

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
FACULDADE DE DIREITO “PROF. JACY DE ASSIS”**

CICÍLIA ARAÚJO NUNES

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E O DIREITO À MORADIA ADEQUADA:
construção social da regularização fundiária urbana**

Uberlândia/MG

2017

CICÍLIA ARAÚJO NUNES

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E O DIREITO À MORADIA ADEQUADA:
construção social da regularização fundiária urbana**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito “Professor Jacy de Assis” da Universidade Federal de Uberlândia, como exigência parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito, sob orientação do Professor Mestre Luiz César Machado de Macedo.

Uberlândia/MG

2017

CICÍLIA ARAÚJO NUNES

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E O DIREITO À MORADIA ADEQUADA:
construção social da regularização fundiária urbana**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito “Professor Jacy de Assis” da Universidade Federal de Uberlândia, como exigência parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito, sob orientação do Professor Mestre Luiz César Machado de Macedo.

Uberlândia, ____ de _____ de 2017.

Banca Examinadora:

Professor Mestre Luiz César Machado de Macedo

Examinador (a)

RESUMO

O direito à moradia é um direito humano e fundamental, tutelado em âmbito internacional e pela Constituição Federal de 1988, entretanto, observa-se que as violações a esse direito ocorrem com frequência em esfera global e nacional. O presente trabalho propõe uma reflexão sobre o direito à moradia adequada no Brasil, a partir da análise dos dispositivos legais que tutelam esse direito, dos movimentos sociais que lutam pela moradia adequada e das políticas públicas habitacionais. Este trabalho traz como caso prático o assentamento Glória, localizado em Uberlândia/MG, com o objetivo de realizar uma análise prática dos problemas habitacionais. O intuito é demonstrar a importância da regularização fundiária para a tutela do direito à moradia adequada, pressuposto necessário de um Estado Democrático de Direito, cuja base axiológica é a dignidade da pessoa humana.

Palavras-chave: direito à moradia; regularização fundiária; movimentos sociais; políticas habitacionais.

ABSTRACT

The right to housing is a human and fundamental right. It is protected internationally and by the Federal Constitution of 1988. However, it is observed that violations of this right often occur in the global and national sphere. This paper proposes a reflection on the right to adequate housing in Brazil, based on the analysis of the legal provisions that protect this right, the social movements that fight for adequate housing and public housing policies. This research brings as a practical case the Glória's settlement, located in Uberlândia/MG, with the purpose of conducting a practical analysis of housing problems. The aim of the research is to demonstrate the importance of land regularization for the protection of the right to adequate housing. It is a necessary presupposition of a Democratic State of Law, which axiological basis is the dignity of the human person.

Keywords: right to housing; land regularization; social movements; housing policies.

Sumário

INTRODUÇÃO	6
1 O DIREITO HUMANO E FUNDAMENTAL À MORADIA ADEQUADA.....	8
1.1 O Direito Humano à Moradia Adequada.....	8
1.2 O Direito Fundamental à Moradia adequada	14
1.3 A Regularização Brasileira da Moradia adequada – Estatuto da Cidade	21
2 A MORADIA NAS GRANDES CIDADES	23
2.1 A crise da moradia no Brasil.....	23
2.2 Os movimentos sociais pela Moradia Urbana.....	27
2.3 As Políticas Públicas Habitacionais	30
2.4 O caso do Assentamento Glória em Uberlândia – MG	32
3 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E SEUS INSTRUMENTOS	36
3.1 Usucapião Especial de Imóvel Urbano	39
3.2 Usucapião Coletiva.....	39
3.3 Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia	40
3.4 Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).....	42
3.5 Concessão de Direito Real de Uso	44
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	46
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	49

INTRODUÇÃO

O direito à moradia é um direito humano e fundamental; humano por ser tutelado em âmbito internacional, e fundamental por ser garantido pela Constituição Federal de 1988. Entretanto, apesar da grande proteção legislativa acerca do direito à moradia, nota-se que há violações constantes a este direito.

O presente trabalho tem o objetivo de demonstrar que o direito à moradia, enquanto direito humano e fundamental, deve ser amplamente respeitado na prática, sendo necessário, para tanto, que o Poder Público promova a regularização fundiária e desenvolva políticas públicas habitacionais, sempre visando a ocupação social do solo e a utilização democrática dos espaços das cidades.

É notória a crise habitacional no Brasil. O déficit de moradias e a quantidade de ocupações irregulares configuram uma realidade preocupante. Evidencia os abismos sociais que permeiam a sociedade brasileira e seus reflexos no direito à moradia. O cenário brasileiro retrata grandes favelas ao lado de condomínios de luxo como consequência do domínio que o mercado imobiliário exerce sobre os espaços urbanos.

Apesar das violações ao direito à moradia acontecerem a nível global, o presente trabalho irá analisar os problemas habitacionais do Brasil, em específico. Pretende-se discutir a crise da moradia no Brasil, quais são os fatores que causam este problema e os meios democráticos que podem ser utilizados para solucionar – ou pelo menos para amenizar – os efeitos do problema habitacional em âmbito nacional.

Os movimentos sociais pela moradia urbana, de âmbito nacional, são objetos de estudo do presente trabalho, pois são indispensáveis para a defesa do direito à moradia. Sendo assim, é importante compreender a origem, o desenvolvimento e a presente atuação destes movimentos sociais para a defesa do direito à moradia na atual conjuntura.

O caso prático a ser analisado no presente trabalho é o assentamento Glória, localizado em Uberlândia/MG, pois é um caso real que demonstra toda a problemática habitacional que será discutida. O trabalho discorrerá sobre as principais políticas públicas habitacionais vigentes no Brasil e suas características.

Pretende-se discutir, também, a importância fundamental da regularização fundiária para a defesa do direito à moradia, bem como seus instrumentos e a legislação vigente sobre o tema.

Portanto, a análise a ser desenvolvida pelo presente trabalho é sobre o direito humano e fundamental à moradia, a crise habitacional no Brasil (causas e consequências), as políticas públicas habitacionais e sobre os instrumentos de regularização fundiária.

1 O DIREITO HUMANO E FUNDAMENTAL À MORADIA ADEQUADA

1.1 O Direito Humano à Moradia Adequada

De acordo com Robert Alexy, os direitos humanos possuem cinco características que os definem. A primeira característica é a universalidade: todo ser humano é portador de direitos humanos. A segunda característica é o caráter fundamental do seu objeto: os direitos humanos não visam proteger todos os direitos indistintamente; objetiva proteger apenas as necessidades especiais. A terceira característica é a abstração, exemplo: o direito à saúde existe, mas nem sempre é simples definir seu significado em um caso concreto.¹

A quarta característica é o caráter moral dos direitos humanos: Alexy sustenta que um direito possui validade moral se puder ser justificado em relação a todo aquele que admite uma fundamentação racional. A quinta característica é a prioridade: as normas jurídicas precisam respeitar os direitos humanos, e a interpretação das normas jurídicas deve ser pautada também nos direitos humanos. Alexy conclui defendendo que são essas cinco características que distinguem os direitos humanos dos demais direitos.²

A tutela internacional dos direitos humanos, em geral, surgiu a partir da necessidade de estabelecer relações pacíficas mundiais após o término da II Guerra Mundial. Os tratados de direitos humanos possuem como objetivo principal conferir proteção especial ao ser humano e se sustenta na universalidade dos direitos humanos prevista na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.³

Os direitos humanos são tutelados no plano internacional. Sobre a proteção internacional dos direitos humanos a ONU esclarece:

Os direitos humanos são garantidos legalmente pela lei de direitos humanos, protegendo indivíduos e grupos contra ações que interferem nas liberdades fundamentais e na dignidade humana.

Estão expressos em tratados, no direito internacional consuetudinário, conjuntos de princípios e outras modalidades do Direito. A legislação de

¹ ALEXY, Robert. **Teoria Discursiva do Direito**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2014. Organização, tradução e estudo introdutório Alexandre Travessoni Gomes Trivisonno, p. 115.

² Ibid., p. 115.

³ SAULE JUNIOR, Nelson. **A Proteção Jurídica da Moradia nos Assentamentos Irregulares**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004, p. 63/64.

direitos humanos obriga os Estados a agir de uma determinada maneira e proíbe os Estados de se envolverem em atividades específicas. No entanto, a legislação não estabelece os direitos humanos. Os direitos humanos são direitos inerentes a cada pessoa simplesmente por ela ser um humano.⁴ (grifo do autor)

Quando um Estado se torna signatário de um tratado de direitos humanos ocorre a relativização da soberania do Estado, pois organismos internacionais podem intervir no âmbito nacional para promover a proteção dos direitos humanos. Entretanto, para evitar conflito entre as jurisdições internacional e nacional, é de praxe que os tratados de direitos humanos contenham normas que exijam o esgotamento das vias cabíveis nacionalmente antes de acionar a jurisdição internacional.⁵

A Constituição Federal de 1988 reconhece a importância da prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais, conforme se verifica pela análise do art. 4º, inciso II, do texto constitucional, *in verbis*:

Art. 4º. A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:
(...)
II - prevalência dos direitos humanos;⁶

O art. 5º, §3º, da Constituição Federal determina que os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.⁷

Especificamente quanto ao direito à moradia, em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu artigo 25.1, já conferiu proteção expressa ao direito à moradia. Vejamos a literalidade do artigo 25.1:

Todo ser humano 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 direito

⁴ BRASIL, Nações Unidas no. **O que são os direitos humanos?** Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/>>. Acesso em: 18 nov. 2017.

⁵ SAULE JUNIOR. **A Proteção Jurídica da Moradia nos Assentamentos Irregulares**. 2004, p. 65/68.

⁶ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 08 out. 2017. art. 4º.

⁷ *Ibid.*, art. 5º.

à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle.⁸ (grifo nosso)

O direito à moradia é amplamente tutelado em âmbito internacional, como exemplos de Conferências que trataram do direito à moradia como um direito humano podemos citar: Conferência do Meio Ambiente e Desenvolvimento do Rio de Janeiro (1992); Conferência dos Direitos Humanos de Viena (1993), Conferência sobre População e Desenvolvimento do Cairo (1994); Conferência sobre Desenvolvimento Social de Copenhague (1995), Conferência das Mulheres de Beijing (1995), Conferência sobre Assentamentos Humanos – Habitat II de Istambul (1996).⁹

São diversos os diplomas internacionais que versam sobre o direito à moradia, portanto, para melhor compreender a proteção ao direito à moradia no âmbito internacional, é importante distinguir quais são os efeitos jurídicos e políticos que cada tipo de diploma gera. As declarações (ex: Declaração de Direitos Humanos de Viena – 1993) geram compromissos políticos, entretanto, não criam deveres legais aos países signatários e não vinculam os Estados. Já os tratados e as convenções vinculam os Estados a cumprirem as obrigações pactuadas.¹⁰

O primeiro diploma a prever o direito à moradia como um direito humano foi a Declaração Universal dos Direitos Humanos, posteriormente vários outros diplomas internacionais tutelaram o direito à moradia, exemplos: Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais (1966); Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966); Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965); Convenção sobre os Direitos da Criança (1989); etc.¹¹

⁸ UNESCO. **DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS**. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>>. Acesso em: 08 out. 2017.

⁹ SAULE JUNIOR. **A Proteção Jurídica da Moradia nos Assentamentos Irregulares**. 2004, p. 33/34.

¹⁰ Ibid., p. 59/60.

¹¹ Ibid., p. 89/90.

