XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI PORTO ALEGRE – RS

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

ADIR UBALDO RECH

VALMIR CÉSAR POZZETTI

Copyright © 2018 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

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

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal
Relações Internacionais para o Continente Americano
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goías
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul)
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul Prof.
Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais

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

D597
Direito urbanístico, cidade e alteridade [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UNISINOS
Coordenadores: Adir Ubaldo Rech; Valmir César Pozzetti. – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-720-5
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Tecnologia, Comunicação e Inovação no Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVII Encontro Nacional do CONPEDI (27 : 2018 : Porto Alegre, Brasil).

CDU: 34

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

Universidade do Vale do Rio dos Sinos
Porto Alegre – Rio Grande do Sul - Brasil
http://unisinos.br/novocampuspoa/

XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI PORTO ALEGRE – RS

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

Apresentação

A edição do XXVII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, ocorrida em Porto Alegre /RS, em novembro de 2018, consolida o Direito Urbanístico e Alteridade como áreas de ampla produção acadêmica em Programas diversos de Pós-Graduação, de todas as regiões do país.

O grande interesse demonstrado pelos pesquisadores em estudar temas dessas áreas encontrou, nas sessões do Grupo de Trabalho realizadas no evento, uma enorme receptividade e oportunidade de discussão, trazendo temas atuais e preocupantes, uma vez que a industrialização do campo estimula a migração de pessoas para as áreas urbanas, aumentando os problemas relacionados à infra estrutura urbano-ambiental, que precisam ser estudados pelo Direito para que a sociedade tenha uma resposta e instrumentos jurídicos, seja para a sua proteção, seja para a imposição de penalidades àqueles que utilizam-se de práticas incorretas de convivência.

A obra que ora apresentamos reúne os artigos selecionados, pelo sistema de dupla revisão cega, por avaliadores ad hoc, para apresentação no evento, reunindo temáticas diversas no campo do direito urbanístico, cidades e alteridade, os quais trazem grande contribuição para o avanço do Direito e das Relações Sociais.

Apresentamos, assim, os trabalhos desta edição.

O trabalho intitulado “A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE JUIZ DE FORA-MG: OS LIMITES E AS POTENCIALIDADES DO SEU DESENHO INSTITUCIONAL” de autoria de Marcos Felipe Lopes de Almeida e Waleska Marcy Rosa, aborda as contribuições do Conselho Municipal de Habitação de Juiz de Fora para a concretização da democracia participativa, desenvolvido por autores como Boaventura de Sousa Santos e que se baseia na criação de esferas públicas, não estatais, em que o Estado coordena diversos interesses.

Já a pesquisa de Édson Carvalho aborda a temática “ A DESAPROPRIAÇÃO DE BENS PÚBLICOS PELOS MUNICÍPIOS E O DESENVOLVIMENTO URBANO”, onde o autor analisa a competência constitucional dos Municípios para formularem e executarem políticas

de desenvolvimento urbano, seguindo as diretrizes fixadas em Lei federal, analisando a viabilidade de se desapropriar bens imóveis pertencentes à União ou aos Estados diante da vedação trazida pelo Decreto-Lei n° 3.365/1941.

As autoras Juliana Cainelli de Almeida e Tamires Ravanello, apresentam sua pesquisa intitulada "A FUNÇÃO AMBIENTAL COMO FATOR DETERMINANTE PARA NÃO CARACTERIZAÇÃO DE ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE EM ÁREA URBANA CONSOLIDADA", destacando a importância de se estabelecer critérios para a caracterização das Áreas de Preservação Permanente de acordo com a identificação dos elementos indispensáveis para que uma área seja assim considerada; bem como a analisam os fatos que levaram a legislação a definir o que é área urbana consolidada, estabelecida pela Lei nº 13.465/2017.

O trabalho intitulado "A INEVITABILIDADE DA CONEXÃO ENTRE A AUTONOMIA FEDERATIVA E OS DIREITOS INDIVIDUAIS" de autoria de Eliana Franco Neme e Cláudia Mansani Queda de Toledo, analisa o "fortalecimento/enfraquecimento" das unidades federadas, destacando que o fenômeno está inequivocamente associado à maior/menor proteção dos direitos individuais e, por esse viés a proteção e o fortalecimento da federação é, sempre, instrumento de proteção dos direitos individuais.

Já a pesquisa de Jéssica Miranda e Adriano Silva Ribeiro, intitulada "A INTERFERÊNCIA DO ESTADO NA PROPRIEDADE PRIVADA: REMOÇÃO DE MORADORES DE ÁREA DE RISCO", destaca a intervenção do Poder Público na propriedade privada, analisando a questão que se refere à situação de remoção de moradores de imóveis situados em área de risco, a fim de averiguar a existência de eventual dever de indenizar.

Os autores Edson Ricardo Saleme e Renata Soares Bonavides em sua obra intitulada "A POLÍTICA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL – PNPDEC NAS CIDADES BRASILEIRAS" analisam a Lei da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC destacando que ela foi um marco legal que modernizou permanentemente estratégias voltadas à prevenção de desastres e viabilizou formas de melhor gerenciamento destes, através da participação dos entes federativos e da sociedade, com a liderança da União.

"A PRIMEIRA NORMA TÉCNICA PARA CIDADES SUSTENTÁVEIS: UMA REFLEXÃO SOBRE A PROBLEMÁTICA URBANA" de autoria de Valmir César Pozzetti e Fernando Figueiredo Prestes, traz um estudo sobre a novel NBR n. 37.120/17, a primeira

norma técnica para cidades sustentáveis e analisa se há como medir a problemática urbana, no tocante a prestação dos serviços de saneamento ambiental, abastecimento de água, esgotamento sanitário e manejo de resíduos sólidos.

A pesquisa realizada por Hélio Jorge Regis Almeida e Bruno Soeiro Vieira, cujo título é "APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS JURÍDICO-URBANÍSTICOS EM UMA COMPLICADA EQUAÇÃO: 'MAIS CASA SEM GENTE DO QUE GENTE SEM CASA'", aborda a temática das moradias de famílias que habitam moradias inadequadas, enquanto existem imóveis ociosos nas cidades brasileiras, buscando identificar caminhos para o equacionamento desta contradição, para se efetivar o direito à moradia digna.

Já o trabalho intitulado "AS CIDADES QUE TEMOS NÃO ASSEGURA DESTRUIR AS CIDADES QUE QUEREMOS" de autoria de Adir Ubaldo Rech e Natacha Souza John, faz uma análise sobre o fenômeno do surgimento de grandes cidades e a alteração do meio natural por um meio ambiente criado, o que levou o homem a buscar meios de sobrevivência em locais distantes da cidade, destacando que o parcelamento do solo passou a ter outra natureza que não à mera ocupação, com base em regras do Direito Imobiliário; destacando que é necessário uma interpretação sistêmica desse fenômeno, com vistas a manter as cidades já estabelecidas e a projetar outras cidades ambientalmente sustentáveis.

