XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE II

ADRIANA FASOLO PILATI

CLÁUDIA FRANCO CORRÊA

ROSÂNGELA LUNARDELLI CAVALLAZZI

Copyright © 2022 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

D597

Direito urbanístico, cidade e alteridade II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Adriana Fasolo Pilati; Cláudia Franco Corrêa; Rosângela Lunardelli Cavallazzi.

– Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-633-8
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constitucionalismo, Desenvolvimento, Sustentabilidade e Smart Cities

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito urbanístico. 3. Cidade e alteridade.

XXIX Congresso Nacional do CONPEDI Balneário Camboriu - SC (3: 2022: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE II

Apresentação

Caros pesquisadores a apresentação do GT Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade do XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC com a parceria inigualavel da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, realizado entre os dias 07, 08 e 09 de dezembro de 2022, vem plena do sabor do encontro presencial realizado . O desejo dos pesquisadores do Direito por dialogo foi mais forte que a conjuntura da pandemia imanente e os retrocessos dos direitos sociais.

O CONPEDI explicita a dimensao real dos estudos e investigacoes que enfrentam o presente e projetam o futuro a partir do GT Grupo de Trabalho Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade, sintonizado com o tema nuclear do Congresso Constitucionalismo, Desenvolvimento, Sustentabilidade e Smart Cities

As reflexoes e debates realizadas a partir dos relevantes artigos selecionados, pelo sistema de dupla revisão cega, por avaliadores ad hoc, para apresentação no evento refletiu o estado da arte da area de conhecimento e, principalmente permitiu realizar a produtiva abordagem interdisciplinar . O desafio permanente do CONPEDI de projetar a pesquisa jurídica para o avanço social do Brasil constituiu inspiração para os trabalhos apresentados conforme descrição que se segue

Caros pesquisadores a apresentação do GT Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade do XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC com a parceria inigualavel da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, realizado entre os dias 07, 08 e 09 de dezembro de 2022, vem plena do sabor do encontro presencial realizado . O desejo dos pesquisadores do Direito por dialogo foi mais forte que a conjuntura da pandemia imanente e os retrocessos dos direitos sociais.

O CONPEDI explicita a dimensao real dos estudos e investigacoes que enfrentam o presente e projetam o futuro a partir do GT Grupo de Trabalho Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade, sintonizado com o tema nuclear do Congresso Constitucionalismo, Desenvolvimento, Sustentabilidade e Smart Cities

As reflexoes e debates realizadas a partir dos relevantes artigos selecionados, pelo sistema de dupla revisão cega, por avaliadores ad hoc, para apresentação no evento refletiu o estado da arte da area de conhecimento e, principalmente permitiu realizar a produtiva abordagem interdisciplinar . O desafio permanente do CONPEDI de projetar a pesquisa jurídica para o avanço social do Brasil constituiu inspiração para os trabalhos apresentados conforme descrição que se segue

1. CONTROLE JURISDICIONAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PLANEJAMENTO URBANO: A USUCAPIÃO ESPECIAL SEGUNDO O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL de autoria de Gerusa Colombo , Fábio Scopel Vanin , Wilson Antônio Steinmetz, o artigo analisa a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 422.349 observando a forma de controle jurisdicional das políticas públicas. Conduz o estudo na trilha do usucapião especial no contexto do planejamento urbano para examinar a decisão à luz das objeções ao controle jurisdicional de políticas públicas, tais como o deslocamento indevido de competência, o déficit democrático e de expertise e os efeitos simbólicos da decisão. O estudo desenvolve-se com base no método analítico, em pesquisa bibliográfica e documental.

2. A TUTELA DO MEIO AMBIENTE NO ÂMBITO MUNICIPAL: A LUZ DO TEMA 145 DO STF da lavra de Gade Santos de Figueiró e Vanderlei Schneider, o estudo esta concentrado no TEMA 145 do STF que revela importante marco jurídico na pacificação das competências legislativas ambientais, na mesma grandeza que fora a LC 140/11, ao disciplinar as competências administrativa ambientais. O tema 145 se traduz em ferramenta de efetividade posto na responsabilidade do enunciado no art. 225 da CRF/88. O artigo elucida que o princípio de preservação ambiental não pode ser insensível a conjuntura local, implicitos os interesses ecológicos, sociais e econômico.

3. A GOVERNANÇA E A TECNOLOGIA A SERVIÇO DOS MUNICIPIOS: AVANÇOS E RETROCESSOS DAS SMART CITIES de autoria de Edson Ricardo Saleme , Cleber Ferrão Corrêa e Silvia Elena Barreto Saborita, a investigacao considera os desafios dos municipios no que tange a tecnologia e governanca. Observa na a dificuldade em se manter uma municipalidade dentro de bases tecnológicas com propostas inovadoras em face dos graves problemas sociais que marcam o país não excluem cidades com propostas diferenciadas. O trabalho adota o método hipotético-dedutivo e a metodologia documental e bibliográfica.

4. ZONEAMENTO COMO FERRAMENTA DE PROTEÇÃO CULTURAL: EM PAUTA AS LEIS MUNICIPAIS DE PORTO ALEGRE E SÃO JOSÉ DOS AUSENTES de autoria

de Aline Maria Trindade Ramos , Juliana Cainelli De Almeida , Vanderlei Schneider, analisa a competência, especialmente a municipal, para proteger o patrimônio cultural, com objetivo de verificar o cabimento do zoneamento como possibilidade de proteçãom, especialmente no recorte espacial que compreende os municípios de Porto Alegre e São José dos Ausentes. As leis municipais sao observadas relacionando com texto constitucional, numa abordagem teórica que diferencia ambas as aplicações do zoneamento, através do método de trabalho dedutivo, com a aplicação à realidade fática em nível municipal.

5. POLÍTICAS URBANÍSTICAS E AMBIENTAIS PELA ATUAÇÃO DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS da lavra de Carlos Alberto Lunelli , Rodrigo Ichikawa Claro Silva e Dionata Luis Holdefer, estuda a problemática que envolve pontos atrelados ao 'empoderamento' e à realização prática das atribuições extrajudiciais - de notas e registros públicos -, acerca do empreendimento e planejamento das diretrizes urbanísticas e ambientais, em seus ditames jurídicos, políticos e sociais. A investigacao tambem alcança a contribuição das serventias extrajudiciais no contexto - público e privado - de maior inclusão, efetivação de direitos fundamentais com, maior proteção ao meio ambiente e o fomento de melhores condições a uma vivência digna a todos.

6. A VEDAÇÃO DE ALTERAÇÕES NO PROJETO DE LEI DO PLANO DIRETOR PELA CÂMARA MUNICIPAL SEM A PARTICIPAÇÃO POPULAR com a autoria de Jose De Oliveira Junior e Wilson Antônio Steinmetz, a partir do conceito filosófico do direito à cidade na perspectiva de Henri Lefebvre realiza a reflexão sobre os direitos fundamentais sociais relacionados à política de desenvolvimento e expansão urbana. Observa a atuação do Ministério Público no controle judicial do processo legislativo de aprovação do Plano Diretor em consonancia com o papel da Câmara Municipal no que tange a emendas parlamentares com a participação popular, a realização de prévias e amplas consultas populares, por meio de audiências públicas, consultas, debates e conferências.

7. DIÁLOGO ENTRE SUSTENTABILIDADE E ALTERIDADE URBANA NO CONTEXTO DAS CIDADES INTELIGENTES de autoria de Victória Rodrigues Barreto , Letícia Feliciana dos Santos Cruz e Diogo De Calasans Melo Andrade, estuda o tema das cidades inteligentes e a sua implementação como um caminho possível para o alcance do desenvolvimento sustentável capaz de promover a alteridade urbana. A pesquisa documental, através de abordagem qualitativa investiga os desafios e perspectivas para uma gestão sustentável, meio ambiente equilibrado e mobilidade inteligente no país. O diálogo entre sustentabilidade e alteridade aborda as cidades inteligentes como possíveis caminhos para a solução dos problemas urbanos.