O Brasil ratificou o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, sendo assim, assumiu o compromisso de promover e proteger o direito à moradia, vejamos o teor do art. 11 do referido diploma:¹²

Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de todas as pessoas a um nível de vida suficiente para si e para as suas famílias, incluindo alimentação, vestuário e alojamento suficientes, bem como a um melhoramento constante das suas condições de existência. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas destinadas a assegurar a realização deste direito reconhecendo para este efeito a importância essencial de uma cooperação internacional livremente consentida.¹³

O dispositivo supracitado foi o objeto do Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, realizado em dezembro de 1991. De acordo com o Comentário Geral nº 4, o direito à moradia adequada é um direito garantido a todos os indivíduos indistintamente, não podendo haver discriminação de qualquer espécie para limitar o direito à moradia.¹⁴

Outra interpretação realizada pelo Comitê no Comentário Geral nº 4 se refere à necessidade de garantir a moradia adequada, considerando que a moradia adequada não se limita a um teto sobre a cabeça, pois o direito à moradia adequada pressupõe a conjugação do direito à moradia com outros direitos humanos e fundamentais, tais como: segurança, dignidade, infraestrutura de qualidade, localização adequada, etc. Dessa forma, o Comitê defende a amplitude do direito à moradia, que é um direito que deve ser garantido a todos, e deve ser garantido em conjunto com os outros direitos que se relacionam com a dignidade humana.¹⁵

O Comentário Geral nº 4 discorre sobre as características que qualificam a moradia como adequada. O primeiro pressuposto trazido pelo Comitê para que se considere a moradia como adequada é a segurança legal da posse, sendo assim, os Estados-partes devem tomar as providências necessárias para garantir a segurança jurídica de posse sobre pessoas e domicílios que carecem de

¹² SAULE JUNIOR. **A Proteção Jurídica da Moradia nos Assentamentos Irregulares**. 2004, p. 91.

¹³ ONU. **Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Disponível em: <http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto_internacional.pdf>. Acesso em: 21 out. 2017.

¹⁴ BRASIL. SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA – SDH/PR. **Por uma Cultura de Direitos Humanos: Direito à Moradia Adequada**. 2013. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002254/225430POR.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2017, p. 34.

¹⁵ Ibid., p. 34/35.

tal proteção, evitando, deste modo, despejos e remoções forçados de qualquer espécie.¹⁶

Outro requisito apontado pelo Comitê como necessário para garantir o direito à moradia adequada é a disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura. Água potável, energia, aquecimento, iluminação e saneamento básico são exemplos de itens necessários à habitação adequada.¹⁷

O custo acessível para a habitação é outro requisito para a moradia adequada, significa dizer que os custos com a moradia não podem comprometer o orçamento dos indivíduos ao ponto de privá-los das outras necessidades básicas, sendo responsabilidade dos Estados-partes tomar medidas que impeçam níveis de aluguel acima da capacidade econômica da população carente; também possuem a responsabilidade de adotar demais medidas econômicas que viabilizam a aquisição da casa própria.¹⁸

O Comitê considera que o conceito de moradia adequada passa também pela habitabilidade, uma vez que a moradia deve ser apta a proteger os indivíduos do frio, umidade, calor, chuva, demais intempéries da natureza, bem como dos riscos à saúde. Além disso, a habitação deve ser acessível aos grupos desprivilegiados, tais como: idosos, crianças, deficientes físicos, pessoas com problemas crônicos de saúde, vítimas de desastres naturais, pessoas vivendo em áreas propensas a desastres, etc.¹⁹

Outro fator de relevância para caracterizar a moradia adequada é a localização, segundo o Comitê. A localização é importante em dois sentidos, primeiramente deve assegurar facilidade de acesso aos locais de trabalho, bem como aos postos de saúde, escola, etc. Em segundo lugar, a moradia adequada não pode se localizar em ambientes poluídos ou que ofereçam riscos à segurança, como locais íngremes sujeitos a desabamentos, por exemplo.²⁰

¹⁶ BRASIL. SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA – SDH/PR. **Por uma Cultura de Direitos Humanos: Direito à Moradia Adequada.** 2013, p. 35.

¹⁷ Ibid., p. 35.

¹⁸ Ibid., p. 35/36.

¹⁹ Ibid., p. 36.

²⁰ Ibid., p. 36.

Dessa forma, podemos concluir que o Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais representa um grande avanço na compreensão e tutela do direito à moradia adequada.

O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais também realizou o Comentário Geral nº 7 sobre o Direito à Moradia Adequada: Despejo Forçado, em maio de 1997. Este Comentário Geral foi fundamental na garantia internacional dos direitos humanos nos casos de despejos forçados, bem como conferiu proteção ao direito à moradia.²¹

O Comentário Geral nº 7 defende, em essência, que os despejos forçados configuram violação aos direitos humanos. Determina que os despejos não podem deixar pessoas desabrigadas e vulneráveis a violações dos direitos humanos, também conferiu responsabilidade aos governos ao determinar que estes devem oferecer uma alternativa de moradia aos que sofreram o despejo (ilegal ou não), bem como reconheceu o direito de os indivíduos serem compensados por qualquer dano material ou moral pelo qual foram afetados.²²

Outro instrumento importante na proteção dos direitos humanos nos despejos forçados é o Pacto de San José da Costa Rica (1969), pois determina a proteção da honra e da dignidade. Consequentemente, tal proteção deve ser aplicada no âmbito do direito à moradia, especialmente nos casos de deslocamentos forçados, situação muito recorrente nas favelas e que geralmente ocorre de forma arbitrária. Cumpre ressaltar que o Brasil aderiu ao Pacto de San José da Costa Rica.²³

Conclui-se, portanto, que a moradia adequada é um direito humano tutelado fortemente no âmbito internacional, e, uma vez que o Brasil é signatário de diversos diplomas internacionais que protegem o direito à moradia, torna-se evidente a necessidade da adoção, pelo governo brasileiro, de medidas capazes de garantir a proteção da moradia adequada em âmbito nacional.

²¹ SAULE JUNIOR. **A Proteção Jurídica da Moradia nos Assentamentos Irregulares**, 2004, p. 113.

²² *Ibid.*, p. 114.

²³ *Ibid.*, p.96/97.

1.2 O Direito Fundamental à Moradia adequada

Dimitri Dimoulis e Leonardo Martins, na obra “Teoria Geral dos Direitos Fundamentais”, conceituam os direitos fundamentais da seguinte forma:

Direitos fundamentais são direitos público-subjetivos de pessoas (físicas ou jurídicas), contidos em dispositivos constitucionais e, portanto, que encerram caráter normativo supremo dentro do Estado, tendo como finalidade limitar o exercício do poder estatal em face da liberdade individual.²⁴

Dessa forma, os direitos fundamentais são aqueles tutelados em âmbito constitucional. O direito à moradia é tutelado no art. 6º da Constituição Federal de 1988, que assim dispõe:

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.²⁵ (grifo nosso)

É muito importante destacar que o art. 6º da Constituição Federal, que protege expressamente o direito à moradia, está inserido dentro do Capítulo II (Dos Direitos Sociais) que, por sua vez, está inserido no Título II (Dos Direitos e Garantias Fundamentais). Portanto, percebe-se que a Carta Magna define expressamente o direito à moradia como um direito fundamental.

Os princípios constitucionais devem ser observados por todos os Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) no desempenho de suas atividades, não se tratando de uma faculdade, e sim de uma obrigação. É preciso reconhecer a devida importância dos princípios constitucionais para que se possa alcançar a justiça social no Brasil.²⁶

Valorizar os princípios constitucionais consiste em reconhecer a necessidade de proteger a dignidade humana e de diminuir os abismos sociais que permeiam nosso país. Diversos princípios constitucionais sustentam a proteção do direito à moradia, podemos citar como exemplos: a cidadania, a dignidade humana, a democracia, a igualdade, a harmonia social, etc.²⁷

²⁴ DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria Geral dos Direitos Fundamentais**. 3. ed. rev., atual. e ampl. -São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 49.

²⁵ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. art. 6º.

²⁶ SAULE JUNIOR. **A Proteção Jurídica da Moradia nos Assentamentos Irregulares**, 2004, p. 143.

²⁷ Ibid., p. 144/145.

Pela análise do art. 1º, incisos II e III, da CF/88, constata-se que a cidadania e a dignidade da pessoa humana são fundamentos da República Federativa do Brasil, segue a redação dos referidos dispositivos legais:

Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;²⁸

A proteção da cidadania baseia-se na necessidade de garantir condições mínimas de vida digna aos indivíduos, sendo a moradia adequada um pressuposto necessário para se alcançar a dignidade. Portanto, a defesa da cidadania inclui a tutela do direito à moradia adequada.²⁹

A dignidade da pessoa humana também se relaciona fortemente com o direito à moradia adequada, uma vez que a dignidade humana só é alcançada quando os requisitos da moradia adequada estão presentes. Além disso, a dignidade humana reforça a titularidade do direito à moradia aos grupos vulneráveis, que não podem sofrer discriminações capazes de restringir o acesso à moradia adequada. Cumpre acrescentar, ainda, que a dignidade humana protege o direito dos indivíduos sujeitos a ações de despejo e deslocamento forçados.³⁰

Diante da problemática existente sobre a dificuldade de garantir o direito à moradia adequada a todos, surge o questionamento sobre o respeito à igualdade nos casos em que o Poder Público promove políticas habitacionais que favorecem os indivíduos que se encontram em estado de pobreza ou miséria. A adoção de medidas governamentais, no sentido de destinar recursos públicos para financiar políticas habitacionais para pessoas hipossuficientes, configura afronta ao princípio da igualdade?³¹

A reflexão sobre o tema se torna mais clara diante do reconhecimento do fato de que o Brasil é marcado por desigualdades sociais abissais, tais

²⁸ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. art. 1º.

²⁹ SAULE JUNIOR. **A Proteção Jurídica da Moradia nos Assentamentos Irregulares**, 2004, p. 146.

³⁰ Ibid., p. 149.

³¹ Ibid., p. 153.

desigualdades se refletem no direito à moradia da seguinte forma: enquanto de um lado percebe-se a presença de moradias luxuosas, do outro lado há a presença de favelas, cortiços e moradias precárias. Portanto, podemos perceber que se há um quadro de desigualdade tão marcante, políticas públicas que garantam a moradia adequada aos financeiramente carentes é uma necessidade que se impõe para corrigir tal desigualdade.³²

Outro princípio que deve ser respeitado na garantia ao direito à moradia é o princípio do devido processo legal, previsto no art. 5º, inciso LIV, da Constituição Federal. O princípio em tela é importante na defesa do direito à moradia porque em muitos casos os conflitos envolvendo a moradia são coletivos e envolvem um número significativo de pessoas, como, por exemplo, os deslocamentos realizados para atender a interesses do governo (construção de obras, rodovias, etc.).³³

Sendo esta a situação, a melhor opção é buscar solucionar o problema de forma pacífica, para tanto, é necessário envolver a população afetada no processo de tomada de decisões, que pode ocorrer através de mecanismos de consulta à população, audiências públicas, negociação, etc.³⁴ O importante é garantir o devido processo legal e a ampla defesa para evitar situações arbitrárias que resultem em violação de direitos da população afetada.

O respeito aos princípios constitucionais gera a proteção do direito à moradia adequada. Para aferir a efetividade do cumprimento ao direito à moradia adequada, deve-se levar em consideração alguns fatores. O primeiro fator que deve ser analisado é se o direito à vida está sendo respeitado, uma vez que a moradia adequada pressupõe a existência de condições que garantam a saúde e a vida dos indivíduos, assim, não se pode admitir a existência de moradias localizadas em áreas com risco de desabamento, enchente, ou que não possuam o mínimo de salubridade.³⁵

³² SAULE JUNIOR. **A Proteção Jurídica da Moradia nos Assentamentos Irregulares**, 2004, p. 154/155.

³³ Ibid., p. 158/160.

³⁴ Ibid., p. 160.

³⁵ Ibid., p. 167/168.