Já as autoras Ana Maria Foguesatto e Elenise Felzke Schonardie na temática "CIDADES GLOBAIS E CIDADES VITRINES: DOIS MODELOS QUE EMERGEM A PARTIR DA COMPLEXIDADE DO FENÔMENO DA GLOBALIZAÇÃO" analisaram o direito à cidade sob dois novos modelos de cidade que emergem a partir da globalização nas sociedades ocidentais: a cidade global como nova categoria teórico-analítica e a cidade-vitrine como modelo emergente no enfrentamento de crises globais.

O trabalho "CIDADES RESILIENTES À CATÁSTROFES: O EXEMPLO DA CIDADE DE LAGES, EM SANTA CATARINA, BRASIL", de autoria de Marcia Andrea Bühring e Alexandre Cesar Toninelo, analisa a importância da promoção de políticas públicas, e a gestão participativa, de todos, na construção de cidades resilientes e sustentáveis.

Ivone Maria da Silva faz uma abordagem crítica da cultura patrimonialista brasileira como entrave à efetivação do direito à cidade e à moradia como mecanismo de segregação urbana, trazendo uma abordagem teórica do conceito de "direito à cidade" em Harvey e Lafebvre e o direito à moradia como garantia constitucional da dignidade da pessoa humana, na obra intitulada "CULTURA PATRIMONIALISTA E POLÍTICA URBANA: O DESAFIO DO DIREITO À CIDADE E À MORADIA".

Já Marcelo Eibs Cafrune contribui com a obra intitulada “DIREITO À MORADIA E ATIVISMO JUDICIAL: O CASO DA OCUPAÇÃO RIO BRANCO, EM SÃO PAULO”, trazendo um enfoque sobre os conflitos fundiários urbanos relativos à reivindicação do direito à moradia que são tradicionalmente solucionados judicialmente por meio de interpretações jurídicas refratárias à constitucionalização do Direito – e do direito à moradia – e vinculada à proteção da propriedade e, por exceção, analisa a reforma desse pensamento, com base na efetividade dos direitos sociais.

No trabalho intitulado “GRANDES NEGÓCIOS IMOBILIÁRIOS, PODER PÚBLICO LOCAL E PLANEJAMENTO URBANO DO PLANO DIRETOR NOVO CENTRO, EM MARINGÁ/PR”, os autores Gabriela Guandalini Gatto e Miguel Etinger de Araujo Junior, analisam a cidade de Maringá/PR desde a sua fundação e fazem uma análise das ações do mercado imobiliário em conjunto ao processo de planejamento urbano, aplicadas no projeto do Novo Centro de Maringá/PR, evidenciando uma associação entre os agentes participantes /beneficiados pelo enredo do mercado imobiliário.

Já Flávia Hagen Matias, faz, em sua obra “O DIREITO À MORADIA ADEQUADA E A OCUPAÇÃO LANCEIROS NEGROS VIVEM: ESTUDO DE CASO” uma retrospectiva histórica do modelo de urbanização brasileiro, trazendo nesse estudo de caso da ocupação Lanceiros Negros, a necessidade do reconhecimento do direito à moradia adequada como direito humano, bem como a importância dos movimentos sociais no exercício da cidadania e na ocupação do espaço público.

O trabalho intitulado “O DIREITO AO LAZER NAS CIDADES: A BIOPOLÍTICA COMO PONTO DE ANÁLISE” de autoria de Filipe Rocha Ricardo e Henrique Mioranza Koppe Pereira analisa o direito ao lazer nas políticas urbanas, reconhecendo a questão da racionalidade neoliberal como barreira; destacando que é necessário a destinação de espaços para que o cidadão urbano desfrute do ócio como um direito e como elemento de ampliação da cidadania.

No trabalho “O DIREITO DE LAJE COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DA CIDADE SUSTENTÁVEL” os autores Zenildo Bodnar e Andressa de Souza da Silva analisam a conjuntura do direito de laje como ponte norteadora do direito fundamental à cidade sustentável e à moradia digna, de modo a compreender o contexto axiológico do instrumento frente ao processo de desigualdade urbana e social.

Já Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues, na obra intitulada “RESTRIÇÕES URBANÍSTICAS CONVENCIONAIS A PARTIR DE UM ESTUDO DE CASO:

INTERESSES PÚBLICOS E PRIVADOS NA CONSTRUÇÃO DA CIDADE", enfrenta a questão da legalidade da inclusão de restrições urbanísticas convencionais em loteamentos, bem como a possibilidade de revogação das restrições existentes em face de novo plano diretor e nova legislação urbanística, examinando decisões judiciais do TJMG e do STJ.

Norberto Milton Paiva Knebel e Jorge Alberto de Macedo A Costa Junior, na obra "SMART CITIES NO ATUAL ESTÁGIO DA CIDADE-EMPRESA: PERSPECTIVAS TECNOPOLÍTICAS PARA O DIREITO À CIDADE" analisa a necessidade de reapropriação dos meios tecnológicos informacionais pelo cidadão, a expropriação da tecnologia do planejamento estratégico para a sociedade, como um direito à cidade.

No trabalho intitulado "TÍTULOS DE IMPACTO SOCIAL (SOCIAL IMPACT BONDS): PROPOSTA PARA A ACELERAÇÃO SOCIOECONÔMICA DO BRASIL", os autores Jonathan Barros Vita e Alceu Teixeira Rocha analisam os Títulos de Impacto Social (Social Impact Bonds), e sua morosa utilização, nas contratações governamentais pelo mundo e no Brasil, descrevendo o Social Impact Bond (SIB), e suas relações contratuais entre o Estado, o terceiro setor e a iniciativa privada.

Já Cleilane Silva dos Santos e Luly Rodrigues da Cunha Fischer analisam, na obra "VIOLAÇÕES AO DIREITO À MORADIA EM DECORRÊNCIA DE GRANDES PROJETOS: ESTUDO DE CASO SOBRE BELO MONTE", as violações ao direito à moradia em decorrência de grandes projetos na Amazônia, discutindo a implementação de Belo Monte, o modo como ocorreu o processo de realocação compulsória na área urbana e rural, bem como as implicações ao direito à moradia dos habitantes que não tiveram que ser realocados de suas casas e a posição do poder público municipal diante das violações efetivadas ao direito à moradia.

Finalizando, as autoras Carla Maria Peixoto Pereira e Luciana Costa da Fonseca, na obra "E QUE É A CIDADE, SE NÃO FOR O POVO ?": CONTRIBUIÇÕES DO MODELO DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA PARA A CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À CIDADE", analisam como o modelo de democracia participativa pode contribuir para a concretização do Direito à cidade, o qual, segundo Henri Lefebvre e David Harvey, tem como viés principal a questão democrática.

