, Curitiba, PR, Brasil.  
Sr. Philip Gil França, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, PUC-RS, Brasil.  
Dr. Plauto Cavalcante Lemos Cardoso, Associação Argentina de Justiça Constitucional (AAJC), Brasil  
Sr. Rafael Santos de Oliveira, Universidade Federal de Santa Maria, UFSM, Santa Maria, RS, Brasil.  
Sra. Regina Vera Villas Boas, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUCSP, São Paulo, SP, Brasil.  
Sr. Thiago Marrara, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, SP, Brasil.  
Sr. Yuri Schneider, Universidade do Oeste de Santa Catarina, UNOESC, SC, Brasil.

**Avaliadores | Evaluadores | Evaluators**

Sra. Isa Filipa António, Universidade do Minho, Braga, Portugal, Portugal 2  
Sra. Maria de Los Angeles Fernandez Scagliusi, Universidad de Sevilla, US, Sevilha, Espanha. 2  
Sra. Cristiana Fortini, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil.2  
Sr. Emerson Affonso da Costa Moura, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, UFRRJ, RJ, Brasil.  
Sr. Flávio Antonio de Oliveira, Universidade Santa Cecília, UNISANTA, São Paulo, SP, Brasil. 2  
Sr. Manoel Messias Peixinho, Pontifícia Universidade Católica, PUC, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.  
Dr. Plauto Cavalcante Lemos Cardoso, Associação Argentina de Justiça Constitucional (AAJC), Brasil 2  
Sra. Samara de Oliveira Pinho, Universidade Federal do Ceará, UFC, Ceará, Brasil.  
Sr. Yan Capua Charlot, Universidade Federal do Sergipe, Aracaju, SE, Brasil., Brasil 2

**A QUESTÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL À LUZ DO PAPEL DAS POLÍTICAS  
PÚBLICAS HABITACIONAIS DE GARANTIA DO DIREITO HUMANO-  
FUNDAMENTAL-SOCIAL A MORADIA DIGNA**

**THE LAND ISSUE IN BRAZIL IN LIGHT OF THE ROLE OF PUBLIC  
HOUSING POLICIES IN GUARANTEEING THE FUNDAMENTAL-SOCIAL  
HUMAN RIGHT TO DECENT HOUSING**

Emerson Affonso da Costa Moura<sup>1</sup>

Marcos Alcino de Azevedo Torres<sup>2</sup>

Mauricio Jorge Pereira da Mota<sup>3</sup>

**RESUMO:** O papel das políticas habitacionais na garantia da implementação do direito humano-fundamental-social à moradia digna como forma de minimizar a questão fundiária no Brasil é o tema posto a debate. A partir da análise do acesso à terra urbana no Brasil à luz da evolução normativa, bem como, das políticas públicas de habitação de baixa renda e, por fim, do conteúdo do direito humano-fundamental-social à moradia digna pretende-se problematizar o papel desenvolvido por esse tipo de ação governamental para além da assimetria de acesso a propriedade formal e, portanto, na concretização de um feixe de direitos ligados à moradia digna.

---

<sup>1</sup> Doutor em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Professor Adjunto da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) e da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Professor Permanente do Mestrado em Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Professor Convidado do Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Presidente da Comissão de Direito Administrativo do Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB) e Diretor do Instituto de Direito Administrativo do Rio de Janeiro (IDARJ).

<sup>2</sup> Doutorado em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (2004). Professor do Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Professor Adjunto de Direito Civil da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Presidente do Fórum Permanente de Direito da Cidade da Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro - EMERJ.

<sup>3</sup> Doutorado em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (2002). Professor Permanente do Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ, Professor do Doutorado em Meio Ambiente da Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ, Professor Adjunto da Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ e Procurador do Estado - Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro. Membro do Instituto dos Advogados Brasileiros.

**PALAVRA-CHAVE:** Política habitacional; baixa renda; acesso à terra; direito à moradia; dignidade.

**ABSTRACT:** The role of housing policies in ensuring the implementation of the fundamental-social human right to decent housing as a way of minimizing the land issue in Brazil is the topic under debate. Based on the analysis of access to urban land in Brazil in light of normative developments, as well as public policies for low-income housing and, finally, the content of the fundamental-social human right to decent housing, the aim is to problematize the role played by this type of government action beyond the asymmetry of access to formal property and, therefore, in the realization of a set of rights linked to decent housing.

**KEYWORDS:** Housing policy; low income; access to land; right to housing; dignity.

## I. INTRODUÇÃO

Em que pese a Constituição Federal de 1988 consagrar expressamente o direito humano-fundamental-social à moradia, segundo dados do IBGE cerca de 30% dos brasileiros não possui propriedade formal no Brasil residindo em condição de aluguel ou em habitações em favelas ou assentamentos irregulares.

A assimetria de acesso à moradia na cidade formal é fruto da própria ocupação do território brasileiro, que condicionado aos ciclos econômicos na Colônia, manteve-se com a independência e formação do Estado Republicano sujeito a acumulação da propriedade privada e especulação do mercado imobiliário.

Na tentativa de minimizar a questão fundiária desde o século XX foram adotadas políticas públicas, em especial, habitacionais, para a garantia de acesso à propriedade privada aqueles excluídos, porém, sem que tenha sido necessariamente acompanhado de instrumentos de proteção e promoção da moradia para além da titulação.

Busca o presente trabalho analisar o papel das políticas habitacionais – em especial de acesso à propriedade para a população de baixa renda – na

garantia da implementação do direito humano-fundamental-social à moradia digna como forma de minimizar a questão fundiária no Brasil

Para tanto, parte-se da análise do acesso à terra urbana no Brasil à luz da evolução normativa da tutela estatal, bem como, das políticas públicas de habitação de baixa renda com destaque para as últimas desenvolvidas pelo Estado brasileiro e, por fim, do conteúdo do direito humano-fundamental-social à moradia digna.