Outros fatores também são de grande relevância para a garantia do direito à moradia adequada, a paz social no ambiente habitacional é um deles. Os serviços de saneamento básico, o acesso à água potável e medidas preventivas de doenças são fatores que também devem ser observados no cumprimento efetivo do direito à moradia adequada.³⁶

O art. 6º da Constituição Federal não deixa dúvida sobre a existência do direito à moradia, entretanto, a simples existência deste direito no texto constitucional não é suficiente, é preciso que esta norma seja dotada de eficácia jurídica. Portanto, se faz necessária a adoção, por parte do Poder Público, das medidas que efetivamente cumpram o direito à moradia, como, por exemplo, a realização de políticas urbanas e habitacionais que garantam o acesso à moradia aos grupos vulneráveis, bem como a melhoria das condições habitacionais da população que reside em situações precárias.³⁷

É importante destacar que o direito à moradia, por ser um direito fundamental, possui aplicação imediata, por força do art. 5º, § 1º, da Constituição Federal, que assim determina:

Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

§ 1º. As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.³⁸

Dessa forma, percebe-se que o direito à moradia, enquanto norma jurídica, impõe ao Poder Público e à sociedade em geral o dever não obstaculizar tal direito, sendo responsabilidade dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário a proteção do direito à moradia.³⁹

A Constituição Federal atribui à União a responsabilidade pelo desenvolvimento urbano, vejamos o teor do art. 21, inciso XX, da CF/88:

Art. 21. Compete à União:

³⁶ SAULE JUNIOR. **A Proteção Jurídica da Moradia nos Assentamentos Irregulares**, 2004, p. 168.

³⁷ Ibid., p. 175.

³⁸ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. art. 5º.

³⁹ SAULE JUNIOR., op. cit., p. 179/181.

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive **habitação**, saneamento básico e transportes urbanos;⁴⁰ (grifo nosso)

As diretrizes instituídas pela União devem ser seguidas não somente pelos órgãos federais, mas também pelos órgãos estaduais e municipais, até mesmo porque o art. 23, inciso IX, do texto constitucional, determina que a União, os Estados e os Municípios possuem a competência comum para promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. Sendo assim, não há dúvida de que a responsabilidade pela efetivação do direito à moradia pertence a todos os entes públicos.⁴¹

Para proteger o direito à moradia, a União também deve estabelecer diretrizes acerca da política fundiária, pois, no Brasil, a disputa por terras é muito grande, e a dificuldade de acesso à terra gera muitos conflitos que resultam, na maiorias das vezes, em violência, e até mesmo na morte de vários indivíduos envolvidos nesses conflitos. Tendo em vista que uma parcela significativa da população encontra sérias dificuldades de acesso à terra, a União deve observar o cumprimento da função social da propriedade para garantir que a terra seja utilizada de forma produtiva.⁴²

O texto constitucional já possui diversas diretrizes importantes para a proteção do direito à moradia. A determinação para que se promova a política habitacional de maneira integrada com a política urbana, de saneamento básico e de transporte é um dos exemplos. Outra diretriz importante consiste na determinação que impõe o reconhecimento do direito à moradia aos grupos vulneráveis, sendo vedada qualquer forma de discriminação que possa dificultar o acesso à moradia adequada.⁴³

Quanto à responsabilidade do Estado na proteção do direito à moradia, podemos verificar que tal responsabilidade abrange os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. O art. 24, inciso I, da Constituição Federal, prevê a competência do Estado para legislar sobre o direito urbanístico, sendo que essa

⁴⁰ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. art. 21.

⁴¹ SAULE JUNIOR. **A Proteção Jurídica da Moradia nos Assentamentos Irregulares**, 2004, p. 189/191.

⁴² Ibid., p. 190.

⁴³ Ibid., p. 190.

competência é concorrente entre a União, Estados e Distrito Federal. Sendo assim, a legislação estadual deve conter projetos habitacionais, a destinação de recursos e demais providências para solucionar os problemas habitacionais.⁴⁴

Não raramente, a legislação estadual dificulta - ou até mesmo impede - a concretização do direito à moradia por possuir regras muito rígidas quanto ao meio ambiente. Claramente as normas de proteção ao meio ambiente são de grande relevância, entretanto, não se pode desconsiderar que o direito à moradia, assim como o direito ao meio ambiente, é tutelado pela Constituição Federal. Dessa forma, é necessário que o direito ao meio ambiente seja compatibilizado com o direito à moradia na legislação.⁴⁵

A responsabilidade estadual no âmbito do Poder Executivo está prevista no art. 23, inciso IX, da Constituição Federal, que assim dispõe:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;⁴⁶

Para analisar a responsabilidade do Estado na esfera do Poder Judiciário é importante destacar o art. 24, inciso X, da CF/88, cujo teor é o seguinte:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
X - criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas;⁴⁷

Pela análise do dispositivo legal supramencionado, podemos destacar algumas medidas que os Estados podem utilizar para garantir a devida proteção ao direito à moradia no âmbito do Poder Judiciário. A criação de varas especializadas e juzados especiais para tratar dos litígios urbanos; a valorização da negociação e da conciliação na solução dos litígios; o incentivo à inspeção judicial nos locais onde há conflito por terras; a garantia da proteção física das pessoas afetadas por remoções forçadas; e a capacitação dos operadores do direito para conscientizá-los acerca da

⁴⁴ SAULE JUNIOR. **A Proteção Jurídica da Moradia nos Assentamentos Irregulares**, 2004, p. 199/200.

⁴⁵ Ibid., p. 200/202.

⁴⁶ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. art. 23.

⁴⁷ Ibid., art. 24.

importância de respeitar o direito à moradia são alguns exemplos de medidas que os Estados podem adotar para tutelar o direito à moradia de forma eficaz.⁴⁸

Os Municípios também possuem a responsabilidade de zelar pela proteção do direito à moradia, vejamos o teor do art. 30, incisos I, II e VIII da Constituição Federal:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

(...)

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;⁴⁹

Outro dispositivo do texto constitucional de grande relevância quanto à responsabilidade do Município referente ao direito à moradia é o art. 182, *in verbis*:

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.⁵⁰

Conforme se verifica pela leitura dos dispositivos constitucionais supramencionados, o Município é um ente federativo com grande responsabilidade no desenvolvimento urbano, devendo, portanto, desenvolver políticas habitacionais em âmbito local, através do Plano Diretor, com o intuito de promover a justiça social no setor habitacional, tutelando e protegendo o direito à moradia, especialmente aos grupos sociais vulneráveis.⁵¹

Diante do exposto, podemos concluir que o direito à moradia é um direito fundamental, visto que é tutelado constitucionalmente, e que deve ser respeitado por todos os entes públicos (União, Estados e Municípios), bem como pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Somente através da integração dos entes no sentido de proteger o direito à moradia, bem como por meio da

⁴⁸ SAULE JUNIOR. **A Proteção Jurídica da Moradia nos Assentamentos Irregulares**, 2004, p. 202/203.

⁴⁹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. art. 30.

⁵⁰ *Ibid.*, art. 182.

⁵¹ SAULE JUNIOR. *op. cit.*, p. 204.

atuação compatibilizada de todos os Poderes Públicos, é que podemos alcançar um quadro de eficaz proteção ao direito à moradia adequada.

1.3 A Regularização Brasileira da Moradia adequada – Estatuto da Cidade

O Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001) foi criado para regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, sendo que tais dispositivos constitucionais tratam da política urbana. O objetivo do Estatuto da Cidade é estabelecer normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental, conforme dispõe o art. 1º da Lei n. 10.257/2001.⁵²

O direito à moradia ocupa posição de destaque no Estatuto da Cidade, tendo em vista que é tutelado em vários dispositivos da Lei n. 10.257/2001. O art. 2º do diploma legislativo em questão determina que a garantia à moradia é uma das diretrizes gerais da política urbana, vejamos:

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

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à **moradia**, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;⁵³ (grifo nosso)

O art. 3º, inciso III, do Estatuto da Cidade, prevê a obrigação que a União possui (em conjunto com os Estados, DF e Municípios) de promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais, de saneamento básico, e de infraestrutura urbana em geral. Este dispositivo legal é importante para a regularização das moradias, tendo em vista que prevê a obrigação dos entes públicos de melhorar as condições habitacionais, bem como determina a obrigação de fornecer a infraestrutura urbana adequada, atitudes essenciais para a regularização das moradias irregulares.⁵⁴

⁵² BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 19 nov. 2017. art. 1º.

⁵³ Ibid., art. 2º.

⁵⁴ Ibid., art. 3º.

O art. 9º do Estatuto da Cidade prevê um instrumento de regularização da moradia de grande relevância, trata-se da usucapião especial de imóvel urbano, modalidade de aquisição originária da propriedade e que beneficia inúmeros indivíduos que utilizam imóveis sem utilidade social para fixar residência, privilegiando, dessa forma, a função social da propriedade e o direito à moradia. Vejamos o teor do art. 9º do Estatuto da Cidade:

Art. 9º Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.⁵⁵

O Estatuto da Cidade prevê a ampla participação social nas discussões e debates sobre o desenvolvimento urbano como um instrumento necessário para garantir a gestão democrática da cidade, tal previsão está expressa no art. 43 do Estatuto da Cidade. O art. 2º, inciso II, do referido Estatuto, também possui previsão neste sentido, *in verbis*:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:
(...)
II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;⁵⁶

Nota-se, portanto, que o Estatuto da Cidade é um diploma legal que prioriza a gestão democrática das cidades, que eleva o direito à moradia à condição de diretriz geral da política urbana, que prevê formas de regularização das moradias e determina que a atuação dos entes públicos garanta a infraestrutura urbana adequada. Portanto, o Estatuto da Cidade representa grande avanço da legislação brasileira no sentido de tutelar o direito à moradia, devendo ser amplamente aplicado pelos entes públicos para garantir uma ocupação mais justa e solidária das cidades.

⁵⁵ BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade**. art. 9º.

⁵⁶ *Ibid.*, art. 2º.

2 A MORADIA NAS GRANDES CIDADES

2.1 A crise da moradia no Brasil

A moradia, enquanto direito humano e fundamental, deveria ser garantida a todos os indivíduos como forma de proteger o mínimo existencial, respeitar a dignidade humana e promover uma sociedade mais justa e solidária. Entretanto, a realidade da moradia no Brasil é preocupante, pois o elevado preço da terra compromete seriamente o acesso dos pobres à moradia.⁵⁷

As cidades não são pensadas e construídas para atender ao direito à moradia de forma justa, o que se verifica é que o capital molda as cidades para satisfazer seus interesses.⁵⁸ Os interesses econômicos regulam a dinâmica das cidades, privilegiam determinadas regiões, afastam realidades consideradas indesejadas dos centros urbanos, constroem espaços valorizados para os mais ricos e destinam os espaços periféricos aos menos privilegiados financeiramente.

Os interesses em retirar os mais pobres das áreas em que vivem para entregar o espaço aos detentores do capital são inúmeros, não raramente favelas são destruídas a pedido do governo para liberar a área para a especulação imobiliária, para modernizar o local ou simplesmente para afastar as populações marginalizadas.⁵⁹

Os indivíduos estão tendo cada vez mais dificuldade para se manterem na sociedade altamente capitalista em que vivemos, sendo assim, suas vidas estão se tornando mais precárias. Diante da incapacidade do sistema neoliberal de solucionar o problema dos bairros pobres, o que se verifica é a tentativa de retirar a população carente dessas áreas para que o espaço seja destinado às zonas imobiliárias, elitizadas ou turísticas.⁶⁰

⁵⁷ ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares**: a colonização da terra a e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015, p. 185.

⁵⁸ MARICATO, Erminia. **Para Entender a Crise Urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015, p. 18.