8. O REGIME JURÍDICO-URBANÍSTICO DO PATRIMÔNIO CULTURAL MAESA DE CAXIAS DO SUL – RS de autoria de Gerusa Colombo , Fábio Scopel Vanin e Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira, realiza o estudo da regulamentação, em especial aspectos do Plano Diretor, Lei de Doação e Plano Geral, especialmente no caso do patrimônio cultural "MAESA", antigo parque fabril localizado na cidade de Caxias do Sul – RS, Brasil. Os resultados apontaram que a MAESA tem zoneamentos específicos, sendo tombada e identificada como Ponto de Interesse Patrimonial Histórico. A pesquisa tem natureza básica com abordagem qualitativa.

9. CIDADES INSPIRADAS EM PUBLICO-ALVO DETERMINADO: VANTAGENS E NECESSIDADE DE PLANEJAMENTO ESPECÍFICO com os autores Edson Ricardo Saleme e Marcelo José Grimone investigou a existência de cidades com características próprias, destinadas a atingir públicos determinados nos processos decisórios. O estudos alcança experiências realizadas no Canadá, que trouxe verdadeira novidade em termos turísticos para impulsionar a econômica local. O estudo ressalta que as municipalidades não podem se restringir a efetivar a regulação e planificação territorial sem contemplar possibilidades econômicas a serem atingidas em curto, médio e longo prazo.

10. IMOVEIS PUBLICOS ABANDONADOS NO CENTRO DA CIDADE DE MANAUS de autoria de Edvania Barbosa Oliveira Rage e Abraão Lucas ferreira Guimarães, o artigo analisa a situação dos imóveis abandonados e suas consequencias para a população de Manaus. A reflexão central da pesquisa questiona o papel do poder publico no sentido da redução dos impactos na cidade em razao dos imoveis abandonados. As conclusões destacam a necessaria adoção de politicas publicas para revitalizar, de forma sustentavel o centro da cidade de Manaus/AM.

11. ASPECTOS DA CIDADANIA NA CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO URBANO E NO DIREITO À MORADIA: SUBCIDADANIA EM FAVELAS CARIOCAS com os autores Paula Constantino Chagas Lessa , Bruno Lúcio Moreira Manzolillo e Maria Clara Moreira da Silva, segundo uma abordagem interdisciplinar, o estudo realiza uma reflexão sobre aspectos da cidadania no espaço urbano e os direitos a ela inerentes, no âmbito da questão da moradia. Considera que o elemento favela está presente desde os bairros da Zona Sul carioca até as áreas mais marginalizadas da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, como a favela de Jardim Gramacho, em Duque de Caxias. Ressalta o contexto da favela como espaço de vulnerabilidade socioeconômica e civil com a situação de subcidadania de seus moradores.

12. O DIREITO HUMANO À ÁGUA E O USO DE NANOTECNOLOGIAS COMO O GRAFENO NO TRATAMENTO DE ÁGUAS E EFLUENTES: ALTERNATIVAS PARA

CUMPRIMENTO DO ODS 6 DA AGENDA 2030, de autoria de Kamilla Machado Ercolani , Alexandre Cesar Toninelo e Dionata Luis Holdefer, estuda o contexto das mudancas climaticas na interconexão das ações dos Estados para salvaguardar os bens ambientais e o desenvolvimento socioeconômico. Situa o problema de pesquisa com a questão sobre a relevancia do direito humano ao acesso à água potável, preservação e o cumprimento do ODS 6 da Agenda 2030. Observa tambem afalta de legislação específica no âmbito nacional sobre as nanotecnologias, em especial o uso do grafeno, os impactos jurídicos e socioambientais promovidos por essa lacuna.

13. O CONTROLE DA EXPANSÃO HOTELEIRA E RESIDENCIAL NO VALE DOS VINHEDOS: A IDEOLOGIA AMBIENTAL NA PROTEÇÃO DA VOCAÇÃO VITIVINÍCOLA de autoria de Ailor Carlos Brandelli e Carlos Alberto Lunelli, reconhece a necessidade de controle da expansão hoteleira e residencial com implicaçoes na proteção da vocação vitivinícola ao estudar a destinação das propriedades no Vale dos Vinhedos, interior do município de Bento Gonçalves (RS): a expansão da rede hoteleira e a criação de condomínios fechados. Ressalta o considerável impacto paisagístico, viário, de vizinhança , inclusive significativa redução das áreas de plantio de videiras, cujos cultivares são necessários para manutenção da Denominação de Origem (DO), que adota regras específicas de cultivo e de processamento das uvas autorizadas.

14. CIDADES INTELIGENTES E PLANEJAMENTO URBANO ESTRATÉGICO: PLANO DIRETOR, UMA PRÁTICA INCLUSIVA? Os autores Letícia Feliciana dos Santos Cruz , Victória Rodrigues Barreto e Diogo De Calasans Melo Andrade questionam os entraves frente a busca por uma integração sociodigital nas urbes. Aborda os aspectos gerais do direito urbanístico, com realce para a pauta das novas tecnologias, para, a seguir analisar o planejamento estratégico sob uma prática político-democrática em conjunto com os planos diretores participativos. Ressalta a promoção de políticas públicas sociais como verdadeira e legítima forma de envolver o cidadão as benesses da cidade e, consequentemente, como garantidoras do direito à vida digna.

15. A PAISAGEM STANDARD E A PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA: O CASO-REFERÊNCIA DA ILUMINAÇÃO PÚBLICA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, de autoria de Rosângela Lunardelli Cavallazzi , Daniela Suarez Pombo e Ivan Cavallazzi Da Silva realiza as primeiras anotações em relação ao conteúdo do Contrato de Parceria Pública-Privada sobre serviço de iluminação pública na cidade do Rio de Janeiro. As reflexoes consideram a eficácia social do direito à cidade no bojo do processo de estandardização da

cidade e os prováveis efeitos na paisagem do espaço urbano. Adota a abordagem interdisciplinar com o estudo de caso-referência. Identifica o perfil das produções normativas construídas segundo a lógica do mercado, principalmente no bojo de relações assimétricas.

16. DIREITO À CIDADE: A QUEM PERTENCE O DIREITO À CIDADE? Questão proposta pelos autores Paula Constantino Chagas Lessa , Caio Calvão Pereira e Wesley Gabriel Santiago da Silva Brito, no contexto do espaço de convivência social e integração entre os mais diversos grupos ecléticos, sob a ótica de políticas públicas. Estuda os processos históricos que perpassam no direito urbanístico, nas formas e processos de revisão dos Planos Diretores das regiões metropolitanas do Rio de Janeiro, ressaltando a situação sobre as diversas minorias excluídas. A metodologia inclui abordagem interdisciplinar e estudo de caso-referencia.

17. OS DESAFIOS DAS SMARTCITIES NO CONTEXTO PÓS REVOLUÇÃO DIGITAL de autoria de Andréa Arruda Vaz , Sérgio Czajkowski Jr e Tais Martins, a pesquisa realizou um ensaio voltado a reforçar a necessidade em se instituir políticas públicas calcadas nas tecnologias ditas inteligentes, mas igualmente capazes de fortalecer as práticas de governança e que primam pelo bem-estar comum. Ressalta os desafios e demais percalços inerentes à infusão das Novas Tecnologias Digitais da Informação e da Comunicação nas Smartcities, em especial no que concerne ao respectivo amparo aos interesses coletivos. Nas conclusões destaca a constituição de novos arranjos de poder, os quais obrigam o estado a (re)legitimar a sua existência bem como demonstrar a respectiva efetividade de suas ações, na Sociedade da Informação.

18. PROGRESSO URBANO, LEGITIMIDADE E PARTICIPAÇÃO SOCIAL – UMA ANÁLISE HISTÓRICA DA EVOLUÇÃO DA CIDADE DE CURITIBA/PR. De autoria de Andréa Arruda Vaz , Sérgio Czajkowski Jr e Tais Martins, a investigação considera o papel de crescente relevância no cenário global das cidades, diante do advento da Quarta Revolução Industrial. Analisa o caso da cidade de Curitiba/ PR, analisando dois momentos: a fase pré-lernista e a fase pós-lernista, dada a constatação de que a figura do prefeito Jaime Lerner teve grande relevância para a formação história desta cidade. O estudo tambem tece considerações em torno do conceito de progresso urbano

.