Pretende-se problematizar o papel desenvolvido por esse tipo de ação governamental para além da assimetria de acesso a propriedade formal e, portanto, na concretização de um feixe de direitos ligados à moradia digna, o que demanda a articulação com outras políticas públicas.

## II. O ACESSO À TERRA URBANA NO BRASIL À LUZ DA EVOLUÇÃO NORMATIVA<sup>4</sup>

No Brasil o fenômeno urbano encontra precedente na política de ocupação e povoamento da Colônia e sua evolução se liga aos ciclos econômicos brasileiros, de forma que mesmo no Império quando o processo de urbanização deixou de ser limitado às áreas litorâneas onde ocorria a exploração de recursos naturais como o pau-brasil, o fenômeno de interiorização foi orientado com a criação de cidades e vilas para produção do café<sup>5</sup>.

Embora os centros urbanos tenham sido responsáveis pela ligação do campo – tal qual local eminente da atividade produtiva – com o comércio internacional exerceu papel central na articulação da economia externa – tal fenômeno conferiu para as cidades um descolamento dos poucos e desconexos núcleos urbanos com baixa taxa de moradia em relação ao espaço de maior núcleo habitacional que era o campo<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Não pretende o texto fazer uma discussão histórica ou sociológica dos problemas da ocupação das terras no Brasil, mas apontar os fatos que ensejaram a regulação normativa na matéria. Sobre o tema, vide: TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. *A propriedade e a posse: um confronto em torno da função social*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

<sup>5</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 21.

<sup>6</sup> MARICATO, Erminia. **Habitação e Cidade**. 6 ed. São Paulo: Atual, 1997. p. 8.

Na formação da cidade brasileira no período colonial, ao revés da diretiva a colonização espanhola na América – que tentava conformar a paisagem natural aos fins de extensão do domínio castelhano tal como nas colônias romanas – a ocupação lusitana teve como ponto nodal o mal aparelhamento, a liberalidade e a predominância dos fins econômicos como “interior” enquanto local pouco povoado e não urbanizado<sup>7</sup>.

Por efeito, enquanto o espaço rural era marcado pela quase auto-suficiência, os núcleos urbanos já denotavam mazelas sociais – como a miséria e a dificuldade de escoamento de produção – e legados políticos – com a administração urbana sujeita ao poder local e a figura dos “homens bons” em uma administração de natureza eminentemente patrimonialista.<sup>8</sup>

As áreas rurais eram locais eminentemente de habitação afluindo a população aos centros urbanos apenas para questões administrativas, de festejos ou solenidades. A ocupação com fins de moradia das cidades ocorria em sua maior parte apenas por parte de funcionários da administração, oficiais mecânicos e mercadores em geral, sendo marcada pelo descuido da residência urbana e miséria urbana.<sup>9</sup>

Tal universalidade do fenômeno urbano brasileiro no período apenas é contrastada com a singularidade da dominação holandesa. Como ponto fora da curva do fenômeno ruralista brasileiro, o processo de urbanização sob o domínio de Nassau resultou em amplo processo de migração do campo para a cidade que resultou em uma vida urbana anormal e prematura<sup>10</sup>.

Tais mazelas, não são alteradas com a mudança do ciclo econômico no século XVIII – com o declínio da produção do açúcar, a ascensão da exploração do ouro e a expansão da pecuária. Mesmo com a ocupação do solo nos territórios de domínio português com as Ordenações Filipinas e a política de urbanização de Pombal não se supera a desordem na moradia urbana e a escassez habitacional nas cidades.<sup>11</sup>

---

<sup>7</sup> HOLANDA, Sérgio Buarque de. **As Raízes do Brasil**. 26 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. p. 96-98 e 107-108.

<sup>8</sup> MARICATO, Erminia. **Habitação...** Op. cit. p. 10.

<sup>9</sup> HOLANDA, Sérgio Buarque de. Op. cit. p. 90-91.

<sup>10</sup> HOLANDA, Sérgio Buarque de. Op. cit. p. 92.

<sup>11</sup> MARICATO, Erminia. **Habitação...** Op. cit. p. 12-15.

Neste giro, inegável que a transferência da Corte Portuguesa para o Brasil e a elevação do Brasil à categoria de Reino Unido produziu impacto no processo de urbanização, em especial, da cidade do Rio de Janeiro. Para acomodação da família real e do corpo burocrático na cidade houve a desocupação das principais edificações e a ampliação do ambiente cultural.<sup>12</sup>

Porém, é apenas no final do século XIX que sob o influxo da abolição da escravidão e do processo de industrialização ampliou-se o fluxo migratório do campo e o crescimento da ocupação habitacional da cidade. Todavia, a terra urbana assumia essa feição de mercadoria privada enquanto instrumento de produção de bens e de riqueza. É o latifúndio como modelo excludente de acesso à propriedade.<sup>13</sup>

Sob tal influência econômica que se firmaram as malhas urbanas no eixo Centro-Sudeste em razão da mineração ou da cana-de-açúcar no Nordeste e no Sul, de modo que mesmo a construção de Brasília com a mudança da Capital no Interior tendo atraído a urbanização ao interior não foi capaz de superar a concentração industrial e, portanto, do fenômeno urbano no eixo São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro<sup>14</sup>.

Em decorrência, junto ao intenso crescimento econômico houve a ampliação daquelas mazelas – a desigualdade social e a pobreza – também em nível espacial<sup>15</sup>. Com o surgimento da classe de trabalhadores industriais e a chegada dos escravos libertos aos núcleos urbanos houve o crescimento desordenado das cidades acarretando demanda por moradia, transporte e serviços urbanos.