⁵⁹ GRAHAM, Stephen. **Cidades Sitiadas**: o novo urbanismo militar. São Paulo: Boitempo, 2016. Tradução de Alyne Azuma, p. 58.

⁶⁰ Ibid., p. 164.

No Brasil, o excesso de rigor das normas urbanísticas e o alto preço das moradias regulares resultam na construção das moradias pelos próprios moradores com a ausência total do cumprimento da legislação urbanística, esse fenômeno ocorre nos locais ocupados informalmente. Indiscutivelmente, a terra urbana está fortemente relacionada ao poder econômico, sendo assim, o problema da moradia no Brasil é mais uma das consequências dos abismos sociais existentes em nossa sociedade.⁶¹

Erminia Maricato destaca que, no Brasil, os direitos são para alguns, a modernização é para alguns e a cidade é para alguns.⁶² Essa realidade advém da manipulação que o capital exerce sobre a dinâmica urbanística, determinando quais são as áreas privilegiadas que devem ser ocupadas pela população com melhores condições financeiras e quais são as áreas menos favorecidas que serão destinadas à moradia dos economicamente desprivilegiados.

Não há dúvida quanto à existência de sérios problemas habitacionais no Brasil, é inegável que grande parcela da sociedade brasileira não tem acesso à moradia digna. Este cenário é visível, tendo em vista que as cidades brasileiras, não raramente, são formadas por regiões de primeiro mundo cercadas de favelas, cortiços, ocupações clandestinas, etc.⁶³

O problema da moradia no Brasil acarreta problemas de outras naturezas, como, por exemplo, problemas de segurança à vida dos indivíduos que vivem nas condições precárias típicas das moradias irregulares. A maior parte da população constrói suas próprias casas sem os conhecimentos necessários para tanto, resultando, dessa forma, em desrespeito às normas de engenharia, arquitetura, urbanística e legislação fundiária.⁶⁴

Como consequência dessa autoconstrução das moradias - somada ao fato das cidades serem desenvolvidas para atender aos interesses econômicos - as construções são fixadas em áreas de risco, pois são as áreas que “sobram” para essa parcela desprovida de recursos financeiros, assim, as moradias são feitas em

⁶¹ MARICATO. **Para Entender a Crise Urbana**, 2015, p. 26/27.

⁶² Ibid., p. 28.

⁶³ Ibid., p. 70.

⁶⁴ Ibid., p. 80.

beira de córregos, em encostas íngremes, áreas alagáveis, etc. Realidade que coloca em risco a segurança e a vida dos moradores, tendo em vista que são áreas propensas a alagamentos, desabamentos e outros tipos de acidentes naturais.⁶⁵

As cidades se perdem em áreas periféricas e terrenos inutilizados, porém, como imaginar um reequilíbrio sem discutir a propriedade fundiária ou a especulação e a propriedade imobiliária que ocasiona o afastamento dos mais pobres para locais cada vez mais distantes? Não há como pensar em revolução do espaço sem considerar a reapropriação social.⁶⁶

A realidade que se constata no Brasil é pautada na exclusão social, a moradia é inevitavelmente prejudicada em nossa sociedade por conta do desinteresse público em garantir a moradia aos indivíduos. E não é por falta de legislação tutelando o direito à moradia que o Estado deixa de cumprir sua função de garantir esse direito, pois são inúmeros os textos legais que tutelam não somente o direito à moradia, mas também o direito ao transporte público, ao saneamento básico e de acesso aos equipamentos sociais.⁶⁷

O que ocorre é o não cumprimento dessas leis por parte do Poder Público. A legislação, incluindo o Plano Diretor, é repleta de normas e diretrizes que garantem a construção do espaço urbano de forma democrática. Entretanto, nota-se que o crescimento das cidades, na prática, não segue os planos aprovados nas Câmaras Municipais, permitindo que os interesses econômicos prevaleçam sobre qualquer norma social, privilegiando poucos em detrimento da maioria.⁶⁸

Verifica-se, portanto, que o Brasil é um país marcado por profundos problemas habitacionais, onde o capital rege a dinâmica urbana e a cidade formal se torna privilégio de poucos. Sendo assim, é necessário pensar em formas para solucionar – ou pelo menos amenizar – estes problemas. Neste sentido, Erminia Maricato propõe cinco medidas que, se adotadas, melhorariam significativamente tais problemas.⁶⁹

⁶⁵ MARICATO. **Para Entender a Crise Urbana**, 2015, p. 82.

⁶⁶ MARX, Karl. Bensaïd, Daniel. **Os despossuídos: debates sobre a lei referente ao furto de madeira**; tradução de Karl Marx, Nélio Schneider; tradução de Daniel Bensaïd, Mariana Echalar. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2017.

⁶⁷ MARICATO, op. cit., p. 86/87.

⁶⁸ MARICATO, op. cit., p. 87/88.

⁶⁹ MARICATO, op. cit., p. 92/97.

A primeira medida é conferir visibilidade à cidade real, é necessário desconstruir a imagem ideológica e hegemônica que é construída pelo *marketing* urbano, com a finalidade de perceber a realidade das cidades e suas verdadeiras deficiências e injustiças. Somente a partir da conscientização dos problemas reais das cidades é que pode-se pensar nos meios para solucioná-los.⁷⁰

A segunda medida se trata da criação de espaços para debates democráticos, a necessidade dessa medida se justifica tendo em vista a dificuldade para se chegar a conclusões democráticas quando o assunto é o desenvolvimento urbano e envolve classes com interesses antagônicos. A cidade é um espaço ocupado por uma pluralidade de realidades, dessa forma, caso as decisões sobre os aspectos urbanos sejam tomadas exclusivamente por determinados grupos, inevitavelmente as decisões serão injustas, pois a ausência de contato com as opiniões diferentes inviabiliza decisões democráticas.⁷¹

A terceira medida proposta por Erminia Maricato é a reforma administrativa, pois é notório o arcaísmo das estruturas administrativas urbanas que, não raramente, se organizam com base em privilégios e utilizam a prática de troca de favores, o que resulta em benefícios para apenas uma parte das cidades, que é a dominada pelos detentores do capital.⁷²

A quarta medida é a capacitação dos agentes para o planejamento da ação, é necessário mobilizar os funcionários públicos, políticos, empresários e lideranças sociais para solucionar o problema advindo da distância entre planejamento e gestão. Por fim, a última medida apresentada por Erminia Maricato se refere à reforma fundiária, pois a ausência de controle público sobre a propriedade da terra agrava os problemas habitacionais e dificulta a permanência dos pobres nas cidades.⁷³

⁷⁰ MARICATO. **Para Entender a Crise Urbana**, 2015, p. 92.

⁷¹ Ibid., p. 93.

⁷² Ibid., p. 94.

⁷³ Ibid., p. 96.

2.2 Os movimentos sociais pela Moradia Urbana

O neoliberalismo influenciou a política brasileira a partir de 1980. A diminuição dos investimentos em políticas sociais e as altas taxas de desemprego resultaram no agravamento da crise habitacional e urbana. Considerando que muitos indivíduos não conseguem se inserir no mercado imobiliário - tendo em vista o alto custo das moradias – constata-se que ocorreu um processo de ocupação informal do solo urbano, os próprios moradores construíram suas residências e, assim, se iniciaram os movimentos sociais pela moradia.⁷⁴

É justamente da década de 80 que os dois principais movimentos de moradia a nível nacional são criados, são eles: a União Nacional por Moradia Popular (UNMP) e o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN).⁷⁵

Conforme consta no site oficial da União Nacional por Moradia Popular, a UNMP começou sua articulação em 1989 e consolidou-se a partir do processo de coletas de assinaturas para o primeiro Projeto de Lei de Iniciativa Popular que criou o Sistema, o Fundo e o Conselho Nacional por Moradia Popular no Brasil (Lei 11.124/05).⁷⁶

A União Nacional por Moradia Popular é um movimento social presente em dezenove (19) estados brasileiros, possui o objetivo de organizar e mobilizar os movimentos que lutam pelo direito à moradia, e é um movimento que luta por reforma urbana, sempre visando construir uma sociedade mais justa e com menos diferenças sociais. É um movimento que atua nas favelas, cortiços, ocupações, loteamentos, etc.⁷⁷

O Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN) surgiu em 1990 e atua em dezoito (18) estados brasileiros. É um movimento que luta por uma política habitacional comprometida com os interesses sociais, luta por uma reforma urbana

⁷⁴ FERREIRA, Regina Fátima Cordeiro Fonseca. **Movimentos de moradia, autogestão e política habitacional no Brasil: do acesso à moradia ao direito à cidade**. Buenos Aires, 2012. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrolopolos.net/download/01/artigo_reginaferreira_isa.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2017, p. 1/2.

⁷⁵ Ibid., p. 4.

⁷⁶ POPULAR, União Nacional Por Moradia. **Um pouco de nossa história**. Disponível em: <http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=44&Itemid=54>. Acesso em: 25 nov. 2017.

⁷⁷ POPULAR, União Nacional Por Moradia. **Um pouco de nossa história**.

capaz de garantir a igualdade e a democracia, visando universalizar os direitos sociais.⁷⁸

Outro movimento social em defesa da moradia muito importante em âmbito nacional é a Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM), que surgiu em 1982 e está presente em vinte e três (23) estados brasileiros e no Distrito Federal. Trata-se de um movimento social que organiza as federações estaduais, uniões municipais e associações comunitárias, entidades de bairro e similares.⁷⁹

A CONAM luta pelo direito à moradia digna, além de defender outros direitos, tais como: saúde, transporte, educação, meio ambiente, trabalho, igualdade de gênero, etc. É um movimento preocupado com a democracia e defende o cumprimento do Estatuto da Cidade.⁸⁰

O Fórum Nacional de Reforma Urbana é uma coalizão de vários movimentos populares, ONGs, instituições de pesquisa e associações de classe que visam realizar a reforma urbana. O FNRU foi criado em 1987 e tem como objetivo garantir a moradia, água, saneamento e transporte adequados a todos. Os três princípios basilares do FNRU são: a) Direito à Cidade: todos os moradores das cidades devem ter acesso à moradia digna, saneamento, transporte, educação, alimentação, etc.; b) Gestão Democrática das Cidades: a sociedade civil deve participar ativamente das decisões sobre as cidades; c) Função Social da Cidade e da Propriedade: se refere ao uso socialmente justo da cidade.⁸¹

O Movimento dos Trabalhadores Sem Teto também é um movimento social que luta pela moradia, tendo em vista que a ocupação de terrenos urbanos é a principal forma de ação do MTST. É um movimento que visa construir e sustentar

⁷⁸ RJ, Movimento Nacional de Luta Pela Moradia -. **Apresentação:** Movimento Nacional da Luta Pela Moradia. Disponível em: <<http://mnlmrj.blogspot.com.br/p/apresentacao.html>>. Acesso em: 25 nov. 2017.

⁷⁹ (CONAM), Confederação Nacional das Associações de Moradores. **CONAM: Uma história de luta.** Disponível em: <<http://conam.org.br/historico/>>. Acesso em: 25 nov. 2017.