19. POLUIÇÃO DOS IGARAPÉS NAS ÁREAS URBANAS DA CIDADE DE MANAUS, de autoria de Abraão Lucas Ferreira Guimarães e Edvania Barbosa Oliveira Rage, estuda os impactos que a poluição dos igarapés da cidade de Manaus. Apresenta conclusões sobre o

papel dos Estados no sentido de assegurar o direito fundamental, promovendo equilíbrio, protegendo e preservação os igarapés da cidade. Ao longo da pesquisa destaca os impactos que a poluição dos igarapés causam no meio ambiente local e na saúde dos habitantes de Manaus/Am.

20. O DIREITO REAL DE CONCESSÃO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA da autoria de Adriana Fasolo Pilati, o artigo analisa o direito real de concessão especial para fins de moradia observando sua efetividade na tutela do direito à moradia e à função social da propriedade como conceito de direito social e fundamental introduzido pela Constituição Federal de 1988. O estudo tambem abrange uma abordagem dedutiva que permite preencher uma lacuna há muito existente no direito brasileiro que é a de ocupação de terrenos, particulares ou públicos, quando se tratar especificamente de concessão para fim especial de moradia, modificando a ideia de absorção da propriedade e elevando sua ocupação de forma ampla, legal e socialmente justa.

21. DAS RELAÇÕES ENTRE DIREITO À MORADIA E DIREITOS Á CIDADE, de autoria de Eloah Alvarenga Mesquita Quintanilha , Jordana Aparecida Teza e Cláudia Franco Corrêa a investigação visa demonstrar a necessidade de um esforço multidisciplinar entre os textos legais e os agentes interessados em alcançar uma maior proximidade com a igualdade através do direita à moradia e o direito de acesso pleno à cidade. O objeto principal do estudo é a questão habitacional, o acesso à moradia e à cidade.

22. DA HONRA A DIGNIDADE: UMA ANÁLISE DO CONCEITO DE MORADIA DIGNA de autoria de Cláudia Franco Corrêa e Cristina Gomes Campos De Seta, o artigo apresenta uma reflexão sobre as consequências da “separação” das cidades (indigna e digna) no sistema que se apropria do espaço urbano como commodties e uso o espaço como reservas feudais a justificar a criação do que se passou a denominar de estado paralelo”. Os conceitos “Moradia Indigna” ,“honra”, “dignidade”e “cidadão” como titular de direitos em face do Estado são analisados.O estudo adota o método dedutivo e o procedimento técnico de revisão bibliográfica.

Finalizamos a apresentação convidadndo os pesquisadores para percorrerem os artigos apresentações com uma leitura que permitira revelar a relevancia dos estudos, a densidade das reflexões e, principalmente o valioso dialogo interdisciplinar sempre presente no campo do Direito Urbanistico realizado durante o XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU – SC.

Adriana Fasolo Pilati

Universidade de Passo Fundo

Cláudia Franco Corrêa

Univerisdade Veiga de Almeida

Rosângela Lunardelli Cavallazzi

Universidade Federal do Rio de Janeiro /

Pontifícia Universidade Catolica do Rio de Janeiro

DAS RELAÇÕES ENTRE DIREITO À MORADIA E DIREITOS Á CIDADE.

RELATIONS BETWEEN THE RIGHT TO HOUSING AND RIGHTS TO THE CITY.

Eloah Alvarenga Mesquita Quintanilha [1]
Jordana Aparecida Teza [2]
Cláudia Franco Corrêa [3]

Resumo

O presente trabalho versa sobre a análise entre o direito à moradia e os direitos à cidade, enquanto instrumentos que se relacionam tornando se norteadores basilares para a efetivação de garantias fundamentais através do direito de morar e de todo o direito inerente à concretização da dignidade da pessoa humana e acesso a cidade em sua plenitude. Nossa pretensão é a de demonstrar a necessidade de um esforço multidisciplinar entre os textos legais e os agentes interessados em alcançar uma maior proximidade com a igualdade através do direita à moradia e o direito de acesso pleno à cidade. O objeto principal deste estudo é a questão habitacional, o acesso à moradia e à cidade, que apesar de tutelado constitucionalmente em nossa carta magna, no estatuto da cidade, no planos director e demais dispositivos legais pertinentes, ainda encontra muitos entraves para o real cumprimento e sua efetiva realização na prática. Isto porque, em que pese haja previsão legal expressa, o direito em comento não conta com uma efetividade plena.

Palavras-chave: Direito, Moradia, Cidade, Habitação, Acesso

Abstract/Resumen/Résumé

The present work deals with the analysis between the right to housing and the rights to the city, as instruments that are related, becoming basic guidelines for the realization of fundamental guarantees through the right to live and all the inherent right to the realization of the dignity of the person. and access to the city in its fullness. Our intention is to demonstrate the need for a multidisciplinary effort between legal texts and agents interested in achieving greater proximity to equality through the right to housing and the right to full access to the city. The main object of this study is the housing issue, access to housing and the city, which despite being constitutionally protected in our Magna Carta, in the city statute, in the master

[1] Mestre em Direito, Membro do Conpedi, Gestora Organizacional.

[2] Mestre em Direito, Membro do Conpedi, Advogada e Docente em Instituição de Ensino Superior, Curso: Direito, Área: Direito Civil.

[3] Pós-Doutora em Direito, Membro do Conpedi, Advogada, Coordenadora do PPGD UVA e Docente em Instituição de Ensino Superior Público e Particular, Curso: Direito, Área: Direito Civil.

plans and other relevant legal provisions, still encounters many obstacles to real compliance. and its effective implementation in practice. This is because, despite the express legal provision, the right in question does not have full effectiveness.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Law, Housing, City, Housing, Access

INTRODUÇÃO

O acesso ao direito à moradia, enquanto direito garantidor de morar, ainda que concebido como direito fundamental na Declaração dos Direitos Humanos em 1948 e assegurado pela Constituição Federal de 1988, não encontra sua efetividade no cotidiano nacional. A questão do déficit habitacional se apresenta como paradigma histórico, tendo sido agravado com a expansão dos variados regimes de capitais ao longo dos anos. A cidadania, uma qualificação para além do alistamento eleitoral, se manifesta com o exercício dos direitos sociais, políticos e civis. Nesse âmbito, o indivíduo que vive na cidade deve exercer uma complexidade de direitos e deveres, outrora possibilitados por políticas públicas e que, no contexto brasileiro atual enfrenta inúmeros entraves.

O presente trabalho tem como objeto o estudo de textos constitucionais e instrumentos legais, com fulcro na viabilização do acesso à moradia para além de uma norma escrita, positivada, com o propósito de alcançar a efetividade do direito à cidade em sua plenitude, que permita a seus ocupantes uma real concepção de usar e gozar dos espações e de todo o aparato inerente às cidades. Nesse sentido o direito à moradia não deve ser compreendido como um simples exercício de morar, é preciso entender a moradia para além de uma construção composta de paredes e telhado, mas sim como uma construção inserida em um contexto social de forma a garantir o exercício de uma cidadania plena com acesso a direitos básicos que assegurem a dignidade da pessoa humana, como o direito à saúde, educação, ao lazer, ao saneamento básico, dentre outros.

O processo de formação das cidades que conhecemos hoje traz consigo uma forte influência burguesa, gerada por um histórico habitacional inclinado sobre uma cultura capitalista que considera a moradia como mercadoria, esse processo foi e é um dos principais responsáveis pela formação das desigualdades e dos processos de depauperamento de algumas áreas e, consequentemente, de seus ocupantes. Faz-se necessário e de extrema urgência um aprofundamento nas questões e nas pautas legislativas que tenham o intuito de analisar as proteções jurídicas e as políticas públicas interessadas nas questões habitacionais, a fim de garantir que seja assegurada não só uma discussão sobre esta temática que é de suma relevância, mas também de um alcance de iniciativas e posturas que visem atingir soluções positivas e inclusivas em todas as esferas, com vias de garantir para além do direito à moradia, um direito que alcance a todos os espaços e aparelhos urbanos de uma cidade.