Todas as mazelas decorrentes da aglomeração sem investimento em infraestrutura se consolidam no período. Há concentração da pobreza, com ausência de saneamento básico, os altos índices de desemprego e criminalidade, a difusão de insalubridade e epidemias, bem como, o congestionamento habitacional nos cortiços e casas de cômodo.<sup>16</sup>

---

<sup>12</sup> MARICATO, Erminia. **Habitação...** Op. cit. p. 16.

<sup>13</sup> MARICATO, Erminia. **Habitação...** Op. cit. p. 22-23.

<sup>14</sup> SILVA, José Afonso da. Op. Cit. p. 22.

<sup>15</sup> MARICATO, Erminia. **Metrópole na Periferia do Capitalismo.** Op. Cit. p. 55.

<sup>16</sup> MARICATO, Erminia. **Habitação...** Op. cit. p. 27.



Diante da força política dos poderes locais capaz de resistir a tentativa estatal de demarcação das terras devolutas e da criminalização do acesso à terra pela ocupação pura e simples pela edição da Lei de Terras<sup>17</sup>, o problema fundiário persistiu ainda mesmo com a regulação pela lei civil do acesso à propriedade imóvel privada<sup>18</sup>, com a permanência do modelo de aquisição da propriedade excludente e ocupação irregular da terra urbana.

O próprio fundamento da Lei de Terras foi assegurar no plano jurídico a impossibilidade do acesso do trabalhador à terra, pois submetia a aquisição das terras devolutas à compra e venda, o que significava destinar a sua ocupação aquele que tivesse condições financeiras para arcar e, portanto, garantir que a massa antes oferecesse seu trabalho do que se fizesse proprietário e tivesse acesso aos meios de produção.<sup>19</sup>

Neste tocante, os programas urbanísticos brasileiros persistiram ligados aos ciclos econômicos, de modo que as reformas urbanas eram as medidas capazes de garantir a expansão da economia e a atração de capitais internos, que demandava a ampliação da capacidade do porto, de armazenamento de produtos e mercadorias, e do sistema viário destinado à circulação dos produtos.<sup>20</sup>

Porém, encontrava tal limitação ocupação irregular da terra urbana o que demandou complexas legislações para a edificação e código de posturas municipais que buscavam conter a proliferação de cortiços e a prática de autoconstrução da moradia, em especial, das favelas inicialmente instaladas nos morros mais próximos ao centro das cidades como os despejos das habitações multihabitacionais conhecidas como cortiços.<sup>21</sup>

Consolidou-se um modelo de modernização excludente marcado pela segregação e diferenciação na ocupação do solo urbano e na distribuição dos equipamentos públicos entre a cidade hegemônica ou oficial – garantindo benefício para os proprietários da terra e capital imobiliário – e a cidade oculta

---

<sup>17</sup> BRASIL, Lei nº 601 de 18 de Setembro de 1850.

<sup>18</sup> BRASIL, Lei nº 3.071 de 1 de Janeiro de 1916. Art. 530.

<sup>19</sup> BALDEZ, Miguel Lanzellotti. **Solo urbano: Propostas para a Constituinte**. Rio de Janeiro: Apoio Jurídico Popular, 1986. p. 56.

<sup>20</sup> MARICATO, Erminia. **Habitação...** Op. cit. p. 28.

<sup>21</sup> MARICATO, Erminia. **Habitação...** Op. cit. p. 28 e 30.

ou inoficial – carente de serviços de infra-estrutura, salvo transporte coletivo para deslocamento da população trabalhadora pobre<sup>22</sup>.

Sob a égide de um modelo econômica excludente, a ocupação do solo urbano para fins de habitação acabou sendo reforçado por parte da população de forma irregular mediante o loteamento ilegal ou a autoconstrução parcelada que resultou nas periferias<sup>23</sup>. As tentativas de superação da realidade fundiária urbana ocorreram através da criação de incentivo público para que a iniciativa privada produzisse habitação popular.<sup>24</sup>

Todavia, o baixo poder aquisitivo da população e a concorrência da informalidade resultaram em investimento pelas grandes sociedades em parcelamento de solo e comercialização de lotes enquanto o pequeno empresariado investiu na produção de pequenos núcleos – como vilas e condomínios de casa – destinada à locação sem a solução do problema de moradia.

Sob um vértice gerou altas taxas de crescimento domiciliar, em outro o aumento dos aluguéis e os baixos salários dos trabalhadores que conduziu a movimentos sociais dos locatários e greve dos inquilinos intervindo o Estado com a aprovação de decreto regulando a locação dos prédios urbanos<sup>25</sup>, além da ampliação da regulação sobre o uso do solo e construção das edificações com edificação de escritórios como moradia.<sup>26</sup>

A partir da década de 1930 que se iniciou uma política social de habitação com financiamento pelo Estado da construção de moradias, porém, sendo destinada a aluguel, bem como, na criação dos parques proletários destinados à transferência de favelados. Intervenções como o congelamento dos aluguéis<sup>27</sup>

---

<sup>22</sup> MARICATO, Erminia. **Habitação...** Op. cit. p. 30.

<sup>23</sup> SILVA, José Afonso da. Op. Cit. p. 23.

<sup>24</sup> MARICATO, Erminia. **Habitação...** Op. cit. p. 33.

<sup>25</sup> BRASIL, Decreto nº 4.403, de 22 de Dezembro de 1921.

<sup>26</sup> MARICATO, Erminia. **Habitação...** Op. cit. p. 35.