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **O Fórum Nacional de Reforma Urbana: Incidência e Exigibilidade pelo Direito à Cidade.** Disponível em: <<http://www.hic-gs.org/content/capa.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2017, p. 2.

as ocupações para fortalecer a classe dos trabalhadores que não tem acesso à moradia digna.⁸²

Nota-se que os movimentos sociais pela moradia de âmbito nacional são múltiplos, esse cenário se justifica diante da necessidade de lutar incessantemente pelo direito à moradia daqueles que não possuem capital suficiente para integrar o mercado imobiliário da nossa sociedade, uma vez que é um sistema excludente e que privilegia apenas os mais ricos. Os movimentos sociais em favor da moradia possuem grande relevância na desconstrução da ideia de que a cidade possui valor de troca, privilegiando sempre o valor de uso das cidades, que deve ser democrático e socialmente justo.⁸³

O século XXI está sendo um período de evolução legislativa no que se refere ao direito habitacional e urbanístico. Em 2003 foi criado o Ministério das Cidades; houve também a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001; a Lei 11.124 foi aprovada em 2005 (Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social); em 2007 foi aprovada a lei de Nacional de Saneamento Ambiental (Lei 11.445/2007); a Lei 12.305/2010 estabeleceu a Política Nacional de Resíduos Sólidos; e em 2012 foi aprovada a lei sobre a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei 12.587/2012).⁸⁴

Sem dúvida alguma, esse avanço legislativo ocorreu, em grande medida, pela atuação dos movimentos sociais que lutam pela moradia e por cidades mais democráticas e com menores diferenças sociais. A conquista legislativa é fundamental para a proteção do direito à moradia e para a democratização das cidades, entretanto, a simples existência dos textos legais não tem o condão de alterar a realidade, sendo necessária, portanto, a constante atuação dos movimentos sociais para garantir a efetividade das normas.

⁸² TETO, Movimento dos Trabalhadores Sem. **A organização do MTST**. Disponível em: <<http://www.mtst.org/quem-somos/a-organizacao-do-mtst/>>. Acesso em: 25 nov. 2017.

⁸³ FERREIRA, Regina Fátima Cordeiro Fonseca. **Movimentos de moradia, autogestão e política habitacional no Brasil**: do acesso à moradia ao direito à cidade. 2012, p. 5.

⁸⁴ Ibid., p. 6/7.

2.3 As Políticas Públicas Habitacionais

A sociedade brasileira, desde os seus primórdios, é marcada por grandes desigualdades sociais. O mercado imobiliário capitalista que impera em nossa sociedade, aliado aos baixos salários da maioria dos brasileiros, resulta na impossibilidade de inserção de significativa parcela dos brasileiros na lógica mercadológica que envolve o setor imobiliário. Dessa forma, os indivíduos que não conseguem se inserir no mercado imobiliário, residem nos locais periféricos e segregados das cidades, muitas vezes tendo um padrão de baixa qualidade de vida.⁸⁵

O Brasil possui um déficit histórico de serviços públicos urbanos, sendo assim, o mercado privado imobiliário tende a adotar práticas especulativas, para tanto, mantém espaços do solo urbano sem utilidade social até que o preço do local suba e a venda ocorra de forma lucrativa. Ou seja, a adoção deste modelo especulativo no setor imobiliário inviabiliza que as camadas de renda baixa adquiram imóveis em locais privilegiados da cidade, dotados de infraestrutura e acessibilidade.⁸⁶

Diante do que foi exposto, percebe-se que a moradia adequada é privilégio de poucos na sociedade brasileira, tendo em vista que é o capitalismo que rege as cidades, que a especulação imobiliária é uma realidade constante e que os elevados preços das moradias formais obrigam os mais pobres a viverem em áreas desprivilegiadas das cidades. É justamente neste cenário de desigualdades sociais, que dificulta o acesso ao direito à moradia por todos, que se evidencia a necessidade urgente de políticas públicas habitacionais capazes de efetivar o direito humano e fundamental à moradia.

Em 1996, a Secretaria de Política Urbana passou a gerir o setor habitacional em âmbito federal. No próprio ano de 1996, este órgão divulgou um documento que incluiu novos programas habitacionais, tratava-se da “Política Nacional de Habitação”. Os três principais programas lançados nessa fase inicial da

⁸⁵ HOLZ, Sheila; MONTEIRO, Tatiana Villela de Andrade. **Política de Habitação Social e o Direito a Moradia no Brasil**. In: X COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA, Barcelona, 2008, p. 2.

⁸⁶ CARDOSO, Adauto Lucio. **Desigualdades urbanas e políticas habitacionais**. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetroplites.ufrj.br/download/adauto_desig_urb_polhab.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2017, p. 2.

Política Nacional de Habitação foram a Carta de Crédito, que era um programa voltado ao beneficiário final; o programa Pró-moradia (voltado ao Poder Público); e o programa Apoio à Produção (voltado para o setor privado).⁸⁷

O Ministério das Cidades foi criado em 2003 e um de seus objetivos principais é articular uma política nacional de desenvolvimento urbano em conjunto com os Municípios e Estados e com o Legislativo e Judiciário, ou seja, uma integração de todos os entes públicos e poderes do Estado em prol da organização das cidades de forma democrática.⁸⁸

Uma das principais políticas habitacionais do Brasil, atualmente, é o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, essa política pública foi estabelecida legalmente através da Lei 11.977, que foi aprovada em julho de 2009, esta lei dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.⁸⁹

O Programa Minha Casa, Minha Vida atende pessoas com renda familiar mensal bruta de até R\$ 6.500,00 para financiar imóveis urbanos. Além do limite da renda familiar, é necessário atender aos outros requisitos para se beneficiar do programa habitacional, são eles: não ser dono ou ter financiamento de imóvel residencial; não ter recebido benefícios de natureza habitacional de recursos do Governo Federal; não estar cadastrado no Sistema Integrado de Administração de Carteiras Imobiliárias (SIACI) e/ou Cadastro Nacional de Mutuários (CADMUT); não estar inadimplente com o Governo Federal.⁹⁰

As famílias que têm renda mensal bruta de até R\$ 1.800,00 são atendidas pelas modalidades da Faixa 1 e, neste caso, até 90% do valor do imóvel é

⁸⁷ CLEMENTE, Alexandre Shimizu. **Políticas Públicas Habitacionais e os Desafios da Concretização do Direito à Moradia Urbana na Nova Ordem Constitucional Brasileira**. 2011. 140 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Franca, 2011. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/98933/clemente_as_me_fran.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 26 nov. 2017, p. 111/112.

⁸⁸ Ibid., p. 114.

⁸⁹ BRASIL. Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 26 nov. 2017.

⁹⁰ HABITAÇÃO, Secretaria Nacional de. **Perguntas Frequentes PMCMV**. 2016. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/habitacao-cidades/programa-minha-casa-minha-vida-pmcmv/perguntas-frequentes-pmcmv>>. Acesso em: 26 nov. 2017.

custeado pelo programa, o restante do valor do imóvel é dividido em 120 meses (10 anos), com parcela mínima de R\$ 80,00 e máxima de R\$ 270,00. As famílias que têm renda mensal bruta de até R\$ 6.500,00 podem acessar financiamentos com juros menores que os de mercado, com ou sem subsídio do programa.⁹¹

Apesar do Programa Minha Casa, Minha Vida ser uma política pública habitacional voltada aos menos favorecidos economicamente, concedendo auxílio público através dos subsídios para a aquisição da casa própria, verifica-se que a lógica do programa é dentro do sistema privado de produção de moradias, o que reforça a ideia da moradia como uma mercadoria, e não como um direito humano e fundamental, pois se fosse considerado como um direito realmente, o Estado deveria prever outras formas de garantir a moradia além da compra.⁹²

Erminia Maricato defende que enquanto o mercado privado e os governos não apresentarem alternativas para o problema habitacional, as favelas e os assentamentos ilegais irão aumentar. É necessário que as políticas habitacionais sejam desenvolvidas para atender mais pessoas e de forma mais eficiente, é preciso que se reconheça que a moradia é um direito humano e fundamental, e não uma mercadoria adquirida individualmente.⁹³

2.4 O caso do Assentamento Glória em Uberlândia – MG

Na cidade de Uberlândia/MG, em 2012, ocorreu a ocupação da região do Glória, uma área pública de elevado valor, que se localiza na BR 050, Setor Sul da Cidade. A ocupação do Glória, hoje denominada assentamento/bairro Elisson

⁹¹ HABITAÇÃO, Secretaria Nacional de. **Perguntas Frequentes PMCMV**. 2016..

⁹² ROMAGNOLI, Alexandre J. **O programa “minha casa, minha vida”: continuidades, inovações e retrocessos**. Disponível em: <<http://www.fclar.unesp.br/Home/Departamentos/AdministracaoPublica/RevistaTemasdeAdministracaoPublica/artigoalexanderromagnoli.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2017, p. 15.

⁹³ MARICATO, Erminia. **O que Fazer com a Cidade Ilegal?** Revista dos Tribunais Online. Revista de Direito Imobiliário. 52, p.19-31, jan. 2002. Disponível em: <<http://www.revistadotribunais.com.br/maf/app/widgetshomepage/resultList/document?&src=rl&sruid=i0ad6adc50000015ffb20d91cbc2dd7fb&docguid=ife6eec602d5411e0baf30000855dd350&hitguid=ife6eec602d5411e0baf30000855dd350&spos=12&epos=12&td=12&context=29&crumb-action=append&crumb-label=Documento&isDocFG=false&isFromMultiSumm;=&startChunk=1&endChunk=1>>. Acesso em: 26 nov. 2017, p. 4/5.

Prieto, ocorreu devido a um despejo de cerca de quatro mil famílias que ocupavam uma área perto da CEASA em Uberlândia, em 2011.⁹⁴

Um dos principais motivos que os moradores do assentamento Elisson Prieto (região do Glória) alegam para terem se mudado para a ocupação é a dificuldade de pagar aluguel. De fato, os valores cobrados a título de aluguel em Uberlândia/MG são bastante elevados se comparados ao valor do salário mínimo vigente, os moradores relatam que dificilmente encontram aluguéis com valores inferiores a R\$ 500,00, valor que compromete seriamente o orçamento de quem recebe o salário mínimo (R\$ 937,00) atualmente.⁹⁵

Os elevados índices de desemprego da atual realidade brasileira, assim como os baixos salários, são fatores frequentemente apontados pelos moradores como um dos motivos para ocupar a região. As mulheres, em especial, encontram dificuldade extra para se inserirem no mercado de trabalho, pois as vagas disponibilizadas pelas creches e escolas públicas quase nunca são suficientes para atender a demanda, sendo assim, as crianças precisam ficar em casa e a mãe não consegue sair para trabalhar.⁹⁶

Além da insuficiência das vagas disponibilizadas pela rede pública de educação infantil, as famílias do assentamento encontram outro problema para matricularem as crianças nas escolas, trata-se da ausência de comprovante de endereço que inviabiliza o cadastro das crianças nas escolas. Sendo assim, as famílias recorrem a duas alternativas, utilizam comprovantes de residência de terceiros ou mantêm as crianças nas escolas que frequentavam antes de se mudarem para o assentamento, ainda que a escola seja longe.⁹⁷

Outra dificuldade encontrada pelos moradores é o preconceito que existe em relação ao fato deles morarem no assentamento. Até mesmo para conseguir inserção no mercado de trabalho esse fato atrapalha, os moradores sentem que os empregadores têm relutância em contratar pessoas moradoras da

⁹⁴ SORDI, Denise Nunes De. **MORADIA, TRABALHO E LUTA:** experiências, práticas e perspectivas sobre a ocupação de terras urbanas (Uberlândia 2000 – 2012). Uberlândia: Navegando Publicações, 2017, p. 9/13.

⁹⁵ Ibid., p. 58/61.

⁹⁶ Ibid., p. 65.