Em suma, o que se pretende aqui, é uma análise inclinada sobre os institutos legais e da política manifesta da moradia e da cidade, preconizando o direito à moradia como um direito coletivo, que abarque para além do direito de habitar, o direito de morar, de criar vínculo, de exercer a cidadania em sua completude, usar e usufruir de todas as garantias e direitos fundamentais que permitam a indubitabilidade da dignidade da pessoa humana.

1. DIREITO CONSTITUCIONAL À MORADIA

Este trabalho parte de uma inquietação acerca da questão do direito de moradia enquanto direito assegurado, porém pouco efetivado, na prática. O processo de formação das cidades se deu de forma adaptada, enquanto alternativa ao déficit habitacional presente historicamente na urbe nacional. Submetida a processos excludentes durante vários momentos ao longo do tempo, as cidades se formaram privilegiando uns em detrimento de outros, o que aflorou a desigualdade existente na sociedade, notadamente no que tange às questões habitacionais, as quais não se coadunam com a efetivação do princípio dignidade da pessoa humana, o qual encontra amparo na Constituição Federal, tal qual o direito de moradia.

Considera-se moradia como "1- Lugar onde se mora ou habita; casa, moradia, moradio, residência; 2 - Permanência em algum lugar estabelecendo domicílio por um período; 3 - Lugar onde habitualmente se encontra determinada coisa" (MICHAELIS, 2021). Por outro lado, de acordo com o Comitê Geral da ONU no que diz respeito ao Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, tem-se:

> §7º. Na visão do Comitê, o direito à moradia não deveria ser interpretado em sentido restritivo que o equiparasse com, por exemplo, o abrigo obtido por ter apenas um telhado [sobre] a cabeça ou a visões que o equiparam a mercadoria. Ao contrário, deve ser visto como o direito de viver em algum lugar em segurança, paz e dignidade (ONU, 1991).

Desse modo, o conceito de moradia é ultrapassado pela noção de "telhado sobre a cabeça" e se expande enquanto função social asseguradora da dignidade da pessoa humana, permitindo acesso aos equipamentos urbanos que efetivem as condições necessárias para garantir a qualidade de vida. O documento elaborado pela ONU em 1966 segue estabelecendo critérios para que a moradia seja conferida como direito, dentre os quais salienta a necessidade de garantir a segurança da posse e combater remoções e despejos. Martins e Mastrodi (2018) as Declarações proferidas pela ONU em 1976 e 1996 sobre habitação reforçam a segurança jurídica da posse no direito internacional, em que:

> O primeiro documento prescreve a moradia adequada como um direito básico da pessoa humana, enquanto o segundo lança propostas e responsabilidades aos Estados para concretização progressiva do direito à moradia, sendo o Brasil signatário de ambos os documentos.

Apesar do art. 1º da CRFB já trazer em seu bojo os princípios da dignidade da pessoa humana que, indiscutivelmente abarcariam o direito à moradia, apenas no ano de 2000, através da Emenda Constitucional nº 26, que o direito de moradia adquiriu o *status* de direito fundamental social, tendo suas diretrizes sido positivadas no caput do art. 6º do referido texto constitucional.

A questão habitacional no Brasil é histórica, preconizada pelo poder capital, uma vez que o acesso à moradia digna, que satisfaça os anseios do bem morar, sempre esteve sob uma especulação não condizente com o poder aquisitivo de toda a sociedade, fato que corrobora com a formação do tecido urbanístico e com a criação das favelas enquanto alternativa de moradia, nas palavras de Corrêa, (2012):

> Estabelece-se assim um dilema insolúvel: as favelas são soluções de acesso à habitação para segmentos da população que não detêm poder aquisitivo para alugar ou adquirir propriedade imobiliária residencial em bairros urbanizados da cidade, mas são vistas como um problema grave para a cidade. Se essa é a solução para a sobrevivência dos favelados, mas um problema para os moradores de áreas mais privilegiadas de recursos urbanos, afinal, quem está com o problema e quais seriam as soluções possíveis?

Compactuamos do mesmo olhar da autora supracitada sobre a questão do déficit habitacional, muitas vezes relacionado com o desprendimento de recursos econômicos, não retratando a realidade da sociedade como um todo. As áreas favelizadas das cidades, principalmente da cidade do Rio de Janeiro, que traremos como modelo por elucidação, palco de grandes mudanças urbanas, inclusive pelo fato de ter sido sede de megaeventos, acabaram por gerar um processo remocionista. Este processo trouxe consigo um sentimento constante de ameaça aos ocupantes dessas áreas, seja por iniciativa do poder público, seja pelo processo de enobrecimento de determinadas regiões ocupadas por uma parcela menos abastada da sociedade carioca que ali não consegue mais se manter.

A constituição de 1988 abarca, dentre todos os seus dispositivos, o que deve ser o princípio norteador de efetivação da dignidade humana: o direito de morar, de cunho indispensável para a concretização do direito social inerente à dignidade da pessoa humana.

Corroborando com o supramencionado, a recente inclusão do direito à moradia no rol de direitos fundamentais de ordem social, explicitados no disposto do artigo 6º da Constituição da República Federativa do Brasil.

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

Para Sarlet (2010), cabe distinguir direitos humanos de direitos fundamentais, como preconizada na Constituinte de 1988, a fim de sublimar quaisquer confusões conceituais. Direitos humanos dizem respeito ao ordenamento jurídico internacional, com validação que independe de constituições nacionais. Em contrapartida, os direitos fundamentais guardam relação com a positivação de direitos dentro do âmbito do Estado. Por esse ângulo, tratar do direito à moradia como um direito fundamental incorre na observância da constitucionalidade acerca da seguridade desse instituto.

Historicamente, o direito à moradia entra no rol dos direitos fundamentais na Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948. Essa inserção representa uma preocupação internacional com o acesso à moradia por compreender ser este um direito que efetiva a dignidade da pessoa humana. Soma-se, ainda, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1996, o qual o país também é signatário[1] que reconhece o direito à moradia adequada para uma condição de vida digna. Como vê-se em:

> 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, e o direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle (ONU, 1948).

A interpretação literal dos dispositivos concernentes à moradia, de acordo com Lima (2012), deve sempre trazer à baila a discussão sobre a propriedade, visto que os dois temas se entrelaçam em uma relação de codependência. A positivação do direito à moradia garante não somente uma evolução social, como também promove a possibilidade de um aperfeiçoamento nas condições de vida e de autodeterminação. José Afonso da Silva, (2005, p.313), elucida muito bem quando afirma que;

[1] Tem -se também outros aportes legislativos Internacionais que seguem a defesa da moradia digna, a saber, o artigo V da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial de 1965, o artigo 14 da Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher de 1979, o artigo 21, item 1 e 3 da Convenção sobre os Direitos da Criança em 1989.

> O direito à moradia significa ocupar um lugar como residência; ocupar uma casa, apartamento, etc., para nele habitar. No 'morar' encontramos a ideia básica de habitualidade, o permanecer ocupando uma edificação, o que sobressai com sua correlação como o residir e o habitar, com a mesma conotação de ocupar um lugar permanente. O direito à moradia não é necessariamente o direito à casa própria. Quer-se que se garanta a todos um teto onde se abriguem com a família de modo permanente, segundo a própria etimologia do verbo 'morar', do latim morari, que significava 'demorar', 'ficar'. Mas a casa própria constituiu o meio mais efetivo de efetivação do direito à moradia, cujo conteúdo envolve não só a faculdade de ocupar uma habitação, mas também a habitação de dimensões adequadas, em condições de higiene e conforto e que preservem a intimidade pessoal e a privacidade familiar…

Isto posto, é necessário salientar que o papel da competência estatal é o de assegurar que o direito à moradia seja concretizado e positivado através de medidas que visem uma maior segurança e desenvolvimento das condições de habitação, de saúde, educação, lazer, entre outros, de forma a dedicar uma devida atenção aos direitos sociais e garantir aos indivíduos que o direito à moradia e à propriedade exerçam sua função social e garantam sua finalidade em prol dos interesses coletivos.