<sup>27</sup> BRASIL, Decreto-Lei nº 4.598, de 20 de Agosto de 1942.

gerou o desestímulo às ofertas de moradia e a Fundação da Casa Popular<sup>28</sup> foi capaz de financiar poucas moradias.<sup>29</sup>

O loteamento irregular na periferia, a ocupação ilegal de terras e a autoconstrução de moradias foi a solução adotada pela massa trabalhadora em reforço ao modelo excludente. Com a ampliação da industrialização a partir da década de 50 no século XX incorporou-se ao crescimento urbano do ideário urbanístico modernista organização da cidade conforme suas funções através de zoneamento descolada da realidade<sup>30</sup>.

Neste contexto, o tratamento de qualquer problemática urbana pautou-se pela abordagem não sistematizada e casuística de aspectos locais na organização espacial intra-urbana e a remoção de estrangulamentos na infraestrutura social básica mediante soluções setoriais isoladas como na habitação. As tentativas de coordenação de política nacional não foram capazes de estabelecer linhas de uma ação urbana integrada.<sup>31</sup>

Houve a edição de lei federal que instituiu ao lado do regime de loteamento destinado à venda pelo pagamento do preço em prestações, um regime de urbanificação que previa a construção e casas populares com fins de garantir a eliminação de favelas e outras aglomerações além de prever ofertas de terrenos já urbanizados e projetos da sociedade civil ou da iniciativa privada para auxiliar solver os problemas habitacionais.<sup>32</sup>

O Sistema Financeiro da Habitação e o Banco Nacional da Habitação não gerou ruptura com sistema anterior: a ideologia da casa própria se tornou absoluta, o mercado de produção de habitação de várias unidades se ampliou para atender a classe média e o crescimento do sistema viário aberto ocorreu para a circulação de imóveis. Isto apenas aprofundou a segregação espacial e a exclusão social e agravou o problema de moradia.<sup>33</sup>

---

<sup>28</sup> BRASIL, Decreto-Lei nº 9.777, de 6 de Setembro de 1946.

<sup>29</sup> MARICATO, Ermínia. **Habitação...** Op. cit. p. 37.

<sup>30</sup> MARICATO, Ermínia. **Habitação...** Op. cit. p. 37 e 39.

<sup>31</sup> BARAT, Josef. **Problemas Institucionais do Planejamento Urbano**. in: KACOWICZ, Mateus. Op. cit. p. 128/136

<sup>32</sup> BRASIL, Lei nº 4.380 de 19 de Agosto de 1964. Art. 4º.

<sup>33</sup> MARICATO, Ermínia. **Habitação...** Op. cit. p. 48.

Com a edição da lei nacional disciplinadora do parcelamento do solo urbano<sup>34</sup> e as vedações legais impostas ao parcelamento pela sua condição geológica ou em áreas de preservação ecológica, os requisitos urbanísticos do solo urbano, exigência de documentos e cronograma de execução das obras de parcelamento ignorando a realidade fática reforçando a ocupação excludente e segregadora do solo urbano<sup>35</sup>.

As sucessivas tentativas de regulamentação do uso da terra – com códigos de edificação, normas para o parcelamento do solo – apresentaram-se como fracassadas no Brasil, em razão da falta de fiscalização capaz de fazer prevalecer às restrições e sua utilização não para a melhoria das condições de vida da cidade, mas para a exclusão da comunidade carente das áreas de interesse do mercado.<sup>36</sup>

No que tange ao acesso à moradia por parcela do grupo social que mais sofre com os efeitos da desigualdade econômica, não se ignora que já existia previsão na normatização específica da desapropriação por interesse social da sua incidência para fins de construção de casas populares<sup>37</sup>. Isto não foi suficiente para resolver os problemas sociais de habitação, diante de sua condição econômica de se inserir naquele sistema.<sup>38</sup>

A partir da década de 90 as áreas metropolitanas brasileiras refletiram mais nitidamente a desigualdade social através da segregação espacial – com a produção e apropriação desigual do espaço urbano – a ampliação dos excludentes – com a população de rua e do comércio informal – e a setorialidade dos investimentos – nas áreas valorizadas pelo mercado que reforça a violência e o problema habitacional.<sup>39</sup>

Diante da ausência de um regime jurídico capaz de resolver os problemas das habitações irregulares diversos instrumentos foram propostos pela doutrina para garantir a regularização fundiária de áreas assentadas populações de baixa

---

<sup>34</sup> BRASIL, Lei nº 6.766 de 19 de Dezembro de 1979.

<sup>35</sup> MARICATO, Ermínia. **Metrópole na Periferia do Capitalismo**. Op. Cit. p. 47.

<sup>36</sup> BRASILEIRO, Ana Maria. Op. cit. p. 36.

<sup>37</sup> BRASIL, Lei nº 4.132 de 10 de Setembro de 1962. Art. 2º V.

<sup>38</sup> SILVA, José Afonso da. Op. Cit. p. 379.

<sup>39</sup> MARICATO, Ermínia. **Metrópole...** Op. Cit. p. 53-54.

renda – como favelas, mocambos, palafitas e loteamentos irregulares – como o usucapião especial urbano de bens públicos, bem como, o direito de superfície.<sup>40</sup>

Ainda que a previsão da função social da propriedade já se encontrasse no ordenamento jurídico constitucional desde a Emenda Constitucional 01/1969<sup>41</sup> a inexistência de legislação infraconstitucional que conformasse seu conteúdo delineando uma política urbana ou a organização dos espaços utilizáveis não dotava de eficácia a norma constitucional<sup>42</sup>.

Houve projeto de lei que buscou explicitar a função social da propriedade tendo por diretrizes garantir iguais oportunidades de acesso à propriedade urbana e moradia, a regularização fundiária das áreas ocupadas por população de baixa renda e distribuição equitativa dos benefícios e ônus decorrentes da urbanização, todavia, o mesmo foi retirado pelo Poder Executivo em 1995 sem deliberação<sup>43</sup>.