⁹⁷ Ibid., p. 71/72.

ocupação, muito provavelmente por conta do preconceito que paira sobre essa camada da sociedade, que frequentemente é associada à criminalidade, à falta de vontade de trabalhar, ao oportunismo, etc. Os moradores têm a expectativa de que essa percepção distorcida sobre o local acabe após a regularização.⁹⁸

No discurso dos moradores, percebe-se claramente a tentativa de desconstruir o preconceito acerca do assentamento Elisson Prieto. Frequentemente os moradores afirmam que o bairro é como qualquer outro, que os moradores são trabalhadores e que o objetivo de toda a comunidade é apenas se estabelecer no local para morar e viver de forma digna. Esse discurso demonstra que os moradores tentam, fortemente, inculcar na sociedade que o bairro Elisson Prieto não é um local relacionado a aspectos negativos (como a criminalidade, por exemplo), e sim um bairro normal com suas qualidades e deficiências.⁹⁹

A falta de infraestrutura do assentamento gera transtornos aos moradores, o assentamento/bairro ainda não é asfaltado e não há transporte público na localidade, essa realidade dificulta o acesso dos moradores aos outros locais da cidade. Os moradores relatam a dificuldade para terem acesso ao lazer, pois a cidade não oferece muitos espaços públicos destinados ao lazer da comunidade, além do fato de ser difícil sair do bairro pela falta de transporte público. O local mais utilizado para o lazer da comunidade Elisson Prieto é o Parque do Sabiá, de acordo com os relatos dos moradores.¹⁰⁰

Os moradores possuem grande interesse na regularização da área, pois traria a infraestrutura necessária para o bairro.¹⁰¹ A implantação dos equipamentos sociais é essencial para a garantia da qualidade de vida dos moradores, tais como: asfalto, iluminação pública, transporte público, saneamento básico, etc.

A mídia uberlandense, em 2012, veiculou várias notícias sobre a ocupação da região do Glória de forma negativa. Em nenhum momento a mídia

⁹⁸ SORDI. **MORADIA, TRABALHO E LUTA:** experiências, práticas e perspectivas sobre a ocupação de terras urbanas (Uberlândia 2000 – 2012), 2017, p. 74/75.

⁹⁹ Ibid., p. 79/80.

¹⁰⁰Ibid. p. 100/101.

¹⁰¹Ibid., p. 132.

priorizou noticiar a realidade dos moradores da região, não discutiu os problemas habitacionais e nem os fatores que resultaram na ocupação. A mídia se preocupou em incutir na sociedade a ideia de que a presença dos moradores na região do Glória configurava um impedimento para a construção de um *campus* da Universidade Federal de Uberlândia no local, deslegitimando por completo a luta dos trabalhadores por aquele espaço.¹⁰²

Devido ao fato da região do Glória possuir alto valor imobiliário, resta prejudicada a compreensão humanizada sobre as situações sociais de vida dos trabalhadores ocupantes da área, pois a sociedade em geral, inclusive por influência da mídia, tende a considerar os moradores como um obstáculo para o progresso da cidade, situação que dificulta o debate democrático necessário para solucionar os problemas decorrentes da ocupação.¹⁰³

Cumprido esclarecer que em março deste ano (2017), a Universidade Federal de Uberlândia aprovou a doação do terreno do Glória ao Poder Público, fato que representa uma vitória dos moradores do assentamento.¹⁰⁴

A ocupação do Glória (atualmente denominada assentamento Elisson Prieto) é um caso real que retrata toda a problemática discutida no presente trabalho, pois demonstra a luta pelo espaço urbano, a dificuldade para garantir o direito à moradia, o preconceito acerca das ocupações de terras e a necessidade de repensar as políticas urbanas com a finalidade de transformar as cidades em locais democráticos e com menos abismos sociais.

¹⁰²SORDI. **MORADIA, TRABALHO E LUTA:** experiências, práticas e perspectivas sobre a ocupação de terras urbanas (Uberlândia 2000 – 2012), 2017, p. 146.

¹⁰³Ibid., p. 150.

¹⁰⁴ALEIXO, Caroline; AYRES, Daniela. **Cohab-MG deve assumir 'assentamento do Glória' em Uberlândia:** Estado manifestou interesse na área, ocupada por mais de 15 mil famílias desde 2012. Regularização fundiária do terreno, às margens da BR-050, ainda depende de autorização da Justiça Federal. 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/minas-gerais/triangulo-mineiro/noticia/cohab-mg-deve-assumir-assentamento-do-gloria-em-uberlandia.ghtml>>. Acesso em: 27 nov. 2017.

3 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E SEUS INSTRUMENTOS

A regularização fundiária pode ser definida como o processo de integração dos assentamentos irregulares ao contexto legal das cidades, através da adoção de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais.¹⁰⁵ A Medida Provisória 759, de 22 de dezembro de 2016, foi convertida na Lei n. 13.465/2017, que atualmente é o instrumento normativo que rege a regularização fundiária urbana e rural no Brasil.¹⁰⁶

A Lei n. 13.465/2017 foi responsável por uma mudança significativa no âmbito da regularização fundiária no ordenamento jurídico brasileiro, o intuito desta lei é tratar de todas as especificidades da regularização fundiária. Com o objetivo de normatizar a regularização fundiária urbana e rural, essa lei trata de várias hipóteses de regularização fundiária, tais como a regularização fundiária urbana de interesse social (Reurb-S) e a regularização fundiária urbana de interesse específico (Reurb-E), além de prever a regularização fundiária em áreas rurais e na Amazônia Legal.¹⁰⁷

Alguns retrocessos no âmbito da regularização fundiária foram trazidos pela A Lei n. 13.465/2017. O próprio conceito de regularização fundiária é um exemplo deste retrocesso, pois antes era previsto no art. 46 da Lei n. 11.977/2009 e possuía forte caráter garantista dos direitos dos moradores dos imóveis irregulares, entretanto, após o art. 46 da Lei n. 11.977/2009 ter sido revogado pela Lei n. 13.465/2017, o conceito de regularização fundiária passou a ser previsto no art. 9º desta lei (13.465/2017) de forma simplificada, sem abranger efetivamente as disposições garantistas da lei anterior.¹⁰⁸

Outro retrocesso presente na Lei n. 13.465/2017 consiste na ausência de tutela efetiva das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Os dispositivos legais da Lei n. 11.977/2009 que tratavam das ZEIS foram revogados pela Lei n.

¹⁰⁵BRASIL. **Regularização Fundiária Urbana**: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009 – Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação e Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Brasília, 2010.

¹⁰⁶BRASIL. **Medida Provisória nº 759**, de 22 de dezembro de 2016. Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm>. Acesso em: 29 nov. 2017.

¹⁰⁷RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. **Da MP 759 a Lei 13.465/17**: os novos rumos da regularização fundiária no Brasil. Observatório das Metrôpoles, p. 1

¹⁰⁸Ibid., p. 2/3.

13.465/2017, entretanto, esta lei não conferiu a devida importância a esse instrumento de regularização fundiária. O único artigo da Lei n. 13.465/2017 que versa sobre as Zonas Especiais de Interesse Social é o art. 18, cuja redação é a seguinte:¹⁰⁹

Art. 18. O Município e o Distrito Federal poderão instituir como instrumento de planejamento urbano Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), no âmbito da política municipal de ordenamento de seu território.

§1º. Para efeitos desta Lei, considera-se ZEIS a parcela de área urbana instituída pelo plano diretor ou definida por outra lei municipal, destinada preponderantemente à população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo.

§2º. A Reurb não está condicionada à existência de ZEIS.¹¹⁰

É interessante ressaltar que a Medida Provisória 759 não versou sobre as ZEIS em nenhum de seus dispositivos, quedando-se inerte quanto a este relevante instrumento de regularização fundiária. As ZEIS possuem papel fundamental na tutela do direito à moradia, pois evitam que a população de baixa renda seja expulsa de áreas visadas economicamente, tendo em vista que as ZEIS garantem a manutenção destas pessoas nos locais por elas ocupados ao destinar as áreas aos fins habitacionais.¹¹¹

A omissão da MP 759 sobre as ZEIS foi suprida, ainda que de forma tímida, pela Lei n. 13.465/2017, pois esta lei tratou deste instituto de regularização fundiária em seu artigo 18, conforme demonstrado acima, apesar de ter disposto expressamente que não se trata de uma medida obrigatória para a execução de políticas de regularização fundiária.¹¹²

Outra crítica que se faz à Lei n. 13.465/17 refere-se à ausência total de disposição normativa mencionando a participação popular nas etapas do processo de regularização. Não gera estranheza o fato dessa lei não privilegiar a participação democrática, tendo em vista que sua própria elaboração não ocorreu com a participação da sociedade e nem com as instituições que atuam nesta área, entretanto, é necessário ressaltar essa questão, pois trata-se de uma violação ao

¹⁰⁹RIBEIRO. **Da MP 759 a Lei 13.465/17**: os novos rumos da regularização fundiária no Brasil. p. 5.

¹¹⁰BRASIL. **Lei nº 13.465**, de 11 de julho de 2017. Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm#art109>. Acesso em: 27 nov. 2017. art. 18.

¹¹¹RIBEIRO, op. cit., p. 5.

¹¹²RIBEIRO, op. cit., p. 5.

texto constitucional, pois este garante o direito que a população possui de participar da gestão pública, que inclui a gestão das cidades.¹¹³

É fundamental destacar que a Lei n. 13.465/17 criou nova modalidade de aquisição da propriedade, se trata da legitimação fundiária, prevista no art. 23 do instituto normativo em debate, vejamos:

Art. 23. A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.¹¹⁴

Nota-se que a Lei n. 13.465/17 é um instrumento normativo que realmente inovou em suas disposições, afinal, a criação de uma modalidade de aquisição originária da propriedade é uma alteração séria no ordenamento jurídico. Cumpre ressaltar que a legitimação fundiária pode ocorrer tanto em áreas públicas quanto em privadas.

Apesar das várias críticas à Lei n. 13.465/17, é preciso reconhecer os avanços trazidos por essa legislação, como, por exemplo, a simplificação da regularização fundiária urbana. As fases da Reurb são as seguintes: a) requerimento dos legitimados; b) elaboração do projeto de regularização fundiária; c) processamento administrativo do requerimento, classificação da modalidade e notificações; d) análise e saneamento do processo administrativo; e) aprovação do projeto de regularização; f) expedição da Certidão de Regularização Fundiária - CRF; g) registro da CRF e projeto aprovado com abertura de matrículas individualizadas.¹¹⁵

Portanto, verifica-se que a Lei n. 13.465/17 é um instrumento normativo de indiscutível relevância no âmbito da regularização fundiária a nível nacional. Trata-se de uma legislação com conteúdo inovador, possui disposições benéficas ao direito à moradia, entretanto, outras disposições são prejudiciais à tutela deste

¹¹³RIBEIRO. **Da MP 759 a Lei 13.465/17**: os novos rumos da regularização fundiária no Brasil, p. 4/5.

¹¹⁴BRASIL. **Lei nº 13.465**, de 11 de julho de 2017. art. 23.

¹¹⁵CIDADES, Ministério das. **Regularização Fundiária Urbana Lei Federal 13.465/17**. 2017. Disponível em: <<https://www.jundiai.sp.gov.br/planejamento-e-meio-ambiente/wp-content/uploads/sites/15/2017/09/apresentacao-reurb-set-2017.pdf>>. Acesso em: 29 nov. 2017.

direito. É preciso que as disposições favoráveis ao uso social do solo sejam amplamente aplicadas, mas, ao mesmo tempo, é necessário identificar as falhas deste diploma normativo para corrigi-las.

3.1 Usucapião Especial de Imóvel Urbano

Os instrumentos de regularização fundiária são diversificados, podemos citar como exemplo a usucapião especial de imóvel urbano, que está prevista no art. 9º do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001), no art. 1.240 do Código Civil, e no art. 183 da Constituição Federal.