A discussão acerca do direito à moradia se difunde por vários diplomas. O Código Civil, por elucidação, alerta para a ausência de definição para o termo propriedade na redação legal, caracterizando o termo a partir do preenchimento de determinadas particularidades. Conforme entendimento de Flávio Tartuce e José Fernando Simão:

> Assim, a propriedade é o direito que alguém possui em relação a um bem determinado. Trata-se de um direito fundamental, protegido no art. 5º, inc. XXII, da Constituição Federal, mas que deve sempre atender a uma função social, em prol de toda a coletividade. A propriedade é preenchida a partir dos atributos que constam no Código Civil de 2002 (art. 1228), sem perder de vista outros direitos, sobretudo aqueles com substrato constitucional. (TARTUCE; SIMÃO, 2008, p. 111)

No ordenamento pátrio o direito à moradia foi discutido com a EC 26/2000, visto que anteriormente não estava expresso de forma exclusiva., Insta dizer que esse direito, quando compreendido em consonância com a dignidade da pessoa humana, se insere nas preocupações dos direitos sociais. Foi com o pacto supracitado que o conceito de moradia começou a se delimitar. Em outras palavras, significa dizer que não se trata apenas da expressão física da casa, ou seja, definições de proteção física para fins de variações climáticas, mas sim o direito que vai para além do literal, que assegura e protege o bem viver, e deve estar efetivado em conjunto com os serviços públicos essenciais, permitindo uma vida saudável, condições possíveis de vida, lazer e mobilidade.

A Carta Magna de 1988 versa sobre a responsabilidade do Estado[2] em garantir as políticas públicas que promovam o direito à moradia, lembrando que esse direito carrega em seu cerne o sentido de morar que é para além da literalidade da norma e tem a ver com os sentidos que a moradia permite no instituto psíquico do ser humano - uma construção que deve ser compreendida como qualidade de viver, morada, pertencimento e acolhimento.

Resta explanar que o entendimento de direito à moradia, como exercício da vida digna, está diretamente entrelaçado ao fundamento da República Federativa e do texto da Constituição de 88, no qual, da simples leitura, extrai-se que é de competência de todos os entes federativos (aqui compreendidos a União, os Estados, o Distrito Federal e Municípios) incentivar formas de promoções de políticas públicas que garantam moradia e habitação digna a todos.

Nesse diapasão constitucional, também temos a competência da União para promover diretrizes para o desenvolvimento urbano, sendo outro direito constitucionalmente assegurado o da inviolabilidade do domicílio, demonstrando a importância desse direito na construção da dignidade da pessoa humana. Como é de se notar, não se tratam de direitos isolados, ou de instituto jurídico aleatórios, mas sim de normas, princípios e direitos que dialogam e são conexos entre si, de forma que o direito à moradia está em conexão com os demais direitos fundamentais constitucionalmente assegurados como saúde, lazer, educação e etc.

Embora o texto constitucional discorra sobre garantias e proteções, a "letra fria da lei" não é capaz de acompanhar a complexidade e as vicissitudes da vida em sociedade, sempre em mudança, como ocorre em casos de deslocamento forçados, notadamente os despejos. O Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais a fim de promover uma política de não despejo determinou o comentário de número 7 que diz que não pode haver um despejo que deixe a pessoa desabrigada e vulnerável, o que seria uma violação aos direitos humanos.

Esse comentário se debruçou ainda sobre a responsabilidade do órgão do Estado em assegurar habitação aos grupos afetados. Nesse sentido, o Ministério Público zela pela não violação dos direitos humanos em relação aos despejos, garantindo sejam respeitados os princípios constitucionais, no tocante à proteção ao direito de moradia com intuito de afastar a insegurança jurídica e as possibilidades de remoção e despejos compulsórios. Assim tem-se:

[2] Nesse ângulo temos também no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos em seu art. 11. 1. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um 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.

> Outro âmbito de atuação do Ministério Público é o de zelar para que os entes federativos formulem e implementem, dentro do paradigma da democracia participativa, e adequados às necessidades e possibilidades locais, seus planos de habitação de interesse social, em atendimento às disposições do artigo 23, IX e X, do artigo 30, VIII. e do artigo 182, da Constituição Federal, do artigo 4º, III, f, e do artigo 44 da Lei 10.257/2001 (Estatuto das Cidades), do artigo 48, parágrafo único, da Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), e da Lei 11.124/2005.

Outro problema enfrentado em relação à moradia diz respeito às condições destas. Em muitos casos, o que se encontra não é apenas a dificuldade do acesso ou da garantia do direito, mas a precariedade das habitações. Costa e Seganfredo (2018) salientam que o crescimento das cidades, especialmente das de maior porte, ocorreu com pouca ordenação e planejamento, contribuindo para a precarização e situação irregular.

Destarte, a regularização, de interesse social, é um instituto que assegura a posse dos locais de habitações por grupos de pouco poder aquisitivo. Este tipo de classificação visa possibilitar que a área tenha atenção especial do Estado no sentido de manter a prestação de serviços essenciais de forma contínua, buscando uma constante melhoria na região habitada por grupos vulneráveis. Nesse sentido, é imperioso que seja dada atenção não somente ao tratamento de águas e esgoto, mas também seja dada atenção às possibilidades de mobilidade, a melhoria das construções e demais obras de infraestrutura, tendo em vista que a uma moradia digna prescinde da prestação de tais serviços pelo Estado. Nas palavras de (CORRÊA, 2012, p. 52), temos:

> ... ao perquirir as fases de ocupação irregular do Rio de Janeiro pode se traçar um raciocínio de trajetória de acesso a direitos fundamentais civis, políticos e sociais, o que, portanto, guarda real importância com o (des) caminho da cidadania no Brasil. Deflui logo a necessidade de maior explicitação de sua estruturação histórica, sua formação no cenário da cidade, sua gênese, segundo sua biografia... sua mobilidade popular, em seus diversos modos, está relacionada a um âmbito contextual de pobreza, ausência de políticas públicas e, principalmente às práticas replicadas na história do país em dissociar cidadania de um sistema de igualdade adjetiva, o que concebe práticas de intervenção legal no espaço urbano desencadeando toda uma política de repressão às habitações coletivas, como ocorreu com os cortiços e posteriormente com as favelas, na utilização da política de higiene imposta às classes pobres em determinados períodos históricos.

Em se tratando de população de baixo poder aquisitivo, empobrecidas, o déficit habitacional é um problema antigo e sério. Por vezes esse grupo acaba por ocupar espaços não regulados, com nenhuma infraestrutura de serviços básicos, exemplos dessas ocupações são as favelas e os cortiços no centro da cidade do Rio de Janeiro, grande número de pessoas vivendo

em condições precarizadas sem o serviço básico de água e esgoto tratado em áreas que muitas vezes não são para serem ocupadas, ou pelo risco ou pela preservação.

No que tange o direito à moradia, com intuito de assegurar os direitos sociais do indivíduo, a regularização fundiária surge como um instrumento de efetivação deste, uma vez que instrumentaliza o direito à moradia positivado em lei. A regularização fundiária, além de garantir o direito à moradia, visa garantir também outro direito constitucional, qual seja: a função social da propriedade. Nas palavras de Burgos (2012, p.34), "regularização fundiária é um dos meios para se garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o direito a cidades sustentáveis, democráticas e socialmente justas."

A efetivação do direito à moradia atrelado ao direito constitucional de propriedade é a garantia de igualdade entre os cidadãos, pois traduz para além do morar o direito à dignidade e os aspectos mínimos que derivam dele, essa efetivação positiva em âmbito jurídico a função social da propriedade. Em se tratando do momento da regularização fundiária, essa seria mais uma ferramenta que trabalha para a composição do efetivo direito social à moradia digna e adequada, de direitos inerentes e eficazes para proteção e garantias dos princípios sociais e fundamentais da pessoa humana. Iniciaremos no próximo subcapítulo o processo de regularização fundiária próprio da cidade do Rio de Janeiro.