Assim, a presente obra é um verdadeiro repositório de reflexões sobre Direito Urbanístico, cidade e alteridade; o que nos leva a concluir que as reflexões jurídicas, nessa obra, são contribuições valiosas no tocante a oferta de proposições que assegurem a melhoria de vida e o acesso à terra no âmbito urbano e a todos os equipamentos a ela inerentes, como

mecanismos de promoção à dignidade humana, buscando-se a harmonia com o meio ambiente e com os demais seres que habitam esse espaço urbano, promovendo-lhes a alteridade.

Desejamos, pois, a todos, uma excelente leitura.

Prof. Dr. Adir Ubaldo Rech

Universidade de Caxias do Sul

Prof. Dr. Valmir César Pozzetti

Universidade do Estado do Amazonas

Universidade Federal do Amazonas

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS JURÍDICO-URBANÍSTICOS EM UMA COMPLICADA EQUAÇÃO: ‘’MAIS CASA SEM GENTE DO QUE GENTE SEM CASA’’

APPLICATION OF LEGAL-URBAN TOOLS IN A COMPLICATED EQUATION: '' MORE HOUSE WITHOUT PEOPLE THAN HOMELESS PEOPLE ''

Helio Jorge Regis Almeida [1]
Bruno Soeiro Vieira [2]

Resumo

Segundo o IBGE(2010) 6,35 milhões de famílias habitam em moradias inadequadas,por outro lado, existem mais de 7 milhões de imóveis ociosos nas cidades brasileiras. Identificar caminhos para o equacionamento desta contradição pode ser o início a uma resposta ao problema da moradia no país. Pretende o trabalho através da técnica de pesquisa empírica documental responder aos seguinte questionamento: quais são os instrumentos previstos no ordenamento jurídico-urbanistico que, se aplicados, auxiliariam na destinação de função social a estes imóveis reduzindo o déficit habitacional? É feita uma análise evolutiva à luz dos Direitos Fundamentais em sua relação com o direito à cidade.

Palavras-chave: Direito fundamental, Moradia, Déficit, Imóvel ocioso, Instrumentos urbanísticos

Abstract/Resumen/Résumé

According to IBGE (2010) 6.35 million families live in inadequate housing, on the other hand, there are more than 7 million idle properties in Brazilian cities. Identifying ways to address this contradiction can begin a response to the problem of housing in the country. The paper seeks to answer the following question: what are the instruments foreseen in the urban-legal order that, if applied, would help in the allocation of social function to these properties, reducing the housing deficit? An evolutionary analysis is made in the light of Fundamental Rights in relation to the right to the city.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Fundamental right, Home, Deficit, Property idle, Urban tools

[1] Mestrando em Direitos Fundamentais - UNAMA (BELÉM-PA)

[2] Doutor em Direito (PUC/SP), Doutor em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (UFPA), Professor Titular do Programa de Pós-Graduação em Direitos Fundamentais (PPGDF) da Universidade da Amazônia (UNAMA/PA).

1. INTRODUÇÃO

No contexto global, segundo dados da Comissão das Nações Unidas para Assentamentos Humanos apresentados na Agenda HABITAT III[1], aproximadamente 1,1 bilhão de pessoas vivem em condições inadequadas de moradia, somente na área urbana.

O Brasil, país mais populoso da América Latina com cerca de 208 milhões de habitantes, tem 84,4% de sua população vivendo em cidades e não vem gerenciamento adequadamente o seu espaço urbano (IBGE,2010). Nos últimos anos, a maior parte das cidades brasileiras se transformaram em locais violentos, inseguros, e marcadas pela extrema desigualdade entre os seus habitantes cujo maior reflexo é a tragédia da questão habitacional no país.

Diversas são as causas para a crise de habitação que assola o país: ausência de políticas públicas para a área, gentrificação[2] , especulação imobiliária e uma que chama a atenção que é a falta de destinação social aos imóveis ociosos principalmente nos centros urbanos.

Os dados são alarmantes vez que são 6,35 milhões de famílias vivendo às margens de um conceito minimamente digno de moradia, em contraposição a mais de 7 milhões de imóveis vagos nas cidades brasileiras, segundo dados coletados no último Censo do IBGE em 2010. São terrenos e construções abandonados, casas e apartamentos vazios descumprindo a função social da propriedade.

A categoria imóvel ocioso é uma espécie do gênero vazios urbanos. Esta encontra uma variedade polissemica na academia. Como se pode observar,

> A própria diversidade de nomenclaturas afeitas ao tema evidencia sua multiplicidade de escalas, significados, causas e tratativas teóricas: *terrain vague*, *friches urbaines* em francês, *tierras vacantes* em espanhol, *wastelands*, *derelict area*, *expectant lands* em inglês, constituindo, portanto, um termo polissêmico, relacionado com as peculiaridades dos processos de urbanização de cada cidade. (BELTRAME, 2013)

Para o que interessa a este trabalho ateremos ao sentido de imóvel ocioso a todo aquele que não cumpre com a sua função social. Etimologicamente ocioso significa em estado de ócio, ou seja aquele indivíduo que não tem nenhuma ocupação, que não faz nada da vida, que não está fazendo nada no momento, e que não está trabalhando sem realizar portanto nenhuma atividade.

[1]A Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), realizada em Quito, no Equador é uma Agenda Urbana da ONU que orienta a urbanização sustentável pelos próximos 20 anos no mundo.

[2] Trata-se de fenômeno que afeta uma região ou bairro pela alteração das dinâmicas da composição do local, tal como novos pontos comerciais ou construção de novos edifícios, valorizando a região e afetando a população de baixa renda local. Tal valorização é seguida de um aumento de custos de bens e serviços, dificultando a permanência de antigos moradores de renda insuficiente para sua manutenção no local cuja realidade foi alterada.

Desta forma, observa-se que *ocioso* é um adjetivo que qualifica o indivíduo como preguiçoso, indolente, que não procura trabalho. Ocioso também é empregado como termo pejorativo, para designar alguém inútil, que não serve pra nada, que é incompetente, desnecessário e supérfluo e improdutivo.

Em termos urbanísticos a mesma analogia deve ser utilizada para aqueles imóveis que por razões de rentismo, especulação imobiliária dentre outros interesses estritamente patrimoniais acabam por ocupar o espaço urbano de forma indevida impedindo a construção de outros com finalidade adequada.