Os requisitos a serem preenchidos pelos moradores para que possam ser beneficiados pela usucapião especial de imóvel urbano são os seguintes: a) posse contínua e sem oposição por cinco anos; b) imóvel localizado em zona urbana com até 250m²; c) imóvel utilizado para moradia; d) o morador não pode ser proprietário de outro imóvel.¹¹⁶

3.2 Usucapião Coletiva

Outra modalidade de usucapião é a coletiva, conforme prevê o art. 10 do Estatuto da Cidade, *in verbis*:

Art. 10. Os núcleos urbanos informais existentes sem oposição há mais de cinco anos e cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor são suscetíveis de serem **usucapidos coletivamente**, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.¹¹⁷
(grifo nosso)

Portanto, verifica-se a que a usucapião pode ocorrer de duas formas, quais sejam: individual ou coletiva. A usucapião é uma modalidade interessante de regularização fundiária, pois trata-se de forma de aquisição originária da propriedade, ou seja, a propriedade é adquirida sem nenhum gravame que eventualmente poderia haver em relação ao bem antes da consumação da usucapião.

¹¹⁶BRASIL. **Regularização Fundiária Urbana**: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/09, 2010, p.34.

¹¹⁷BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 19 nov.2017. art.10.

3.3 Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia

A concessão de uso especial para fins de moradia é um instrumento de regularização fundiária e está prevista no art. 4º, inciso V, alínea “h”, do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001), *in verbis*:

Art. 4º: Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:
(...)
V – institutos jurídicos e políticos:
(...)
h) concessão de uso especial para fins de moradia;¹¹⁸

O instituto da concessão de uso especial para fins de moradia foi regulamentado pela Medida Provisória nº 2.220/2001. Esta medida provisória, após ser modificada pela Lei n. 13.465/2017, passou a dispor, em seu art. 1º, a seguinte redação:

Art. 1º. Aquele que, até 22 de dezembro de 2016, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área com características e finalidade urbanas, e que o utilize para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural¹¹⁹.

É interessante observar que esse instrumento da regularização fundiária se refere aos imóveis públicos, fato de grande relevância para a proteção do direito à moradia, tendo em vista que o entendimento majoritário não admite usucapião de bens públicos, portanto, a concessão de uso especial para fins de moradia é importante para regularizar as moradias fixadas em locais públicos.

O art. 2º da Medida Provisória nº 2.220/2001 prevê a possibilidade da concessão de uso especial para fins de moradia ocorrer de forma coletiva, esta previsão facilita o processo de regularização dos locais em que não é possível delimitar perfeitamente o espaço ocupado por cada morador, tendo em vista que a ocupação pode ocorrer de forma coletiva em um mesmo imóvel. Segue a redação do dispositivo legal em apreço:

¹¹⁸BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade**. art. 4º.

¹¹⁹BRASIL. **Medida Provisória nº 2.220**, de 04 de setembro de 2001. Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm>. Acesso em: 28 nov. 2017. art. 1º.

Art. 2º. Nos imóveis de que trata o art. 1º, com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupados até 22 de dezembro de 2016, por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor, **a concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma coletiva**, desde que os possuidores não sejam proprietários ou concessionários, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.¹²⁰ (grifo nosso)

Caso o local ocupado pelos moradores coloque em risco a vida e a segurança dos indivíduos, o Poder Público tem o dever de garantir o direito de concessão de uso especial para fins de moradia em outro local, essa situação ocorre quando as ocupações são fixadas em locais perigosos, como encostas íngremes, locais sujeitos a alagamento, etc.¹²¹

Em regra, o título de concessão de uso para fins de moradia é concedido de forma administrativa, situação em que o Poder Público terá o prazo máximo de doze meses para decidir o pedido, contado da data de seu protocolo. Caso a Administração Pública se recuse a conceder o título ou for omissa, é possível acionar a via judicial para obter o título.¹²²

O art. 6º, §4º, da Medida Provisória nº 2.220/2001, determina que o título conferido por via administrativa ou por sentença judicial servirá para efeito de registro no Cartório de Registro de Imóveis. O art. 7º da medida provisória em análise prevê que o direito de concessão de uso especial para fins de moradia é transferível por ato *inter vivos* ou *causa mortis*.¹²³

O direito à concessão de uso especial para fins de moradia extingue-se caso o concessionário dê ao imóvel destinação diversa da moradia para si ou para sua família ou adquira a propriedade ou a concessão de uso de outro imóvel urbano ou rural, conforme previsão do art. 8º, incisos I e II, da Medida Provisória nº 2.220/2001.¹²⁴

¹²⁰BRASIL. **Medida Provisória nº 2.220**, de 04 de setembro de 2001. art. 2º.

¹²¹ALVARENGA, Luiz Carlos. **A Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia como Instrumento de Regularização Fundiária e Acesso à Moradia**. Revista dos Tribunais Online: Revista de Direito Imobiliário, v. 65/2008, p.61-74, dez. 2008, p. 3.

¹²²BRASIL. op. cit. 2001.

¹²³Ibid., art. 7º.

¹²⁴BRASIL. op. cit., 2001, art. 8º.

Diante do exposto, verifica-se que a concessão de uso especial para fins de moradia é fundamental para a regularização das áreas públicas ocupadas. A usucapião, tanto individual quanto coletiva, é de suma importância para a garantia do direito à moradia, sendo um instrumento da regularização fundiária bastante útil para regularizar as áreas particulares ocupadas. Entretanto, por não ser possível usucapir terras públicas (entendimento majoritário), a concessão de uso especial para fins de moradia é fundamental para regularizar as áreas não abrangidas pela usucapião, ou seja, as áreas públicas, pois a concessão garante a permanência dos moradores em imóveis públicos.¹²⁵

3.4 Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)

Outro instrumento de regularização fundiária relevante é o da Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), cuja previsão legal encontra-se no art. 4º, inciso V, alínea “f”, do Estatuto da Cidade, *in verbis*:

Art. 4º. Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:
 (...)

V – institutos jurídicos e políticos:
 (...)

f) instituição de zonas especiais de interesse social;¹²⁶

A Zona Especial de Interesse Social é uma categoria específica de zoneamento da cidade que permite a utilização de normas especiais de uso e ocupação do solo com o intuito de promover a regularização fundiária de áreas urbanas que foram ocupadas sem atender as normas de parcelamento, uso e ocupação do solo e de edificações. As ZEIS podem abranger áreas públicas ou privadas, desde que ocupadas por moradores de baixa renda.¹²⁷

O Poder Público tem interesse em regularizar as Zonas Especiais de Interesse Social, pois beneficia a cidade e promove o direito à moradia adequada para mais pessoas. O objetivo deste instrumento de regularização fundiária é promover a regularização urbanística e jurídica das áreas ocupadas pela população

¹²⁵ALVARENGA. **A Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia como Instrumento de Regularização Fundiária e Acesso à Moradia**, 2008, p. 10.

¹²⁶BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade**. art. 4º.

¹²⁷SAULE JUNIOR. **A Proteção Jurídica da Moradia nos Assentamentos Irregulares**, 2004, p. 363.

de baixa renda, através da implementação da infraestrutura adequada, e por meio de programas habitacionais, visando incorporar as áreas informais da cidade à cidade legal.¹²⁸

As ZEIS também são importantes no processo de manutenção dos moradores nos locais por eles ocupados, pois nas situações em que ocorrem despejos, na maioria das vezes, os moradores são forçados a se mudarem para locais muito distantes de onde moravam, o que atrapalha o acesso aos locais de trabalho, escolas, creches e demais serviços que a população estava acostumada a ter por perto. Caso a ocupação seja regularizada através da ZEIS, a população se mantém no local e continua com suas atividades de rotina normalmente.¹²⁹

A maneira correta de instituir as ZEIS é por meio de lei municipal, podendo ser a lei que instituiu o Plano Diretor, ou outra lei municipal específica. A lei deve prever qual é o perímetro da área que será considerada como ZEIS, os critérios a serem utilizados na elaboração e execução do plano de urbanização, os institutos jurídicos que poderão ser utilizados para regularizar a titulação das áreas, entre outras diretrizes.¹³⁰

As Zonas Especiais de Interesse Social permitem que normas especiais de parcelamento, uso e ocupação do solo sejam utilizadas para regularizar os loteamentos, favelas e demais áreas ocupadas por moradores de baixa renda. Com a implementação das ZEIS, o Poder Público aprova o parcelamento do solo e as construções, para isso, relativiza a rigidez das normas urbanísticas e de construção que vigoram nas áreas formais das cidades.¹³¹

Dessa forma, conclui-se que a Zona Especial de Interesse Social é um instrumento de regularização fundiária de suma importância para a tutela do direito à moradia àqueles que residem em áreas irregulares, em condições precárias de habitabilidade. Representa uma forma de legalizar essas áreas de forma democrática, privilegiando o uso social do solo urbano.¹³²

¹²⁸SAULE JUNIOR. **A Proteção Jurídica da Moradia nos Assentamentos Irregulares**, 2004, p. 363/364.

¹²⁹Ibid., p. 366.

¹³⁰Ibid., p. 367.

¹³¹Ibid., p. 366.

¹³²Ibid., p. 374.

3.5 Concessão de Direito Real de Uso

A Concessão de Direito Real de Uso – CDRU é regulamentada pelo Decreto-lei n. 271, de 28 de fevereiro de 1967. Trata-se de um direito real resolúvel e seus objetivos principais estão especificados no art. 7º do Decreto-lei n. 271, cuja redação é a seguinte:

Art. 7º. É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas.¹³³

Por meio da Concessão de Direito Real de Uso, transfere-se o domínio útil do imóvel. Por se tratar de direito real resolúvel, o contrato se extingue em caso de descumprimento das cláusulas pactuadas no contrato, ou com o advento do termo. A CDRU se constitui através de instrumento público ou particular, realizado entre o concedente (proprietário) e o concessionário (posseiro), também pode se constituir através de simples termo administrativo.¹³⁴

A Concessão de Direito Real de Uso é um instrumento de regularização fundiária, pois o Poder Público tem a faculdade de utilizar a CDRU como meio de regularizar as áreas públicas ocupadas por população de baixa renda. A CDRU pode ser onerosa ou gratuita, entretanto, caso seja onerosa, o ônus deve ser baseado no custo da urbanização ou das unidades habitacionais, sem finalidade lucrativa, pois o que se pretende alcançar é a função social da área.¹³⁵

Os Municípios podem fazer uso da Concessão de Direito Real de Uso com a finalidade de transferir unidades habitacionais de um conjunto habitacional implantado pelo Poder Público para moradores de baixa renda, assim como podem utilizar a CDRU para regularizar determinada ocupação fixada em área pública

¹³³BRASIL. Decreto-lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967. **Decreto-lei Nº 271, de 28 de fevereiro de 1967**. Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0271.htm>. Acesso em: 28 nov. 2017.

¹³⁴SAULE JUNIOR. **A Proteção Jurídica da Moradia nos Assentamentos Irregulares**, 2004, p. 422.

¹³⁵Ibid., p. 423.

municipal. Em ambos os casos, é preciso que uma lei municipal autorize a transferência das unidades.¹³⁶

Na lei municipal que autoriza a Concessão de Direito Real de Uso deve haver a especificação da área objeto da CDRU e qual é o tipo de ocupação existente no local (ex: favela). É necessária a celebração de um contrato da CDRU com a população beneficiária, momento em que deve ser especificado se a outorga será individual ou coletiva.¹³⁷

O ideal é que a outorga da Concessão de Direito Real de Uso seja concedida por longo prazo, com a finalidade de consolidar a área para fins de habitação de interesse social. É possível que a lei contenha a possibilidade de converter o contrato da CDRU em um contrato de compra e venda futuramente, depois que o morador cumprir suas obrigações.¹³⁸

A lei de outorga da CDRU deve privilegiar os indivíduos com maiores necessidades quando for estabelecer os critérios de quem será beneficiado, como por exemplo: mulheres solteiras com filhos, idosos, deficientes, etc. Por fim, destaca-se a necessidade do Poder Público municipal conjugar a aplicação da CDRU à execução de um plano de urbanização.¹³⁹

¹³⁶SAULE JUNIOR. **A Proteção Jurídica da Moradia nos Assentamentos Irregulares**, 2004, p. 425.