Correia (2019), em entrevista à professora da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Dra. Cláudia Franco, questiona seu entendimento sobre a nova lei de Regularização Fundiária em que a professora responde que a reurb-E e a reurb-S não deveriam estar tuteladas no mesmo dispositivo legal, como explicitado na seguinte passagem:

> A lei e seu decreto regulamentador foram uma tentativa de celeridade no processo de regularização fundiária. Contudo, faltou o debate necessário com os principais atores que participaram desse processo. Na minha modesta opinião, as "reurbs" não deveriam ser tratadas na mesma lei. São aspectos absolutamente diferenciados a reurb-E e a reurb-S.
>
> Acresce-se o fato de a reurb-S ser também absolutamente diferente nas diversas regiões do país. Não dá para colocar todas as situações no mesmo pacote legislativo.
>
> Entretanto, não posso dizer que a lei não teve alguns avanços (CORREIA, 2019, p. 71).

Em suma, o que a autora supracitada explicita é a inviabilidade de equiparação de situações distintas na mesma discussão, mesmo que o intuito seja de alcançar uma determinada celeridade no trâmite da regularização. É preciso considerar as especificidades de cada situação para que se tenha êxito nas demandas que se colocam.

O Estatuto da Cidade pressupõe que uma discussão importante da política urbana seja a efetivação das diretrizes do Plano Diretor, que tem como escopo a regularização fundiária de interesse social. Em se tratando de terras cariocas, o olhar sobre o tema em questão merece maior cuidado, uma vez que a herança histórica conta com assentamentos e loteamentos irregulares e precarizados que compõem o núcleo urbano informal.

Note-se que o interesse aqui é alcançar a organização do tecido urbano de modo categórico, segundo Correia (2019, p. 95):

> A tarefa, todavia, não é singela, porque importa estabelecer, com uma política pública de regularização, uma linha tênue entre a cidade que se quer ter e a cidade que se tem. Dito de outro modo, é preciso que a regularização do ontem não impeça o planejamento de um amanhã melhor, evitando-se que se coloque em xeque a atividade do planejamento urbano.

O debate ora levantado, diz respeito à elaboração de um projeto de regularização fundiária que tenha como corolário uma relação harmônica entre as diretrizes legislativas que vigorarão, com escopo de organizar a cidade e pensar na consumação do interesse social da propriedade e moradia.

Gonçalves (2011) traz à baila a discussão de que uma das ferramentas de concretização do reconhecimento de direitos fundiários aos usuários de determinado loteamento é a usucapião especial urbana. Trata-se de instrumento jurídico que consiste no uso da propriedade "pela posse prolongada", por no mínimo 5 anos, tornando-se assim mais favorável do que comparada às espécies de usucapião ordinário e extraordinário, cujos prazos variam de 10 e 15 anos para o primeiro e 20 anos para o segundo. A particularidade da usucapião especial urbana é que sua prerrogativa decorre da preocupação em garantir o acesso à moradia, notadamente pelo fato de que, para fazer jus é necessário sejam respeitadas algumas premissas, tais como a vedação de que o adquirente possua outras propriedades em seu nome, além do fato de que esse benefício somente pode ser utilizado uma única vez por determinado cidadão.

Ainda sobre o tema, Correia (2019) discute a utilização da usucapião urbana no âmbito civilista em contraponto à visão constitucional que normalmente permeia a questão, visto que seu caráter urbanístico leva em conta a consolidação da ocupação através do acesso e da permanência na terra, bem como através também da seguridade dos direitos à cidade e à moradia, direitos estes entendidos como fundamentais e, por conseguinte, constitucionais. Nesse sentido, faz-se necessário um alargamento do entendimento desta temática para além do direito civil, na direção de um trabalho correlato entre todas as legislações eficazes e pertinentes

ao tema. Somente desta forma será possível a criação de um Plano Diretor Municipal que abarque de forma pré estabelecida a efetivação dos princípios fundamentais inerentes ao direito à moradia adequada, digna e que se integre a urbe.

De acordo com Lira (2006), o Estatuto da Cidade trouxe em seu bojo a ideia de remodelar os espaços citadinos a partir de princípios fundamentais que legitimem a cidadania através do direito à moradia digna e salubre para todos os habitantes da cidade. O autor alude também ao fato de constar no referido Estatuto menção à participação da sociedade de forma representativa e contributiva, a fim de seja possível uma gestão democrática dos ditames referentes ao adequamento das necessidades, visando a redução das desigualdades. A situação ora descrita, por óbvio, passa ao largo da mera questão da titulação, assim como não guarda qualquer relação com o interesse pessoal de cada cidadão. Neste espeque, o direito urbanístico e o movimento de regularização dos espaços da cidade devem se ater também e, principalmente, aos equipamentos urbanos, que são constituídos pelo acesso ao lazer, ao saneamento, a mobilidade urbana, dentre outros serviços básicos, sempre com o cunho de estabelecer uma relação entre o social, o jurídico e o econômico, de maneira equânime.

Conforme já explicitado, o processo de regularização fundiária tem seu marco inicial com os movimentos sociais e suas demandas por melhorias e dignidade concernentes, sobretudo, à moradia. Diante da falta de políticas que atendessem aos direitos básicos, os ocupantes de habitações irregulares passaram a construir por conta própria, sem o aval e, tampouco, sem o amparo estatal para tal. Correia (2020) menciona Holston (2013) quando este afirma que o movimento das populações mais carentes quanto aos loteamentos clandestinos pode ser entendido como uma maneira de chamar a atenção do poder público para suas demandas não atendidas. A luta pela regularização se dá, nesse âmbito, como um modo pelo qual essas populações conquistaram direitos historicamente negados, que vão além da questão fundiária propriamente dita, mas englobam a dignidade em seus mais amplos aspectos.

Uma das dificuldades de se estudar tal temática reside no fato de que a mesma ainda está em desenvolvimento, pois trata-se de uma agenda atual. A literatura mais recente indica, como observável no artigo de Arícia Correia, publicado no ano de 2020, duas problemáticas que circundam a questão fundiária no Rio de Janeiro. A primeira delas diz respeito à adequação da Lei 13.465/2017 aos regulamentos municipais; a segunda vai de encontro com a coadunabilidade entre os planos diretores, tanto o vigente quanto com o que está sendo desenvolvido. Entretanto, nada impede que o projeto em andamento do novo Plano Diretor esteja alinhado aos ditames previstos no marco regulatório nacional.

A solução para o debate das questões urbanísticas e relativas à regularização fundiária está distante de ter uma solução. Faz-se necessário, ainda, uma longa caminhada para que os dispositivos legais sejam aplicáveis à espécie e, mais importante, sejam eficazes na concretização do exercício da cidadania o que, a nosso sentir, somente poderá se dar através de um engajamento entre a sociedade civil e os poderes legislativo e executivo, visando a criação e implementação de políticas públicas voltadas a minimizar as desigualdades sociais, além de fornecerem o respaldo legal necessário à concretização da regularização fundiária.

Somente após isso, será possível imaginarmos uma sociedade mais justa, em que o princípio da dignidade da pessoa humana seja entendido tal qual concebido; uma sociedade pautada na isonomia de direitos e deveres entre todos. O que está em jogo é o desembaraço das dificuldades vividas por aqueles que têm sua história marcada pela marginalidade diante das políticas públicas do Estado, com a justa resolução das questões fundiárias, sanando anos de omissão, descaso e ineficiência estatal.

2. DIREITO À CIDADE

O direito à cidade pode ser entendido como um reflexo produzido pelo processo de disputa ao uso dos espaços público, inclinado à garantia de acesso a direitos como saneamento, mobilidade, lazer, trabalho e acesso à terra. Nessa medida, o espaço da cidade deve ser percebido como o ambiente em que as diretrizes dos documentos legais passem a ser efetivos na implementação de direitos pautados em políticas públicas que possam definir a organização e manutenção de espaços comuns, da mobilidade de seus cidadãos de modo digno e seguro e da infraestrutura pensada democraticamente (RODRIGUES, 2004).

A segmentarização da estrutura da cidade pode ser relacionada à falta de planejamento adequado às necessidades de seus moradores de modo irrestrito, pois o que se observa é que parte da população é assistida e outra parte permanece em estado de vulnerabilidade (LEFEBVRE, 2001). Essa realidade reflete o modo como a urbanização foi acelerada e desorganizada e como culminou em uma acentuação das desigualdades sociais, econômicas, de acesso e fruição do espaço, bem como de garantias do direito à moradia.