Tal projeto foi substituído por outra proposição<sup>44</sup> que previa usucapião especial de imóvel urbano coletivo para fins de moradia, permitindo a aquisição imobiliária de área urbana de metragem superior a duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupado por edificação precária e mediante a posse ininterrupta e sem oposição. Tal projeto foi apensado àquele que viria estabelecer em 2001 o Estatuto da Cidade<sup>45</sup>.

Antes houve a criação de um regime de urbanizações para construção de moradias de interesse social instituído através de lei nacional de 1999 que produziu alterações nas regras relativas ao parcelamento de solo urbano impondo infra-estrutura básica dos parcelamentos situados nas zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social<sup>46</sup>.

---

<sup>40</sup> LIRA, Ricardo pereira. Op. cit. p. 363 e 373.

<sup>41</sup> BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de Janeiro de 1967 com a Emenda Constitucional nº 01 de 17 de Outubro de 1969. Art. 160.

<sup>42</sup> MOREIRA, Mariana. **A História do Estatuto da Cidade** in: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord). **Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257/2001**. 1 ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 31-36.

<sup>43</sup> BRASIL, Projeto de Lei n 775 de 04 de Maio de 1983.

<sup>44</sup> BRASIL, Projeto de Lei n. 2.191 de 27 de Abril de 1989.

<sup>45</sup> BRASIL, Projeto de Lei n. 5.788 de 1990.

<sup>46</sup> BRASIL, Lei nº 6.766 de 19 de Dezembro de 1979. Artigo 2º §6º com redação dada pela Lei 9.785/1999.

Igualmente ocorreu a edição de medida provisória<sup>47</sup> que regulamentava a concessão de uso especial para fins de moradia com intuito de regularização da posse daqueles que residem em imóvel público, facultando ao particular o uso privativo de bem público embora com maior grau de estabilidade em razão da sua natureza de contrato administrativo de duração perpétua.<sup>48</sup>

Apenas no início do século XXI que diante do cenário de crise financeira mundial com o recrudescimento de seus impactos negativos sobre a atividade econômica, renda e nível de emprego, as restrições de crédito associado às operações de financiamento habitacional dentre outros que foi adotada uma política pública nacional para facilitar o acesso à moradia própria para as famílias de menor renda por MP<sup>49</sup> depois por lei<sup>50</sup>.

O tema será tratado a seguir.

### III. POLÍTICAS HABITACIONAIS: DA MINHA CASA MINHA VIDA AO REBOOT

A demanda de um programa governamental nacional já era apontada pela doutrina diante das limitações do governo municipal de planejar e executar um programa para a cidade diante dos obstáculos de natureza história e cultural como déficit de serviços de infra-estrutura urbana, falta de interesse e participação da comunidade, além das pressões, influências e disputas no aparato administrativo.<sup>51</sup>

Com a instituição legal da política habitacional designada Minha Casa, Minha Vida buscou-se criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com determinada renda mensal, inclusive, com a previsão de doação de terrenos públicos, desoneração tributária

---

<sup>47</sup> BRASIL, Medida Provisória nº 2.220 de 04 de Setembro de 2001.

<sup>48</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia: Medida Provisória 2.220 de 04.09.2001** in: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord). Op. cit. p. 161.

<sup>49</sup> BRASIL, Medida Provisória nº 459 de 25 de Março de 2009.

<sup>50</sup> BRASIL, Lei nº 11.977 de 7 de Julho de 2009.

<sup>51</sup> BRASILEIRO, Ana Maria. Op. cit. p. 33.

e utilização dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade voltada ao controle da retenção das áreas urbanas em ociosidade<sup>52</sup>.

Em que pese a edição das demais normas relativas à regularização fundiária em áreas rurais<sup>53</sup> e urbanas<sup>54</sup> em terras situadas na União, foi com a referida lei que se previu e um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais voltados à regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares garantindo a titulação sobre a terra urbana para os seus ocupantes – geralmente ocupantes das classes de baixa renda.

Sob o contexto histórico brasileiro de um longo processo de exclusão do acesso à terra urbana, da falta de planejamento urbano advindo dos fins econômicos da formação das cidades, do crescimento desordenado e a ocupação irregular das áreas centrais urbanas, de inúmeras tentativas normativas de resolver a questão habitacional na ordem brasileira, a lei federal 11.977 de 2009 buscou ser mais um instrumento normativo.

A primeira edição do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) compreendia o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) sendo o primeiro com a criação de mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais, à requalificação de imóveis urbanos, à regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

Embora o governo federal adotou políticas redistributivas como a Bolsa Família o assentamento da população de baixa renda, portanto, sem a adoção concomitante de medidas socioeconômicas importa na persistência da miséria ou pobreza ou a ausência de serviços essenciais não conduz a realização plena do direito à moradia que depende da concretização de outros direitos fundamentais.

Por esta razão, a dificuldade de solução de tal problema urbanístico envolve a má distribuição das políticas urbanas, com a canalização dos recursos estatais para áreas ocupadas pelas classes superiores da extratificação social e

---

<sup>52</sup> BRASIL, Lei nº 11.977 de 7 de Julho de 2009. Art. 3º.

<sup>53</sup> BRASIL, Lei nº 11.952 de 25 de Junho de 2009. Art. 5º a 20.

<sup>54</sup> BRASIL, Lei nº 11.952 de 25 de Junho de 2009. Art. 21 a 30.

a falta de reinvidicação das camadas populares<sup>55</sup>, o que produz uma assimetria no que tange à resolução do problema urbanístico.

De tal sorte, que a concretização do direito à moradia não se limita à regularização fundiária com a concessão do título de posse ou propriedade à população carente, mas envolve a adoção de variadas políticas públicas, que permitam alterações na realidade socioeconômica.