Neste sentido, levando-se em conta que a identificação de caminhos legais para o equacionamento da contradição consubstanciada na existencia de mais imóveis ociosos que o déficit habitacional, pode ser o início a uma resposta ao problema da moradia no país, pretende este trabalho através da técnica de pesquisa empírica documental (REGINATO, 2017) responder aos seguinte questionamento: quais são os instrumentos previstos no ordenamento jurídico-urbanistico que, se aplicados, auxiliariam na destinação de função social aos imóveis ociosos, e por consequencia na redução do déficit habitacional?

A discussão de alternativas passa obrigatoriamente pela destinação social dos imóveis ociosos. Assim, buscando responder a essa pergunta e partindo da hipótese de que se aplicados os instrumentos previstos é possível reduzir o déficit habitacional, o trabalho irá basear seu marco teórico à luz da teoria geral dos Direitos Fundamentais e no direito à cidade.

2. EVOLUÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS EM GERAL E DO DIREITO À MORADIA

O pesquisador social e de modo particular o estudioso das Ciências Jurídicas para que possa ter uma melhor compreensão do objeto em que analisa necessita percorrer o seu desenvolvimento histórico. Tal atitude é imprescindível não só para realizar comparativos e perceber os avanços e/ou retrocessos do instituto ou fato social sobre o qual se debruça, mas também para buscar o conhecimento das origens do que se quer estudar a fim de que possa iniciar a sua pesquisa fundada em alicerce seguro. Esta é a proposta do presente capítulo que de forma breve, atendo-se aos fatos históricos mais relevantes, irá conduzir a uma abordagem aprofundada da problemática de que trata este artigo científico.

Em brevíssima síntese, por Direitos Fundamentais entende-se por todos aqueles indispensáveis a manutenção de uma vida digna ao ser humano previstos nos textos constitucionais dos ordenamentos jurídicos dos Estados Nacionais. Em um sentido mais técnico o constitucionalista Ingo Sarlet assim

conceitua tais direitos:

> Direitos fundamentais são, portanto, todas aquelas posições jurídicas concernentes às pessoas, que, do ponto de vista do direito constitucional positivo, foram, por seu conteúdo e importância (fundamentalidade em sentido material), integradas ao texto da Constituição e, portanto, retiradas da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos (fundamentalidade formal), bem como as que, por seu conteúdo e significado, possam lhes ser equiparados, agregando-se à Constituição material, tendo, ou não, assento na Constituição formal.6 (SARLET,2001)

Portanto, a nível material os direitos fundamentais são compostos tanto por obrigações prestacionais do Estado para a manutenção de uma vida social digna, como no atributo que o cidadão possui de limitar a interferência estatal em suas relações, ou seja, direitos de defesa.

Na mesma proporção em que crescia o grau de complexidade dos agrupamentos humanos, também aumentava a necessidade da vida em sociedade alcançar um mínimo de harmonia. Assim, todo o percurso histórico da evolução dos Direitos fundamentais desembocou no surgimento do moderno Estado Constitucional de Direito, ancorado na proteção da dignidade da pessoa humana e no império da lei.

O nascedouro dessa configuração estatal está alicerçado na característica ínsita dos Direitos Fundamentais: a limitação do poder estatal. O Estado Democrático de Direito é fundado, essencialmente, na distinção entre os Direitos Fundamentais (inseridos na Constituição) e demais direitos que o indivíduo possa ter, inserido no ordenamento jurídico como um todo.

Pensar em Estado Democrático de Direito como efetivador dos Direitos Fundamentais é falar primordialmente na dignidade da pessoa humana. Neste sentido entende a doutrina constitucional que a dignidade da pessoa humana se trata de um valor moral que por ter sido absorvido pela política, tornou-se um valor fundamental dos Estados democráticos em geral, dentre eles o Brasil (BARROSO,2010)

Ao ter escolhido a dignidade da pessoa humana como fundamento da República o constituinte brasileiro enviou a seguinte mensagem: toda interpretação e aplicação do direito deve estar com os olhos voltados á realização do ser humano vez que tal fundamento representa o valor máximo a ser protegido pelo ordenamento.

Retomando a análise histórica, da concepção jusnaturalista dos direitos do homem ao reconhecimento dos direitos estamentais do século XVIII, percebe-se o desejo do homem de liberdade frente á força opressora do Estado e a incessante luta por positivar em documentos dotados de força

normativa seus anseios: as Constituições.

A doutrina a respeito do teor da evolução dos Direitos Fundamentais costuma delimitar em 4 dimensões esses direitos. A 1ª dimensão trata dos direitos que implicam em abstenções estatais (ou seja de caráter negativo) como o direito á vida, á liberdade, á propriedade e a igualdade perante a lei (igualdade formal).

Com o acirramento das tensões sociais e econômicas na Europa desde o final do século XIX, consequência do impacto da industrialização, o foco das manifestações dos trabalhadores (em especial através da luta sindical) volta-se para a realização prestacional por parte do Estado da justiça e bem estar-social. Trata-se dos direitos fundamentais de 2ª dimensão, consubstanciados na regulamentação das relações de trabalho, do acesso a saúde, á educação, a moradia todos frutos das lutas sociais.

Inseridos á margem do sistema capitalista globalizado, os direitos fundamentais sociais enfrentam grave crise de efetividade a exemplo da falta de oferta de água potável e de saneamento básico, educação pública de péssima qualidade, flexibilização dos direitos trabalhistas e reformas previdenciárias e principalmente o grande déficit habitacional vivido pelo país, objeto de estudo no presente trabalho alijando milhares de pessoas a uma moradia digna

Os direitos de 3ª dimensão em oposição aos direitos de 1ª e 2ª dimensões, têm como característica a veiculação de direitos de titularidade coletiva. Nessa dimensão, assistiram-se ao longo do século XX, o surgimento dos direitos políticos, indispensáveis para a consolidação da democracia e dos direitos difusos e coletivos.

Cabe ressaltar que as implicações do aprimoramento destes direitos foram a proteção dos grupos humanos (família, povo, nação) e são exemplificados com os direitos á paz, á autodeterminação dos povos, ao desenvolvimento, ao meio ambiente, á qualidade de vida, dentre outros. Ou seja, tanto protegiam pessoas determinadas (direitos coletivos) como pessoas indeterminadas (interesses coletivos).

Por fim, tem-se a presença dos direitos de 4ª dimensão, que compreenderiam questões como o futuro da cidadania e a liberdade de todos os povos, que se dariam em um contexto de globalização política. Parcela da doutrina ainda aborda os direitos de 5ª dimensão, que estariam ligados a temas delicados como a bioética e outros umbilicalmente ligados aos direitos da personalidade.