A geografia urbana revela como a cidade é ocupada considerando a classe social, o tipo de moradia e a proximidade com o centro, este entendido como polo catalisador da economia da urbe. Próximas ao centro encontram-se classes mais abastadas e nas periferias os pobres

habitando regiões que não têm, muitas vezes, sequer serviços básicos como saneamento básico e tratamento de esgoto, por exemplo.

O sistema capitalista trata os sujeitos a partir de uma ótica desumanizada, coisificada arrolado à uma sociedade em que tudo pode virar produto e ingressar na máquina de produção. Harvey (2014) explicita o modo como a terra tem um sentido de mercadoria diferente do normalmente utilizado, mas que é usada visando a geração de lucro através de aluguéis e de valorização do valor de mercado de determinadas regiões cobiçadas pela elite financeira. À essa maneira, se reconfigura a concepção de espaço como o lugar em que a coletividade goza equanimente de direitos em favor de um grupo seleto, provocando a perda do sentido social do espaço.

Já segundo Lefebvre (2008), o espaço é concebido de modo estratégico, em que seus usos e atributos são engendrados baseados em políticas firmemente ancoradas ideologicamente. Assim, portanto, a segregação social orquestrada, partindo de um histórico de negação de direitos para alguns grupos, é percebida como uma política fruto de arranjos sociais, como se depreende da leitura do trecho a seguir:

> O espaço não é um objeto científico descartado pela ideologia ou pela política; ele sempre foi político e estratégico. Se esse espaço tem um aspecto neutro, indiferente em relação ao conteúdo, portanto 'puramente' formal, abstrato de uma abstração racional, é precisamente porque ele já está ocupado, ordenado, já objeto de estratégias antigas, das quais nem sempre se encontram vestígios. O espaço foi formado, modelado a partir de elementos históricos ou naturais, mas politicamente. O espaço é político e ideológico. É uma representação literalmente povoada de ideologia. Existe uma ideologia do espaço. Por quê? Porque esse espaço, que parece homogêneo, que parece dado de uma vez na sua objetividade, na sua forma pura, tal como o constatamos, é um produto social (...) (LEFEBVRE, 2008, p. 61-62).

A cidade se torna, assim, espaço profícuo para disputas que reivindicam o direito à cidade e tem como plataforma as lutas pelo direito de gozar a vida de modo igualitário, envolvendo os princípios que propiciam além da sobrevivência, a dignidade. O espaço da urbe é pensado então como lócus de desenvolvimento máximo das potencialidades humanas de modo generalizado, e não mais como privilégio de grupos específicos.

No Brasil, a legislação que se ocupou de instituir funções sociais à cidade foi elaborada na Constituição Federal, o que se deu com o viés de conferir direitos pautados em princípios que consideram a dignidade humana em sua plenitude. Os instrumentos jurídicos desenvolvidos visam constituir o bem coletivo e assegurar os mesmos direitos a todos os cidadãos, sendo todos

iguais perante a lei. Já o estatuto da cidade, por sua vez, definiu melhor os referidos princípios, de modo a facilitar sua implementação para toda a extensão da cidade.

A elaboração do estatuto da cidade teve a participação de movimentos sociais imbuídos de levar a cabo as premissas constitucionais que visam o interesse social. Com sua aprovação, o estatuto da cidade regulamenta a função social da propriedade e estabelece normas que visam o interesse social de modo amplo, considerando desde o bem estar dos habitantes até o equilíbrio ambiental (RODRIGUES, 2004). É inequívoco, neste ponto, que a promulgação do estatuto advém de lutas de movimentos sociais e de parte da sociedade civil, que se mobilizaram e pressionaram para que se fizesse valer o regramento em prol da garantia de direitos, como no exposto:

> A ênfase dos movimentos sociais, nacionais e internacionais, tem sido questionar a supremacia do direito de apropriação, da propriedade do solo, e das edificações urbanas em relação ao direito à vida. É necessário, para que a cidade cumpra sua função social, que a propriedade individual seja, no mínimo, relativizada, para garantir o acesso a todos os moradores à cidade. (RODRIGUES, 2004, p. 11).

Nessa medida, os grupamentos urbanos em situação de exclusão de direitos passam a reivindicar que suas demandas sejam atendidas em conformidade com a norma jurídica, diminuindo as tensões geradas pela ausência de efetivação do pleno direito de fruir a cidade em todas as suas dimensões. A cidade deve ser um espaço em que sua população não seja entendida como um problema, um ônus ao funcionamento da urbe, mas pensados dentro de uma esfera mais complexa. (RODRIGUES, 2004).

Lefebvre (2001) considera que a cidade é palco de formas definidas a partir de muitas variáveis que se intercambiam. Para o autor, ao mesmo tempo em que a cidade deve suprir o necessário para o bom funcionamento das dinâmicas estruturais, que atendam aos direitos relativos à moradia, mobilidade, entre outros da esfera material, também deve possibilitar que a convivência e sociabilidade se manifestem dentro de suas próprias relações simbólicas, ou seja, "[...] a necessidade da cidade e da vida urbana só se exprime livremente nas perspectivas que tentam aqui se isolar e abrir os horizontes." E continua com apontamentos sobre o papel exercido pela urbe em suas muitas significações quando questiona:

> As necessidades urbanas específicas não seriam necessidades de lugares qualificados, lugares de simultaneidade e de encontros, lugares onde a troca não seria tomada pelo valor da troca, pelo comércio e pelo lucro? Não seria também a necessidade de um tempo desses encontros, dessas trocas? (LEFEBVRE, 2001, p. 105-106).

Nesse sentido, o autor atribui à cidade valores que não se restringem apenas e tão somente ao valor de mercado do bem, fugindo à lógica capitalista utilitária. O que se coloca em discussão é como o ser humano deixa de ser percebido como parte criadora das relações e responsável pelos feitos sociais e passa a ser encarado sob a ótica de um produto. Disso decorre que a vida na cidade passa por processos de reinvenção que só são possíveis através da prática. Assim, Lefebvre (2001) afirma o espaço citadino como o palco em que as relações interpessoais e com o próprio espaço se reconfiguraram com o exercício de viver e experimentar a cidade, não destituindo o processo de crítica necessários ao estabelecimento de novos modos de agir no mundo, menos individualistas e mais coletivistas.

Nessa toada, Harvey (2014) afirma esse senso coletivo como peça fundamental que embasa o direito à cidade, uma vez que esta engloba as necessidades comunitárias e não somente individuais. Harvey (2014) corrobora com o pensamento de Lefebvre (2001) no sentido de tomar a cidade em seu caráter inventor, ou melhor, de notar que os habitantes são os responsáveis pela criação de si na mesma medida que pela criação da cidade. Desse modo, a urbanização atende ao poder coletivo que a torna real.

> Reivindicar o direito à cidade no sentido que aqui proponho equivale a reivindicar algum tipo de poder configurador sobre os processos de urbanização, sobre o modo como nossas cidades são feitas e refeitas, e pressupõe fazê-lo de maneira radical e fundamental. (HARVEY, 2014, p. 30).

O ponto defendido por Harvey coloca em xeque a cidade como um ambiente de busca desenfreada pelos interesses de atender às demandas do capitalismo em detrimento do viés social. Porém, é preciso que sejam atreladas as características da cidade que temos às da cidade que queremos. A cidade, para além de relações sociais, de um lugar articulado, com equipamentos urbanos e tecnologias, é o lugar capaz de nos transformar através de suas transformações.

Rolnik (2020), aponta uma contraposição exercida pelas condições urbanísticas da cidade, onde existe uma correlação de modelos de injustiça social no plano organizacional citadino. Não se pode negar um movimento excludente, decorrente tanto dos processos de desigualdades sociais como os de desigualdades de capital. O cenário ideal seria o de uma ruptura com a conjuntura de uma cidade bipartida, que potencializa as tensões e causa uma ruptura entre a parte detentora do capital e a parte precarizada, dando abertura às possibilidades de usufruir e vivenciar a cidade de forma isonômica.