Note que, também, os limites financeiros e os desequilíbrios espaciais geram distorções no financiamento das políticas habitacionais e sociais e igualmente impõe fator limitativo à implementação do direito de moradia àqueles que residem nas referidas áreas mais carentes.<sup>56</sup>

Como limites financeiros temos a disponibilidade de recursos arrecadados diante do crescimento das necessidades de moradia e como desequilíbrios espaciais o crescimento dos recursos depende de ampliação da atividade econômica que não necessariamente acompanha as necessidades de gastos.

Por efeito, a escassez ou déficit habitacional na realidade brasileira não é a causa, mas manifestação dos baixos níveis de desenvolvimento sócio-econômico de parcela substancial da população nacional que não é alcançada pela oferta do mercado convencional através do sistema de financiamento imobiliário.

Portanto, não é capaz de gerar o volume adequado de habitações, bem como, não consegue ser objeto de pleno e indiscriminado de políticas habitacionais sociais com a concessão de subsídios pelo Estado Brasileiro em razão dos limites financeiro-orçamentários.<sup>57</sup>

Não se trata, a questão da habitação apenas de um problema de oferta em extensão – quantidade de moradias – mas igualmente de profundidade – permitindo atingir a diversificação da população e não somente limitar-se a mera oferta de um produto baseado em padrões alheios.

Na própria habitação popular concedida pelo o Estado oferece-se uma moradia mínima para aquela parcela da sociedade, com a oferta dos

---

<sup>55</sup> BRASILEIRO, Ana Maria. Op. cit. p. 39.

<sup>56</sup> SILVA, Fernando A. Rezende da. **Aspectos Financeiros do Planejamento Urbano**. in: KACOWICZ, Mateus. Op. cit. p. 76/77.

<sup>57</sup> SEELENBERGER, Sergio H. Op. cit. p. 200.



equipamentos públicos a posteriori e o título de propriedade ainda após a quitação dos compromissos<sup>58</sup>, ao invés de serem tais elementos articulados.

Neste contexto, o regime de regularização fundiária instituído pela Lei Federal nº 11.977 de 2009 buscou ultrapassar ou ao menos minimizar tais entraves de distintas ordens – requisitos demasiadamente específicos da disciplina jurídica geral de parcelamento do solo urbano que não se adéquam as referidas áreas.

Ademais, tentou resolver questões como a especulação imobiliária na construção e venda de empreendimentos que impede o acesso a moradia pelas camadas populares, as influências e pressões nas áreas economicamente viáveis ou pelo oferecimento de equipamentos públicos.

Buscou, também, considerar os limites financeiros do ente municipal para a construção de moradias popular, dentre outros – permitindo a regularização de uma situação fática consolidada de habitação e garantindo a concretização ao direito à moradia urbana para as populações carentes.

Em igual sentido, com o regime instituído pela Lei Federal nº 13.465 de 2017, que resultou em novo marco da regularização fundiária tentou-se ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados.

A lei de regularização fundiária de 2009 explicitava como um de seus princípios a ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda com prioridade para sua permanência na área ocupada assegurada a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental<sup>59</sup>.

Tal permanência na área ocupada era apontada pela doutrina em razão da capacidade econômica inferiorizada de seus moradores que dificulta o acesso aos equipamentos públicos onerando os gastos com transporte e dificultando o

---

<sup>58</sup> SEELENBERGER, Sergio H. Op. cit. p. 209.

<sup>59</sup> BRASIL, Lei nº 10.257 de 2001. Art. 48 inciso I.

trabalho<sup>60</sup>, porém, envolve a realização do direito fundamental social a moradia digna igualmente.

Com a edição lei federal nº 13.465 de 2017 propôs-se além da regularização fundiária dos núcleos urbanos informais comprovadamente existentes, na forma desta Lei, até 22 de dezembro de 2016, promover a integração social e a geração de emprego e renda e estimular a resolução extrajudicial de conflitos.

Há a reurb de Interesse Social - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal - e a Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) - aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na primeira hipótese.

A lei buscou instituir no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

Previu como instrumento a demarcação urbanística, que é procedimento destinado a identificar os imóveis públicos e privados abrangidos pelo núcleo urbano informal e a obter a anuência dos respectivos titulares de direitos inscritos na matrícula dos imóveis ocupados, culminando com averbação na matrícula destes imóveis da viabilidade da regularização fundiária, a ser promovida a critério do Município.

Ainda teve 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, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse – legitimação fundiária – reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade objeto da Reurb.

Com a mudança do governo, a Lei Minha Casa Minha Vida foi revogada com a substituição pelo Programa Casa Verde e Amarela – Lei 14.118/21 – com

---

<sup>60</sup> FUKASSAWA, Fernando. Op. cit. p. 90.

a finalidade de promover o direito à moradia a famílias residentes em áreas urbanas com renda mensal de até R\$ 7.000,00 (sete mil reais) e a famílias residentes em áreas rurais com renda anual de até R\$ 84.000,00 (oitenta e quatro mil reais).

O Programa foi extremamente criticado por reduzir a expansão da promoção – com faixas de valor e sem pleno subsídio pelo governo – e acabou sendo substituído pela nova edição da Lei 14.620/23 – *reboot* do Programa Minha Casa Minha Vida – que incorporou as críticas em relação ao marco anterior e buscou ampliar a política habitacional.

A nova edição do programa tem por finalidade promover o direito à cidade e à moradia de famílias residentes em áreas urbanas, associado ao desenvolvimento urbano, econômico, social e cultural, à sustentabilidade, à redução de vulnerabilidades e à prevenção de riscos de desastres, à geração de trabalho e de renda e à elevação dos padrões de habitabilidade, de segurança socioambiental e de qualidade de vida.