A partir deste caminho evolutivo pode-se observar que a doutrina prefere adotar o termo dimensões a gerações. Isto porque a expressão dimensões diz respeito a um acréscimo de direitos englobando aqueles conquistados anteriormente. Gerações leva a ideia de exaurimento quando a mesma termina fazendo com que a geração subsequente não agregue os direitos da anterior. Neste sentido constata-se que os Direitos Fundamentais foram fruto de lutas dos indivíduos e da sociedade por melhorias em suas condições de vida, destacando-se neste sentido os direitos sociais.

Como espécie de direito social o Direito Fundamental à moradia também evoluiu, incorporando-

se ao artigo 6º da Constituição Federal através da Emenda Constitucional Nº 26 de 2000 passando de uma perspectiva prevista apenas em Tratados Internacionais para o texto constitucional pátrio, gerando uma série de consequências jurídicas dentre elas a possibilidade de tutela via Poder Judiciário vez que se trata de direito público subjetivo de caráter cogente dada a sua jusfundamentalidade sendo obrigação do Estado brasileiro a sua efetivação.

Em sua perspectiva material o conteúdo do Direito Fundamental à moradia que originalmente fora concebido como um lugar para se viver dignamente ao dar proteção, intimidade e satisfação das necessidades de descanso, passa nos dias atuais por uma transformação.

Desta forma, moradia deve ser entendida não só como o *locus* de residência, mas sim dentro de um contexto integrador de um feixe de outros direitos. Ou seja, a ela deve ser integrada o direito a água, á infraestrutura urbana, ao saneamento básico, ao acesso ao transporte público, a áreas de convivência e lazer, dentre outros equipamentos e serviços públicos.

Assim, visto sobre esse novo viés o direito à moradia confere ao indivíduo e sua família mais dignidade e efetivo usufruto ao direito a cidade. Desta forma, percebe-se a importância de conceder função social aos imóveis ociosos que em sua maioria se localizam nos centros das cidades que já dispõem de todos esses serviços e equipamentos públicos.

3. ‘’MAIS CASA SEM GENTE DO QUE GENTE SEM CASA’’

A Fundação João Pinheiro (FJP,2015), responsável pelo cálculo oficial do déficit habitacional no Brasil, a partir de microdados da Pnad (pesquisa nacional por amostra de domicílios do IBGE) realizada no ano de 2014 constatou que o déficit habitacional no país está em torno de 6,2 milhões de moradias.

Para a mesma fundação o déficit habitacional não diz respeito somente a carência de quantidade de moradias, como também é caracterizado em quatro vertentes englobando casos de ônus excessivo com aluguel, moradia em estado precário, hipóteses de coabitação familiar e adensamento excessivo de moradores . O deficit é agravado pela forma inadequada de gestão da propriedade e do território urbanos, do desequilibrio social e da ausência de políticas públicas para a área habitacional.

Apura-se ainda o que se chama de déficit qualitativo, ou seja, relativo a moradias precárias, em geral sem contar com serviços básicos. São cerca de 9,8 milhões de domicílios no país sem acesso ou com acesso deficiente ou infraestrutura, dos quais 3,2 milhões localizam-se em favelas ou aglomerados semelhantes.

Como já exposto são 6,35 milhões de famílias vivendo às margens de um conceito minimante digno de direito à moradia no Brasil, em contraposição a mais de 7 milhões de imóveis vagos nas cidades

brasileiras, segundo dados do IBGE(2010). Isto é um grande paradoxo[3]! Neste sentido:

> A manutenção de terrenos vazios ou ociosos, inseridos na área urbanizada, à espera de uma valorização futura que beneficia apenas seus proprietários, diminui os espaços disponíveis na cidade para a moradia e as atividades econômicas necessárias para o desenvolvimento de toda a sociedade, especialmente para os grupos economicamente vulneráveis. (CARVALHO,2010)

Tal realidade revela não só o descaso das autoridades ao longo das últimas décadas que não vem efetivando políticas públicas que mitiguem o défict habitacional, como também a atuação predatória da especulação imobiliária em que o proprietário do imóvel ou as construtoras ao descumprirem a função social da propriedade alcançam lucros sem o esforço do trabalho.

Ademais, se constata o fenômeno de *latifundialização* do espaço urbano, caracterizado pela concentração de imóveis nas mãos de poucos proprietários configurando um verdadeiro rentismo oligárquico imobiliário. Desta forma uma série de abusos são cometidos em franco desrespeito a garantia fundamental da função social da propriedade prevista nos incisos XXII e XXIII do artigo 5º da Carta da República de 1988:

> TÍTULO II
> Dos Direitos e Garantias Fundamentais
> CAPÍTULO I
> DOS DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS
>
> 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:
>
> (...)
>
> XXII - é garantido o direito de propriedade;
>
> XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

Outro fator elencado e de grande importância refere-se à localização de imóveis ociosos em áreas centrais. Nos grandes centros urbanos, a escassez de terrenos tem elevado os preços das terras e inviabilizando os empreendimentos para baixa renda (aumento do valor da unidade habitacional).

Também é rara nessas áreas a existência de glebas completamente vazias para implantação de edificações novas, sendo necessária a utilização da modalidade de reforma, que por sua natureza de empreendimento individual (para cada caso é necessária uma solução construtiva ou um programa de necessidades diferenciado) acarreta perda no fator econômico de escala, aumentando o preço da unidade.

[3] Por paradoxo se entende como uma aparente falta de nexo ou de lógica ou como uma contradição.

Assim, tal desrespeito à função social da propriedade revela um total desequilíbrio nas relações sociais. Levando-se em consideração o alto custo da terra urbana influenciada pela construção de casas populares nas periferias das cidades através do Programa Minha Casa Minha Vida, cada vez mais os imóveis que se encontram desocupados ganham valor de mercado pois é através de melhorias trazidas pelo Poder Público que os mesmos se valorizam.

Por conseguinte, o solo urbano ganha valorização encarecendo o preço dos aluguéis no centro da cidade que já possuem estrutura urbana adequada além de ser o lugar onde se encontram as oportunidades de trabalho.

Desta forma, outro paradoxo é desvelado: tais melhorias em benefício dos proprietários são custeadas por meio de impostos pagos por toda a coletividade inclusive por aqueles que não tem onde morar. Realidade comum é o fato de os proprietários preferirem deixar suas propriedades ociosas aguardando melhores oportunidades de lucro, impossibilitando a aqueles que necessitam de um aluguel a preço justo usufruírem do direito fundamental à moradia.

Logo, aí está o descompasso entre o número de pessoas que não possuem uma moradia digna e a concomitante existência de um excedente de imóveis disponíveis para habitação, descortinando assim o grande paradoxo da questão habitacional no Brasil: tem-se mais casa sem gente do que gente sem casa!