Logo, podemos dizer que o processo de urbanização brasileiro evoluiu com contornos próprios se comparado a processos de outros países, levando-se em consideração, por oportuno, o contexto histórico de formação da urbe em território nacional. De acordo com Ribeiro (2014), a formação da urbanização em solo carioca, traz uma herança do processo do aumento populacional, ocasionado pela crescente demanda de mão de obra e por obras de embelezamento e melhorias no tecido da urbe. Como já explanado anteriormente, esse processo acaba por excluir a camada menos abastada da sociedade, uma vez que um dos fenômenos decorrentes desse movimento traz consigo uma valorização do capital imobiliário em terras nacionais.

> Com os objetivos de eliminar os resquícios da sociedade escravista, erguer um cenário modernizante e consolidar o mercado imobiliário, as reformas urbanísticas expulsaram a "massa sobrante" (negros, pedintes, pessoas sem documentos, desempregados de um modo geral) dos locais urbanos mais centrais ou mais valorizados pelo mercado em transformação. Mais do que a cidade colonial ou imperial, a cidade, sob a República, expulsa e segrega. (MARICATO, 1995, p.18)

Decerto, a expansão do capital imobiliário influenciou na formação urbanística e no acesso efetivo do direito à cidade, o que, por sua vez, fortaleceu a dinâmica de divisão da cidade. Se por um lado, a cidade cresce baseando sua estrutura no regime capitalista de enobrecimento, por outro, existe a cidade que sofre com o abandono e a precarização. A formação desse tecido urbanístico trouxe muitas transformações, principalmente sob o prisma legal.

O crescente debate acerca das políticas públicas necessárias e pertinentes às novas competências de cunho urbanístico e a progressiva preocupação com a cidade, movimentou a esfera legislativa. A Constituição Federal, no caput de seu artigo 182, traz elencadas as atribuições do plano diretor, considerando que essa seria uma ferramenta para o desenvolvimento urbano de forma inclusiva e participativa, uma vez que, para sua efetivação é necessário a realização de audiências públicas, a fim de que a sociedade civil tome ciência do que fora deliberado e possa participar de sua construção, atribuindo-se, pois, um cunho de função social à cidade. Como pode se verificar:

> Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

O artigo acima transcrito faz parte do rol de dispositivos elencados nos planos diretores municipais, que são regulamentados pelo Estatuto da Cidade, elaborado pelo legislador como

alternativa de proteção ao bem viver, ao espaço e aos ocupantes da cidade, salvaguardando e resguardando os princípios de atribuição da função social da cidade e a aproximação dos direitos constitucionalmente defendidos de igualdade e isonomia, que efetivam o acesso à cidade, além de todos os direitos inerentes à dignidade da pessoa humana.

Conforme o exposto acima, o Estatuto da Cidade também evidencia em seu bojo, o cuidado com as prerrogativas subjetivas do direito à cidade, como por exemplo, o direito à moradia, direito à sustentabilidade, direito à infraestrutura, além do direito à uma gestão democrática e participativa da população no quesito elaborativo e de formulação de projetos que envolvam o desenvolvimento urbano, entre outros.

Insta salientar que o Estatuto da Cidade dispõe sobre as peculiaridades inerentes à cidade, o que visa permitir a efetivação da vida na urbe com base na função social da cidade, respeitando as especificidades socioespaciais, considerando que a inclusão e a preocupação com todos os cidadãos resultem na igualdade de condições no direito à vida urbana e na efetivação do direito à cidade propriamente dito.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou fazer uma análise sobre os textos constitucionais, os dispositivos e instrumentos legais que se coadunam na busca de movimentos e alternativas que efetivem o direito à moradia, o direito à cidade e um afastamento da desigualdade gerada pelas questões habitacionais e de acesso pleno as cidades e a todo o aparato de serviços a elas inerente, com o intuito maior de inclinação sobre a incontestabilidade da dignidade da pessoa humana atribuída pelo direito digno de habitação e pelo alcance de práticas e de serviços que norteiam tal condição

Assim, o direito à moradia fora discutido no sentido de analisar o acesso à moradia, sob um viés constitucional e humanitário, priorizando à dignidade através das garantias constitucionais. Perpassamos pelo conceito de busca e alcance da efetividade da aplicação do princípio da dignidade da pessoa humana; debruçamo-nos sobre a legislação pertinente, sua funcionalidade e aplicabilidade, a segurança gerada pelo direito à moradia nas pautas de grande relevância.

Em suma, o que se pretendeu com este trabalho foi uma investigação sobre a questão habitacional, o direito à moradia e à cidade e seus desdobramentos legais, além da preocupação em garantir o amplo acesso à moradia enquanto direito fundamental e todo o aparato decorrente

deste, levando em consideração a quebra do paradigma capitalista - resultado das mobilizações sociais e exercícios democráticos de direito - bem como da superação dos obstáculos existentes. Essa articulação permitiu compreender como somente através da combinação de instrumentos, de institutos e de leis seria possível favorecer e possibilitar o efetivo acesso das garantias constitucionais.

REFERÊNCIAS:

ASSEMBLEIA GERAL DA ONU. I**nforme de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto.** 2013. Resolução A/HRC/25/54. Disponível em:<https://documentsddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/118/49/PDF/G1411849.pdf?OpenElement>. Acesso em 28 de Jul de 2020.

ASSEMBLEIA GERAL DA ONU. **Right to adequate housing: Note by the Secretary-General**. 2013. Resolução A/HRC/68/289. Disponível em: <https://documents-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/421/84/PDF/N1342184.pdf?OpenElement>. Acesso em 23 de nov. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil. Brasíli**a, DF. Disponível em: Acesso em: 28 de julho de 2019. BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Disponível em: Acesso em: 28 de nov. de 2020.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Código Civil Brasileiro**. Disponível em: Acesso em: 28 de Jul de 2020.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. **Regularização Fundiária Rural e Urbana.** Disponível em: Acesso em: 28 de julho de 2019.

BURGOS, Marcelo Baumann. Favela: uma forma de luta pelo direito à cidade. *In:* Mello, Marco Antonio da Silva, Luiz Antonio Machado da Silva, Leticia de Luna Freire, e Soraya Silveira Simões, eds. **Favelas cariocas: ontem e hoje.** Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

CORRÊA, **Controvérsias Entre o Direito de Moradia em Favelas e o Direito de Propriedade Imobiliária na Cidade do Rio de Janeiro:** "O direito de Laje" em questão. Rio de Janeiro: Topbooks, 2012.

CORREIA, **Contributos para a regulamentação da Lei Federal n. 13.465/2017 e a construção do Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro 2021e do Plano Integrado de Desenvolvimento da Região Metropolitana Fluminense**. *In:* (Orgs) MOURA, E. A. C.; MOTA, M. J. P.; TORRES, M. A. A. Teoria da regularização fundiária: doutrina, legislação e jurisprudência à luz da lei federal nº 13.465/2017. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

COSTA, R. C; SEGANFREDO, R. F. **Considerações acerca do direito constitucional à moradia e do direito de propriedade frente à regularização fundiária urbana**. Revista Pensamento Jurídico – São Paulo – Vol. 12, Nº 1, jan. /jun. 2018.

GONÇALVES, Rafael Soares. **O mercado de aluguel nas favelas cariocas e sua regularização numa perspectiva histórica**. Geografia, vol.13, n. 26, 2011.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

LEAL, Rogério Gesta. **Direitos Humanos no Brasil, Desafios à Democracia**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

LÉFÈBVRE, Henri**. O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001

LIRA, Ricardo Pereira. **Direito Urbanístico, Estatuto da Cidade e regularização fundiária.** Revista de Direito da Cidade, vol.01, nº 01, 2006.

ONU. **Comentário Geral nº4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais acerca do Artigo 11 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.** Genebra,1991.

ONU-HABITAT. **Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos**. **Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012: Rumbo a una nueva transición urbana.** 2012. Disponível em < http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_ docman&task=cat_view&gid=362&Itemid=18 >. Acesso em: 21 de janeiro de 2021.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Estatuto da Cidade: função social da cidade e da propriedade**. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço. Cadernos Metrópole, n. 12, 2004.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual da Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2005

TARTUCE, Flávio; SIMÃO, José Fernando. **Direito civil**: direito das coisas – vol. 4. São Paulo: Método, 2008.