Houve ampliação das fontes orçamentárias – além de FNHIS, FAR, FDS, FGTS, emendas parlamentares, contrapartidas financeiras... – critérios para a localização dos conjuntos habitacionais, investimentos em infraestrutura, reformulação das faixas de renda atendidas, aprimoramento das especificações dos imóveis dentre outros avanços importantes.

Com a edição da Lei 15.081/24 houve alteração no Programa Minha Casa Minha Vida com atualização da faixa de valor, o dever da União de apoio técnico e financeiramente as ações de regularização fundiária de assentamentos urbanos e de definir as regras específicas para os beneficiários do programa atendidos em áreas urbanas, bem como, regras específicas sobre a contratação de financiamento nestas áreas.

São ações importantes para minimizar a questão fundiária, porém, sem a adoção de medidas concomitante junto a tais políticas públicas habitacionais para a população de baixa renda, ainda resultará em déficit na realização do direito à moradia por garantia de titulação sem acesso à infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos sem articulação com outras ações estatais.

O tema será tratado a seguir.

#### IV. POLÍTICA HABITACIONAL E O DIREITO À MORADIA DIGNA

Usualmente se identifica o direito à moradia como direito humano-fundamental de natureza social, já que não se liga apenas a interesses privados de índole individual – como é usualmente a propriedade – mas a tutela de interesses públicos, já que envolve o bem-estar da coletividade, e em especial, demanda ações para parte da população que reside em locais caracterizados pela precariedade como favelas, comunidades, palafitas e afins.

Essa dimensão social afasta a tradicional identificação de moradia como habitação, já que embora naturalmente englobe, também, as relações patrimoniais advindas da propriedade, o direito à moradia admite um cunho social como tratado, mas, também, um eminentemente pessoal, já que envolve o acolhimento para além de uma estrutura material somente, mas uma condição digna de abrigo<sup>61</sup>.

A moradia é o *locus* das relações individuais do ser humano – o lugar de seu abrigo e proteção, de intimidade e vivência – onde desenvolve sua personalidade no campo mais íntimo. Neste viés, o bem não assume a dimensão liberal clássica napoleônica de uma propriedade sujeita à um domínio com exclusão, mas de uma relação jurídica do seu titular com a comunidade onde o objeto – a moradia – serve para manifestação de sua autonomia.

Além disto, o direito à moradia tido a partir da cláusula geral da dignidade da pessoa humana assume uma dimensão de índole social, já que corresponde ao ambiente onde seu titular exerce as suas relações sociais próximas. Por um lado, é o lugar de convivência socioafetiva com a família ou vínculos fraternos, por outro, de interações com a vizinhança e com a comunidade local.

Por fim, a moradia digna representa para além do exercício de uma autonomia privada – individual e social – uma autonomia pública. Por um lado,

---

<sup>61</sup> SOUZA, Sérgio Iglesia Nundes de. *Direito à Moradia e de Habitação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 139.

no conhecido domicílio – para eleitoral, civil, penal e administrativo – porém sem se restringir somente ao endereço. É o local de vínculo com a cidade e o Estado como condição para o exercício de sua dignidade, na dimensão de liberdades públicas e cidadania política<sup>62</sup>.

Reconhecer o direito humano-fundamental-social à moradia à luz da dignidade da pessoa humana significa reconhecer mais do que uma prestação estatal por habitação adequada, mas uma moradia como forma de garantir a melhoria contínua de sua condição de vida<sup>63</sup>, com adoção pelos Estados de políticas públicas de habitação que permitam realizar progressivamente o ser humano em sua autonomia, personalidade e, portanto, dignidade.

Isto importa a implementação de ações estatais de promoção como visto, mas, igualmente, estabelecer sistemas eficazes de sua proteção, de forma a garantir o assentamento do ser humano com segurança – proteção legal da posse contra despejos forçados, perturbação ou ameaça – em áreas seguras, saudáveis, equitativas, sustentáveis e produtivas<sup>64</sup>, ou seja, que o direito à moradia se conecte plenamente ao direito à cidade.

Neste ponto, a regularização fundiária é um processo para acerto não apenas urbanístico, mas também social da terra, ou seja, dos assentamentos irregulares ou clandestinos destinados à moradia em atenção a promoção de uma urbe, o que conduz inexoravelmente ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e as condições saudáveis de seus habitantes.

O direito à moradia enquanto direito humano, fundamental e social é complexo e multifacetado não se limitando apenas a proteção da propriedade individual, liberal e burguesa ou a promoção do coletivo social via regularização fundiária para as comunidades carentes. Ao revés, demanda em sua relação com os demais direitos, um feixe de ações estatais – e de particulares – na promoção da dignidade humana.

---

<sup>62</sup> PAGANI, Elaine Adelina. *O Direito de propriedade e o direito à moradia: um diálogo comparativo entre o direito de propriedade urbana imóvel e o direito à moradia*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009. p. 122.

<sup>63</sup> Organização das Nações Unidas, Assembleia Geral, Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, 16 de dezembro de 1966. Art. 11. II.

<sup>64</sup> SAULE JUNIOR, Nelson. *Direito à Cidade: Trilhas Legais para o Direito das Cidades Sustentáveis*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002. p. 21.

Não se limita apenas a prestação negativa estatal – de não ser privado arbitrariamente de uma habitação – mas ainda medidas de caráter positivo – garantindo a moradia mediante políticas públicas que envolvem em um primeiro momento a habitação, mas que não se limita apenas a implementação pelo Estado de programas habitacionais<sup>65</sup>. Devem ser buscadas ações estatais que garantam a promoção da moradia para além da habitação.