4. E AGORA, O QUE FAZER? INSTRUMENTOS JURÍDICO-URBANÍSTICOS PREVISTOS NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA PARA DESTINAÇÃO DE FUNÇÃO SOCIAL DE IMÓVEIS OCIOSOS E REDUÇÃO DO DEFICIT HABITACIONAL

Como fio condutor para auxiliar na busca de soluções para o problema suscitado, o desenvolvimento do trabalho está apoiado em estudos conceituais e históricos. A abordagem conceitual contempla o entendimento da teoria do “direito à cidade” de Henri Lefebvre onde a lógica de produção do espaço urbano esteja subordinada ao valor de uso e não ao valor de troca (LEFEBVRE ,2015).

Cumpre destacar também como referência a este trabalho a categoria “cidade justa” (FAINSTEIN, 2011) que consiste em propiciar as condições básicas para que os indivíduos e grupos se realizem individual e coletivamente na vida comunitária promovendo assim a eudaimonía dos cidadãos.

Assim, o direito à cidade não deve ser compreendido como um direito dotado de conteúdo exclusivamente técnico ou instrumental mas sob a lógica da construção da cidade justa ou, como é mais comum designar, a uma ‘’cidade sustentável’’ (WHITEHEAD, 2003).

Para esta teoria o direito a cidade englobaria não só o direito fundamental à moradia como

também mobilidade urbana, saneamento básico, iluminação pública, coleta seletiva de lixo dentre outros serviços públicos.

Historicamente a cidade foi compreendida como uma comunidade portadora de interesses que congregavam e transcendiam os interesses individuais de seus habitantes o que se deturpou ao longo dos tempos haja vista a lógica individualista e mercantilista vista nos dias de hoje.

Cumpre destacar também como referência a este trabalho a categoria "cidade justa" que consiste em propiciar as condições básicas para que os indivíduos e grupos se realizem individual e coletivamente na vida comunitária promovendo assim a eudaimonía (felicidade, bem estar) dos cidadãos (FAINSTEIN,2011).

Assim, o direito a cidade não pode ser compreendido como um direito dotado de conteúdo exclusivamente técnico ou instrumental. O direito à cidade é sempre, a rigor, o direito a uma cidade justa ou, como é mais comum designar, a uma cidade sustentável.

Deve ser mudado o paradigma passando do pensamento dominante que é encarar a moradia como mercadoria para ser olhada como de fato ela é: como um direito. A moradia é o marco de referência na vida de uma família. É através dela que os demais direitos fundamentais restam protegidos, como a vida, a segurança, a propriedade, a intimidade, dentre outros. O direito fundamental à moradia deve ser entendida no contexto do direito à cidade, englobando serviços públicos, comércio, lazer, bem como no direito a uma cidade justa.

No tocante ao combate do descumprimento da função social da propriedade de modo a se evitar o crescimento do número de imóveis subutilizados favorecendo a facilitação do acesso das pessoas que não tem onde morar, o Estatuto da Cidade, Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, regulamentou os seguintes instrumentos: a) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, b) IPTU progressivo no tempo, c) desapropriação-sanção para fins urbanos, d)instituição de zonas especiais de interesse social (ZEIS);, e) concessão de direito real de uso; f) concessão de uso especial para fins de moradia; g) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; h) usucapião especial de imóvel urbano; i) regularização fundiária; j) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos, que serão agora explicitados.

a) Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios

Previsto no artigo 5º do Estatuto da Cidade o instrumento do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios consiste em obrigar o proprietário de um imóvel a dar uma utilização efetiva e adequada num determinado prazo. Aplicam-se aos imóveis não edificados, compostos apenas pela terra

nua, não utilizados, que são os abandonados e não habitados e subutilizados, que são os imóveis cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido em lei. Ao impor uma destinação ao imóvel ocioso tal instituto visa concretizar o preceito constitucional da função social da propriedade.

b) IPTU progressivo no tempo

Outro instrumento colocado a disposição pelo Estatuto da Cidade em seu artigo 6º é a possibilidade de instituição do IPTU (Imposto predial territorial urbano) progressivo por parte do município. O IPTU é um imposto municipal previsto no artigo 156, inciso I do texto constitucional devido pelos proprietários ou possuidores de imóveis urbanos, cuja base de cálculo é o valor de mercado do imóvel ou valor venal sendo sua alíquota percentual sobre a base de cálculo variável de acordo com a localização e destinação do imóvel.

Assim, o Estatuto da Cidade permite que o Município aumente progressivamente, ao longo dos anos, a alíquota do IPTU para aqueles imóveis cujos proprietários não obedecerem aos prazos fixados para o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios. Trata-se de instrumento que visa desestimular a retenção do imóvel para fins de especulação da valorização imobiliária, fazendo com que essa espera, sem nenhum benefício para a cidade, se torne inviável economicamente.

c) Desapropriação-sanção para fins urbanos

Este instrumento trata-se de imposição de uma medida extrema, porém necessária ao combate dos imóveis ociosos que se trata da desapropriação para fins de reforma urbana previsto no artigo 8º do Estatuto da Cidade. Tal instrumento só pode ser utilizado se o proprietário, compelido a dar adequada utilização ao imóvel, não o fez após os cinco anos de aplicação do IPTU progressivo no tempo.

A desapropriação é constituída por uma sequência de ações que vai da notificação por parte do Poder Público Municipal, ao proprietário para que este parcele, edifique ou utilize o imóvel, passando pelo aumento progressivo da alíquota do IPTU, por um prazo de cinco anos, chegando até a efetivação da desapropriação para fins de reforma urbana.

Desta forma, observa-se entrarem em conflito dois direitos fundamentais, o direito à moradia de um lado e o direito à propriedade do outro que através da técnica da ponderação desenvolvida por Robert Alexy (2008) devem ser analisados. Tal técnica prescreve que quanto maior é o grau da não satisfação de um direito fundamental, maior deve ser a importância da satisfação do outro.

Neste sentido segundo a doutrina urbanística pátria em obra de relevo neste ramo do Direito é descrita com maestria o conflito de direitos fundamentais

> A propriedade, como qualquer direito fundamental, pode ser limitada e até mesmo objeto de uma intervenção supressiva. A Constituição Federal, conferindo ao Estado o poder de retirar um bem de seu proprietário, possibilita a desapropriação em razão de utilidade e interesse público ou por interesse social, mas exige a justa e prévia indenização em dinheiro. Como exceções a essa regra geral, a Constituição Federal prevê outras duas modalidades de desapropriação, intrinsecamente relacionadas à função social da propriedade: a desapropriação para fins de reforma urbana e a desapropriação para fins de reforma agrária, ambas com caráter de sanção. O Estatuto da Cidade regula a desapropriação para fins urbanos. Por meio dessa modalidade, o Poder Público Municipal pune o proprietário que não deu a seu imóvel a função social estabelecida no Plano Diretor. Diferentemente das desapropriações por utilidade e interesse público e interesse social, na desapropriação para fins de reforma urbana o pagamento é realizado por meio de títulos da dívida pública, resgatáveis num prazo de dez anos. (CARVALHO,2010)