¹³⁷Ibid., p. 425.

¹³⁸Ibid., p. 426.

¹³⁹Ibid., p. 426.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito à moradia precisa ser reconhecido como o direito humano e fundamental que realmente é, não se pode admitir que a moradia continue sendo considerada como uma mercadoria individualmente consumível, sob pena de configurar latente violação ao princípio da dignidade humana. É indiscutível a relevância da moradia adequada para a garantia do mínimo existencial aos seres humanos.

Não é possível dissociar o direito à moradia da dignidade humana. A moradia é pressuposto necessário para que o indivíduo tenha acesso aos demais direitos inerentes à condição de ser humano, como a saúde, a segurança e a educação, por exemplo.

O Brasil é um país marcado por desigualdades sociais abissais, esse fato reflete diretamente sobre o direito à moradia, pois no Brasil a moradia é considerada como uma mercadoria, sendo assim, aqueles que não possuem capital suficiente para integrar o mercado imobiliário (e são muitos) ficam excluídos do direito à moradia.

O objetivo principal do mercado imobiliário é auferir lucro. Para atingir essa finalidade, recorre à especulação imobiliária, vende moradias a elevados preços e constrói a cidade para atender as necessidades dos mais ricos. Como consequência dessa lógica mercadológica, os pobres ficam segregados nas periferias urbanas, enfrentando sérias dificuldades para se inserirem de forma democrática nas cidades.

Sendo assim, o Poder Público precisa intervir nas relações habitacionais para impedir que apenas o mercado privado regule o direito à moradia, pois grande parcela da sociedade brasileira não consegue financiar a moradia nessa lógica capitalista excludente. A atuação do Poder Público para garantir o direito à moradia deve ocorrer através da promoção de políticas públicas habitacionais e regularização fundiária, visando auxiliar os menos favorecidos economicamente a terem acesso à moradia digna.

É interessante ressaltar que mais do que o direito à moradia, todos têm direito à moradia digna, isso significa que não basta simplesmente ter um local para

morar, é necessário que este local seja seguro, bem localizado, dotado de infraestrutura, e que ofereça todas as condições para se viver de forma digna.

A disputa pelas terras e pelo solo urbano é realidade constante na sociedade brasileira, de um lado encontra-se o interesse do capital, do outro está o direito humano e fundamental à moradia. Essa tensão de interesses é evidenciada pelas constantes tentativas de expulsão dos pobres dos locais visados economicamente, do lado oposto estão os menos favorecidos economicamente lutando por seu direito à moradia, através dos movimentos sociais e adotando medidas de resistência.

A luta pelo direito de acesso à terra e à moradia não é apenas de quem tem esse direito negado, não é somente dos moradores dos locais ocupados, ou daqueles que vivem em condições precárias de habitabilidade. Essa luta é de todos aqueles que lutam por justiça social, por democracia, pelos direitos humanos e fundamentais e, principalmente, daqueles que se preocupam com o princípio da dignidade humana.

A “Canção da Terra”, de autoria de Pedro Munhoz e que foi regravada pela banda “O Teatro Mágico”, retrata a necessidade de lutar pela terra e de acabar com a intolerância, incentiva a função social da propriedade e destaca a força daqueles que lutam pela terra. É a arte manifestando apoio ao direito à terra. Segue a letra da canção supramencionada:

Tudo aconteceu num certo dia
Hora de Ave Maria o universo vi gerar
No princípio o verbo se fez fogo
Nem atlas tinha o globo
Mas tinha nome o lugar
Era Terra, Terra

E fez o Criador a natureza
Fez os campos e florestas
Fez os bichos, fez o mar
Fez por fim, então, a rebeldia
Que nos dá a garantia
Que nos leva a lutar
Pela terra, terra

Madre terra nossa esperança
Onde a vida dá seus frutos
O teu filho vem cantar
Ser e ter o sonho por inteiro
Ser sem-terra, ser guerreiro
Com a missão de semear
A terra, terra

Mas apesar de tudo isso
O latifúndio é feito um inço
Que precisa acabar
Romper as cercas da ignorância
Que produz a intolerância
Terra é de quem plantar
A terra, terra.¹⁴⁰

É preciso lutar pelo direito à moradia enquanto houver metro quadrado de solo valendo mais do que um ser humano, enquanto a moeda for fator impeditivo do direito à moradia, pois a moradia não é uma mercadoria e um Estado Democrático de Direito apenas se consolida com o respeito à dignidade humana e aos direitos humanos e fundamentais.

¹⁴⁰MÁGICO, O Teatro. **Canção da Terra**. Disponível em: <<https://som13.com.br/o-teatro-magico/cancao-da-terra>>. Acesso em: 28 nov. 2017.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEIXO, Caroline; AYRES, Daniela. **Cohab-MG deve assumir 'assentamento do Glória' em Uberlândia**: Estado manifestou interesse na área, ocupada por mais de 15 mil famílias desde 2012. Regularização fundiária do terreno, às margens da BR-050, ainda depende de autorização da Justiça Federal. 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/minas-gerais/triangulo-mineiro/noticia/cohab-mg-deve-assumir-assentamento-do-gloria-em-uberlandia.ghtml>>. Acesso em: 27 nov. 2017.

ALEXY, Robert. **Teoria Discursiva do Direito**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2014. Organização, tradução e estudo introdutório Alexandre Travessoni Gomes Trivisonno, p. 115.

ALVARENGA, Luiz Carlos. **A Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia como Instrumento de Regularização Fundiária e Acesso à Moradia**. Revista dos Tribunais Online: Revista de Direito Imobiliário, v. 65/2008, p.61-74, dez. 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 08 out. 2017.

_____. **Decreto-lei Nº 271, de 28 de Fevereiro de 1967**.. Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0271.htm>. Acesso em: 28 nov. 2017.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 19 nov. 2017.

_____. **Lei nº 11.977**, de 07 de julho de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 26 nov. 2017.

_____. **Lei nº 13.465**, de 11 de julho de 2017. Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm#art109>. Acesso em: 27 nov. 2017.

_____. **Medida Provisória nº 2.220**, de 04 de setembro de 2001. Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm>. Acesso em: 28 nov. 2017.

_____. **Medida Provisória nº 759**, de 22 de dezembro de 2016. Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm>. Acesso em: 29 nov. 2017.

_____. Nações Unidas no. **O que são os direitos humanos?** Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/>>. Acesso em: 18 nov. 2017.

_____. **Regularização Fundiária Urbana:** como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009 – Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação e Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Brasília, 2010.

_____. SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA – SDH/PR. **Por uma Cultura de Direitos Humanos: Direito à Moradia Adequada.** 2013. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002254/225430POR.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2017.

CARDOSO, Adauto Lucio. **Desigualdades urbanas e políticas habitacionais.** Disponível em: <http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/download/adauto_desig_urb_polhab.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2017.

CIDADES, Ministério das. **Regularização Fundiária Urbana Lei Federal 13.465/17.** 2017. Disponível em: <<https://www.jundiai.sp.gov.br/planejamento-e-meio-ambiente/wp-content/uploads/sites/15/2017/09/apresentacao-reurb-set-2017.pdf>>. Acesso em: 29 nov. 2017.

CLEMENTE, Alexandre Shimizu. **Políticas Públicas Habitacionais e os Desafios da Concretização do Direito à Moradia Urbana na Nova Ordem Constitucional Brasileira.** 2011. 140 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Franca, 2011. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/98933/clemente_as_me_fran.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 26 nov. 2017.

CONAM, Confederação Nacional das Associações de Moradores. **CONAM: Uma história de luta.** Disponível em: <<http://conam.org.br/historico/>>. Acesso em: 25 nov. 2017.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria Geral dos Direitos Fundamentais.** 3. ed. rev., atual. e ampl. -São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

FERREIRA, Regina Fátima Cordeiro Fonseca. **Movimentos de moradia, autogestão e política habitacional no Brasil:** do acesso à moradia ao direito à cidade. Buenos Aires, 2012. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetropoles.net/download/01/artigo_reginaferreira_isa.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2017.

GRAHAM, Stephen. **Cidades Sitiadas:** o novo urbanismo militar. São Paulo: Boitempo, 2016. Tradução de Alyne Azuma.

HABITAÇÃO, Secretaria Nacional de. **Perguntas Frequentes PMCMV**. 2016. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/habitacao-cidades/programa-minha-casa-minha-vida-pmcmv/perguntas-frequentes-pmcmv>>. Acesso em: 26 nov. 2017.

HOLZ, Sheila; MONTEIRO, Tatiana Villela de Andrade. **Política de Habitação Social e o Direito a Moradia no Brasil**. In: X COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA, Barcelona, 2008.

UNESCO. **DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS**, 1998. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>>. Acesso em: 08 out. 2017. (UNESCO, 1998)

SAULE JUNIOR, Nelson. **A Proteção Jurídica da Moradia nos Assentamentos Irregulares**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004.

MÁGICO, O Teatro. **Canção da Terra**. Disponível em: <<https://som13.com.br/o-teatro-magico/cancao-da-terra>>. Acesso em: 28 nov. 2017.

MARICATO, Erminia. **O que Fazer com a Cidade Ilegal?** Revista dos Tribunais Online. Revista de Direito Imobiliário v. 52, p.19-31, jan. 2002. Disponível em: <<http://www.revistadotribunais.com.br/maf/app/widgetshomepage/resultList/document?&src=rl&sruid=i0ad6adc50000015ffb20d91cbc2dd7fb&docguid=lfe6eec602d5411e0baf30000855dd350&hitguid=lfe6eec602d5411e0baf30000855dd350&spos=12&epos=12&td=12&context=29&crumb-action=append&crumb-label=Documento&isDocFG=false&isFromMultiSumm;=&startChunk=1&endChunk=1>>. Acesso em: 26 nov. 2017.

_____. **Para Entender a Crise Urbana**. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2015.

MARX, Karl. Bensaïd, Daniel. **Os despossuídos: debates sobre a lei referente ao furto de madeira**; tradução de Karl Marx, Nélio Schneider; tradução de Daniel Bensaïd, Mariana Echalar. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2017.

ONU. **Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Disponível em: <http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto_internacional.pdf>. Acesso em: 21 out. 2017.

POPULAR, União Nacional Por Moradia. **Um pouco de nossa historia**. Disponível em: <http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=44&Itemid=54>. Acesso em: 25 nov. 2017.

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. **Da MP 759 a Lei 13.465/17: os novos rumos da regularização fundiária no Brasil**. Observatório das Metrôpoles.

RJ, Movimento Nacional de Luta Pela Moradia -. **Apresentação:** Movimento Nacional da Luta Pela Moradia. Disponível em: <<http://mnlmrj.blogspot.com.br/p/apresentacao.html>>. Acesso em: 25 nov. 2017.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares:** a colonização da terra a e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROMAGNOLI, Alexandre J. **O programa “minha casa, minha vida”:** continuidades, inovações e retrocessos. Disponível em: <<http://www.fclar.unesp.br/Home/Departamentos/AdministracaoPublica/RevistaTemaSdeAdministracaoPublica/artigoalexanderromagnoli.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2017.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **O Fórum Nacional de Reforma Urbana:** Incidência e Exigibilidade pelo Direito à Cidade. Disponível em: <<http://www.hic-gs.org/content/capa.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2017.

SORDI, Denise Nunes De. **MORADIA, TRABALHO E LUTA:** experiências, práticas e perspectivas sobre a ocupação de terras urbanas (Uberlândia 2000 – 2012). Uberlândia: Navegando Publicações, 2017.

TETO, Movimento dos Trabalhadores Sem. **A organização do MTST.** Disponível em: <<http://www.mtst.org/quem-somos/a-organizacao-do-mtst/>>. Acesso em: 25 nov. 2017.