Uma vez que a lei de regularização fundiária urbana abrange assentamentos irregulares, a saber, aglomerados subnormais ocupados por coletividade de pessoas em parcelamentos informais ou irregulares com uso predominante de fins de moradia, a regularização fundiária envolve a promoção da dignidade da população que reside em locais caracterizados pela precariedade como favelas, comunidades, palafitas e afins.

Importa em abranger o núcleo dos direitos fundamentais<sup>66,67</sup>, já que envolve prestações de saúde, educação, moradia e de direitos políticos, retirando os moradores da comunidade da condição precária, para alçarem o *status* de efetivos titulares de posições subjetivas em face do Estado e possam exercer plenamente a sua autonomia privada individual e social, mas igualmente pública e política.

## V. CONCLUSÃO

A consagração expressa na Constituição Federal de 1988 do direito humano-fundamental-social à moradia demanda dos poderes públicos não

---

<sup>65</sup> BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de Outubro de 1988. Art. 23 IX.

<sup>66</sup> Parte da doutrina ao se referir ao mínimo existencial considera a distinção entre um núcleo essencial que deve ser reconhecida eficácia jurídica positiva e para além deste núcleo onde se desenvolvem outras modalidades de eficácia jurídica na preservação do espaço da política e das deliberações majoritárias. Barcellos, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. cap. VII, em especial p. 248.

<sup>67</sup> Considerar, por exemplo, que o direito a moradia se sujeita a discricionariedade ou conformação dos poderes públicos – definindo se devem ser colocados ou não a disposição da sociedade – ou a reserva do possível e as limitações financeiras – permitindo que o Poder Público disponha livremente da maior parte do orçamento com publicidade e alegue insuficiência econômica para realizar essas prestações essenciais – seria violar as próprias regras do jogo democrático, uma vez que, para participar da deliberação pública é necessária ao cidadão a fruição mínima dos direitos fundamentais.

apenas abstenção em sua violação, mas dever de adoção das medidas para a sua efetiva implementação através da adjudicação das prestações necessárias.

A implementação de políticas públicas sai da esfera de tomada livre de decisão política – seja na conformação legislativa ou discricionariedade administrativa – para obrigação constitucional da adoção de planos e programas governamentais capazes de atender o respectivo direito constitucional.

Neste viés, embora o direito à moradia envolve em uma primeira face a garantia da estabilidade da habitação, não se limitam tais ações apenas à políticas públicas habitacionais, mas demandam a articulação com outros programas governamentais capazes de garantir a sua plena realização.

O programa de regularização fundiária ou de construção popular deve garantir a habitação em áreas seguras, saudáveis, equitativas, sustentáveis e produtivas, bem como, a existência de infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos que permitam uma moradia que atenda a dignidade, a saber, permita o pleno exercício da personalidade.

Isto significa reconhecer que embora a questão fundiária se inicie com a assimetria do acesso ao solo urbano, por outro lado, representa a disputa não somente da propriedade formal, mas da própria cidade e, portanto, envolve mais do que apenas a titulação, que desnuda dos demais conteúdos ainda mantém seu titular na periferia da cidade formal.

Há avanços nas políticas habitacionais com a crescente busca pela não periferização territorial dos assentamentos e a implementação de infraestrutura e equipamentos urbanos, porém, sem a articulação necessária com políticas econômicas e sociais pode resultar em avessos como a precarização ou gentrificação dentre outros.

## REFERÊNCIAS

ARONNE, Ricardo. **Propriedade e Domínio: Reexame Sistemático das Noções Nucleares de Direitos Reais**. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

BALDEZ, Miguel Lanzellotti. **Solo urbano: Propostas para a Constituinte**. Rio de Janeiro: Apoio Juridico Popular, 1986.

CARRERA, Franciso. **Cidade Sustentável: Utopia ou Realidade?** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

CAVEDON, Fernanda de Salles. **Função social e ambiental da propriedade.** Florianópolis: Visualbooks, 2003.

DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord). **Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257/2001.** 1 ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

DUARTE, Marise Costa de Souza. **Meio Ambiente e Moradia: Direitos Fundamentais e Espaços Especiais na Cidade.** Curitiba: Juruá, 2012.

HARVEY, David. **A Justiça Social e a Cidade.** São Paulo: Hucitec, 1980.

HUMBERT, Georges Louis Hage. **Direito Urbanístico e Função Socioambiental da Propriedade Imóvel Urbana.** Belo Horizonte: Fórum, 2009.

KACOWICZ, Mateus. . **Desenvolvimento e Política Urbana.** Rio de Janeiro: IBAM, 1976.

LEAL, Rogério Gesta. **Direito Urbanístico.** Porto Alegre: Renovar, 2003.

LUÑO, Antonio Enrique Perez. **Los Derechos Fundamentales.** Madrid: Tecnos, 2004.

MARICATO, Erminia. **Habitação e Cidade.** 6 ed. São Paulo: Atual, 1997.

\_\_\_\_\_. **Brasil. Cidades: Alternativas para a Crise Urbana.** Petrópolis: Vozes, 2001.



PAGANI, Elaine Adelina. **O Direito de propriedade e o direito à moradia: um diálogo comparativo entre o direito de propriedade urbana imóvel e o direito à moradia**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.

LIRA, Ricardo Pereira. **Elementos de Direito Urbanístico**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

PENA-VEJA, Alfredo. **O despertar ecológico: Edgar Morin e a ecologia complexa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

RIOS, Arthur. **Regularização Fundiária Urbana**. Curitiba: Juruá, 2012.

SALE JUNIOR, Nélon. **Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro: Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e Eficácia do Plano Diretor**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

SOUZA, Sérgio Iglesia Nundes de. **Direito à Moradia e de Habitação**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

VIANNA, Oliveira. **Populações Meridionais do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2005.

VIANNA JUNIOR, Helio. **A Estrutura Interna da Cidade**.