A propriedade, como qualquer direito fundamental não é absoluto podendo ser limitada e até mesmo objeto de uma intervenção supressiva. Desta maneira é de se refletir se o que deve prevalecer é possibilitar habitação digna de uma maioria em detrimento da satisfação pessoal do proprietário. Não que a propriedade deva deixar de existir ou passar para as mãos do Estado como nas experiências socialistas, o que se busca porém é um balanceamento entre esses dois direitos fundamentais devendo prevalecer o Direito Fundamental à moradia ante o objetivo da República Federativa do Brasil prevista em sua Constituição de reduzir as desigualdades sociais de sua sociedade.

d) Instituição de zonas especiais de interesse social (ZEIS)

Previsto no artigo 42-B , inciso V do Estatuto da cidade e devidamente regulamentado pela Lei 11.977/2009 as ZEIS tratam-se de parcela de área urbana destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo.

Assim, caso aplicadas em localidades com número considerável de imóveis ociosos auxilia a integração de áreas degradadas e marginalizadas da cidade ampliando desta maneira a oferta de moradia digna a população de baixa renda bem como determinar o uso de áreas urbanas não utilizadas, não edificadas ou subutilizadas. (CARMONA, 2015)

e) Concessão de Direito Real de Uso

A Concessão de Direito Real de Uso trata-se de um facilitador para a implementação das políticas públicas de habitação. Tal instrumento jurídico, tem como fundamento normativo os artigos 7º e 8º do Decreto Lei 271/67, com 30 alteração dada pela Lei 11.471/2007, tendo se tornado importante instituto viabilizador de programas habitacionais urbanos, e consequentemente, um marco do acesso à moradia.

Assim, este instituto compreende uma relação entre Estado e o cidadão, no sentido de que por ser possuidor de terras públicas, muitas vezes sem qualquer utilidade o ente estatal concede à particulares o direito de usar seus imóveis, geralmente indivíduos de baixa renda, que não tem acesso à nenhuma propriedade imobiliária.

Destaca-se que que a utilização deste instrumento só poderá incidir sobre o patrimônio disponível, ou seja, aquele imóvel que não estiver destinado à utilidade pública, de modo que antes da Concessão de Direito Real de Uso deve ocorrer a desafetação do bem que será cedido, o que terá de passar, necessariamente, por autorização legislativa.

f) Concessão de uso especial para fins de moradia

Em que pese não estar positivado no Estatuto da Cidade, este instrumento, disciplinado pela Medida Provisória nº. 2.220/01, ainda eficaz dispõe sobre a concessão de uso na forma individual, em seu artigo 1º, e sobre a forma coletiva, no artigo 2º. Artigo, *in verbis:*

> 1º - Aquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinqüenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o 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 rural.
>
> Artigo 2º - Nos imóveis de que trata o art. 1º, com mais de duzentos e cinqüenta metros quadrados, que, até 30 de junho de 2001, estavam ocupados por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados 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. (BRASIL, 2001)

O título será obtido pela via administrativa ou judicial e servirá para efeito de registro no serviço imobiliário, conforme Lei de Registros Públicos, no artigo 167, inciso I, item 37, com redação da Medida Provisória citada anteriormente (GARCEZ, 2013).

g) Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios

É o poder-dever da Administração pública municipal em exigir do proprietário de imóvel urbano que edifique, quando se tratar de área não edificada ou subutilizada, ou dê um uso, quando houver edificação vazia no imóvel. O instrumento visa fazer cumprir a função social da propriedade urbana, contribuindo para aumentar a disponibilidade de imóveis na área urbana e, com isso, retrair a expansão urbana em direção aos mananciais. Caso o proprietário notificado não edifique ou utilize o imóvel, estará sujeito a aplicação do IPTU progressivo no tempo e, após cinco anos, à desapropriação com pagamento

em títulos da dívida pública. É o mais incisivo instrumento de adequação da propriedade à sua função social. Está previsto na Constituição Federal e regulamentado pelo Estatuto da Cidade.

Tal instrumento foi concebido com o objetivo de fazer com que a propriedade privada se submeta à função social além de impor a obrigação para que imóveis ociosos sejam parcelados, edificados ou utilizados em determinado prazo de tempo. Essa obrigação compulsória, estabelecida pelo Poder Público Municipal aos proprietários de imóveis urbanos, sustenta-se em uma concepção de função social segundo a qual o direito de propriedade não pode ser exercido exclusivamente para atender ao interesse individual do proprietário, desconsiderando o interesse da coletividade (DENALDI,2017).

h) Usucapião especial de imóvel urbano

A usucapião especial urbano constitui importante inovação trazida pela Constituição Federal de 1988, sendo positivado pela primeira vez no direito brasileiro por intermédio do artigo 183 do texto constitucional, nos seguintes termos:

> Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinqüenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. § 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. § 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez. § 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião. (BRASIL, 1988).

Este instrumento também é conhecido como usucapião *pro morare* ou *pro habitatio* já que tem como finalidade primordial a moradia, possuindo, portanto, caráter eminentemente social. Posteriormente, o usucapião especial urbano foi disciplinado pelo artigo 9º da Lei 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto das Cidades), basicamente nos mesmos termos constitucionais justamente pela sua finalidade essencial de regularização da ocupação fundiária urbana (CORDEIRO, 2001).

i) Regularização Fundiária

Assim, regularização fundiária urbana (Reurb) é o conjunto de intervenções que "abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano" (art. 9º), pautada pelos princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental, e de ordenação territorial eficiente e funcional (art. 9º, § 1º), no fim maior de garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas (art. 10, VI), com efetivação das funções sociais da propriedade e da cidade (art. 10, VII e VIII). (AMADEI, 2017).

j) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos

Visando impedir que parcela da população de baixa renda ficasse desguarnecida, o Estatuto da Cidade, previu como um dos instrumentos da política urbana, a assistência gratuita, conforme disciplina o artigo 4º, inciso V, alínea "r", da Lei nº 10.257/2001, que estabelece :

> Art. 4º. Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos: (...) omisiss V – institutos jurídicos e políticos: (...) omissis
>
> r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos. (BRASIL, 2001)

Percebe-se que a Política Nacional Urbana busca promover o bem-estar dos indivíduos, voltando seu olhar para as pessoas mais carentes, isto é, de baixa renda, tendo como finalidade não apenas propiciar o efetivo direito à moradia digna aos necessitados, mas também garantir que o desenvolvimento das cidades se dê de maneira sustentável. Importante ressaltar que posteriormente ao Estatuto da Cidade, foi editada a Lei 11.888/2008, conhecida como a 'Lei da Assistência Técnica à Moradia de Interesse Social que assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita ao projeto e à construção de habitação de interesse social.

Tal instrumento tem como objetivo auxiliar na melhoria da qualidade de vida dos indivíduos que habitam os centros urbanos, promovendo a sustentabilidade da moradia das famílias mais necessitadas. CROMMEWEL ,POZZETTI, 2016).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mediante o exposto no decorrer do presente trabalho percebe-se que os Direitos Fundamentais são exigências do ser humano e que para que este tenha condições mínimas de vida digna é necessária a efetivação dos mesmos.

Em que pese a existência de vários instrumentos normativos importantes editados para a melhoria da qualidade urbana brasileira previstos no Estatuto da Cidade e na legislação urbanística brasileira tais quais o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo, e desapropriação-sanção para fins urbanos, instituição de zonas especiais de interesse social, concessão de direito real de uso, concessão de uso especial para fins de moradia, parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, usucapião especial de imóvel urbano, regularização fundiária, assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos, bem como a inclusão do direito à moradia como direito fundamental na Constituição da República, a crise habitacional persiste

e vem se agravando ainda mais no país.

Como é cediço, grande parte da população brasileira só tem tido acesso à terra urbana e à moradia por meio de processos informais, tanto por ocupações espontâneas quanto por construções irregulares no ponto de vista das normas edilícias, realidade agravada pela imensa existência de imóveis sem edificação, subutilizados ou não utilizados que supera em número o déficit habitacional. Evidenciando uma forte contradição na qual muitos não possuem moradia digna e poucos possuem imóveis sem que os mesmos cumpram com qualquer função social.

Desta forma, urge a implementação de reforma urbana inclusiva, que pense o espaço das cidades como ambientes de realização humana e não de segregação socioespacial. Isto passa necessariamente por adoção de políticas públicas habitacionais e de forma mais imediata pela destinação social dos imóveis ociosos através da efetiva aplicação dos instrumentos jurídico-urbanísticos à disposição na legislação brasileira. Assim, meios não faltam o que se precisa é a aplicação dos mesmos levando-se em conta as peculiaridades locais e as finalidades do que se propõem.

Sendo assim, é fundamental que sejam intensificadas as ações de comando e controle com foco na identificação e mapeamento por meio de georreferenciamento dos imóveis sem edificação alguma, subutilizados ou não utilizados nas cidades brasileiras de modo a subsidiar a correta aplicação dos instrumentos urbanísticos elencados.

Para tanto urge uma mudança de mentalidade dos representantes da população e do exercício da cidadania por meio da efetiva participação popular nos processos de planejamento e gestão urbanos de modo que se institua um novo paradigma habitacional no país, sendo ensinada tais noções de direito Á cidade nas escolas e universidades conscientizando a população a cada vez mais crer que moradia é um direito fundamental do ser humano e não uma mera mercadoria como muito tem se massificado na engrenagem do sistema capitalista de produção.

5 REFERÊNCIAS

AMADEI, Vicente de Abreu. **PRIMEIRAS IMPRESSÕES SOBRE A LEI Nº 13.465/2017** Disponível em:< http://www.arisp.com.br/lei_n13465_2017.pdf > Acesso em 30 ago de 2018

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

BARROSO, Luís Roberto Barroso, **A Dignidade da Pessoa Humana no Direito Constitucional**

Contemporâneo: Natureza Jurídica, Conteúdos Mínimos e Critérios de Aplicação. Versão provisória para debate público. Mimeografado, dezembro de 2010. Disponível em: <https://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2010/12/Dignidade_texto-base_11dez2010.pdf>. Acesso em 27 jul de 2018

BELTRAME, Gabriella. **Vazios urbanos: notas sobre a escassez social do imóvel urbano** Disponivel em http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/intersecoes/article/viewFile/9419/7308, Acesso em 27 jul de 2018.

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEORGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo demográfico 2010.** Disponível em: <www.censo2010.ibge.gov.br>. Acessado em: 18 de julho de 2018.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Espaços de diferenciação socioeconômica nas concentrações urbanas do Brasil.** Disponível em: https://ww2.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/manual_nocoes/representacao.html. Acesso em: 25 jul 2018.

CARVALHO, Celso Santos Carvalho; ROSSBACH Ana Cláudia. **O Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo : Aliança das Cidades, 2010. Disponível em: < http://www.ifrc.org/docs/idrl/947PT.pdf> . Acesso em 30 de jul 2018

CORDEIRO, José Carlos. **Usucapião constitucional urbano: aspectos de direito material**. São Paulo: Max Limonad, 2001

CROMMEWEL Adriana Carla, POZZETTI Valmir César **O Direito Do Hipossuficiente À Assistência Gratuita, Em Projetos De Construção Urbanística, Como Instrumento Da Política Urbana** Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade | e-ISSN: 2525-989X | Curitiba | v. 2| n. 2| p. 143-163| Jul/Dez. 2016.

DENALDI Rosana , BRAJATO, Dânia , SOUZA Claudia Virginia Cabral de, FROTA ,Henrique Botelho **A aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC)** urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management), 2017 maio/ago., 9(2), 172-186

Disponivel em:<http://www.scielo.br/pdf/urbe/v9n2/2175-3369-urbe-2175-3369009002AO02.pdfn> . Acesso em 05 set de 2018

FAINSTEIN, Susan. **The Just City**. Ithaca: Cornell University Press, 2011.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Centro de Estatística e Informações Déficit habitacional municipal no Brasil.** / Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações – Belo Horizonte, 2015.

GARCEZ, Gabriela Soldano. **A Concessão Especial Para Fins De Moradia Como Meio De Acesso Ao Direito Fundamental à Moradia, Frente ao Princípio Da Dignidade Humana.** ANIMA: Revista Eletrônica do Curso de Direito das Faculdades OPET. Curitiba PR – Brasil. Ano IV, nº 10, jun/dez 2013. ISSN 2175-7119, Disponível em :< http://www.anima-opet.com.br/pdf/anima10/1-Gabriela-garcez-Concessao-especia-Anima10.pdf> Acesso em 02 set de 2018

LEFEBVRE, Henri (2001). **O direito à cidade**. Tradução: Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro. (Original publicado em 1968)

REGINATO, Andréa Depieri de A. (2017) Uma introdução à pesquisa documental. In MACHADO, Maira Rocha (Org.). **Pesquisar empiricamente o direito.** São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito. pp. 189/224.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 2. ed. Porto Alegre: Livrara do advogado, 2001. p. 31

AGENDAS E PROGRAMAS

Agenda HABITAT III – United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development. Disponível em:< http://habitat3.org/wp-content/uploads/Policy-Paper-10-Portugue%CC%82s.pdf>, acesso em 15 de julho de 2018