IX CONGRESSO DA FEPODI

DIREITO CONSTITUCIONAL

A532
Anais do IX Congresso Nacional da FEPODI [Recurso eletrônico on-line] organização IX Congresso Nacional da FEPODI – São Paulo;

Coordenadores: Abner da Silva Jaques, Jaqueline de Paula Leite Zanetoni e Sinara Lacerda Andrade Caloche – São Paulo, 2021.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-456-3
Modo de acesso: www.conpedi.org.br
Tema: Direito, Desenvolvimento e Cidadania

1. Pesquisa no Direito. 2. Universidade. 3. Pós-graduação. 4. Graduação. 5. Universalização do Conhecimento. I. IX Congresso Nacional da FEPODI (1:2022 : São Paulo, SP).

CDU: 34

IX CONGRESSO DA FEPODI

DIREITO CONSTITUCIONAL

Apresentação

A Federação Nacional de Pós-Graduandos em Direito (FEPODI) realizou, nos dias 09 e 10 de dezembro de 2021, o IX Congresso Nacional da FEPODI, de maneira virtual, em que os eixos temáticos da edição foram “Direito”, “Desenvolvimento” e “Cidadania”.

O evento foi realizado em parceria com o Ecossistema Ânima Educação e, contou, no geral, com 20 apoiadores diretos, sendo eles: 1. Instituto Sul-mato-grossense de Direito – ISMD (MS); 2. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS (MS); 3. Programa de Pós-Graduação em Direito da UFMS – PPGD/UFMS (MS); 4. Centro Universitário UNIFAFIBE – (SP); 5. Instituto Brasil – Portugal de Direito – IBPD (SP); 6. Universidade CEUMA (MA); 7. Escola Superior da Advocacia de Mato Grosso do Sul – ESA (MS); 8. Universidade Mogi das Cruzes – UMC (SP); 9. Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito – CONPEDI (SC); 10. Centro Universitário Curitiba – UNICURITIBA (PR); 11. Universidade Católica Dom Bosco (UCDB); 12. Universidade de Marília (SP); 13. Programa de Pós-Graduação em Direito da UNIMAR – PPGD/UNIMAR (SP); 14. Centro Universitário Ritter dos Reis – UNIRITTER (RS); 15. Instituto de Desenvolvimento Humano Global – IDHG (SP); 16. Liga Acadêmica de Direito Internacional da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – LADIN/UFMS (MS); 17. Liga Acadêmica de Direito Ecológico – LADE/UFMS (MS); 18. Universidade Presbiteriana Mackenzie (MACKENZIE); 19. Instituto Avançado de Ensino Superior e Desenvolvimento Humano – INSTED (MS) e; 20. Centro Acadêmico Luís Gama da UNIGRAN Capital – CALUG/UNIGRAN (MS).

No geral, foram realizados 5 (cinco) atos no decorrer do evento:

1. Mesa de abertura, composta por Orides Mezzaroba (Presidente do CONPEDI), Sinara Lacerda Andrade Caloche (Presidente da FEPODI), Vladmir Oliveira da Silveira (Coordenador do PPGD/UFMS) e Sandra Regina Martini (Coordenadora do PPGDH /UNIRITTER e representante do Ecossistema Ânima Educação). Na ocasião, ressaltou-se a importância da FEPODI para a qualificação da pesquisa em Direito no Brasil e reafirmou-se, também, o apoio institucional na organização dos próximos eventos.

2. Conferência de abertura “o Direito fraterno e a fraternidade do Direito”, ministrada pelo professor Eligio Resta, vinculado à Università degli Studi di Roma Ter. Como debatedoras, atuaram as professoras Sandra Regina Martini (UNIRITTER) e Janaína Machado Sturza

(UNIJUÍ). Destacou-se a importância da metateoria do Direito Fraterno na formação de um conceito biopólítico por excelência, que tem sido retomado atualmente com o significado de compartilhamento e de pacto entre iguais.

3. Painel sobre as “perspectivas e desafios do desenvolvimento sustentável e a proteção da natureza”, composto pelos professores Alberto Acosta (FLACSO), Mariana Ribeiro Santiago (UNIMAR) e Lívia Gaigher Bósio Campello (UFMS). Essa discussão, correlacionada aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, tem se tornado tradição no âmbito da FEPODI enquanto uma de nossas pautas de preocupação.

4. Painel sobre a “importância da pesquisa e publicações no mestrado acadêmico”, composto por Felipe Chiarello de Souza Pinto (MACKENZIE), Viviane Coêlo de Séllos Knoerr (UNICURITIBA), Jonathan Barros Vita (UNIMAR) e José Querino Tavares NETO (UFG). Cada painelista trouxe uma contribuição essencial, que permeou debates desde as métricas relevantes a um programa de pós-graduação e sua avaliação, até práticas e iniciativas de sucesso que foram adotadas no decorrer da pandemia da Covid-19. Ao final, houve uma abordagem mais crítica no que diz respeito às técnicas avançadas de pesquisa em Direito e à ausência de preocupação com a legitimação do incentivo à ciência.

5. Mesa de encerramento do evento, composta por Sinara Lacerda Andrade Caloche (Presidente da FEPODI), Jonathan Barros Vita (UNIMAR), Elisaide Trevisam (UFMS), Sandra Regina Martini (UFMS-UNIRITTER representando o Ecossistema Ânima Educação), Abner da Silva Jaques (Tesoureiro da FEPODI) e Jaqueline de Paula Leite Zanetoni (2ª Diretoria de políticas institucionais da FEPODI). No decorrer, foram: (i) tecidos comentários sobre o evento e sobre a e gestão em encerramento da FEPODI; (ii) apresentados dados e informações acerca da abrangência do evento; (iii) destinados agradecimentos aos docentes que participaram dos GT’s e que auxiliaram na avaliação textual dos resumos expandidos, bem como aos acadêmicos e instituições que concederam apoio ao evento; (iv) lida a ATA de eleição da nova gestão da FEPODI, para o biênio de 2022-2023, entre outros.

No que tange à submissão de resumos expandidos e à realização dos GT’s, destaca-se, mais uma vez, que a abrangência da FEPODI foi nacional, pois contemplou as cinco regiões do país, alcançando, no geral, 19 estados da Federação Brasileira. Isto, para nós, é muito significativo, na medida em que evidencia que a pesquisa científica não pertence a um estado ou uma região. É feita por todos, de todos e para todos.

Ao total, foram 113 trabalhos aprovados no evento, que envolveram 211 autores. Sendo eles, 42 doutores; 8 doutorandos; 22 mestres; 70 mestrandos; 3 especialistas; 4 especializandos; 5

graduados e 57 graduandos. Esses números mostram como é possível estabelecer uma relação de integração entre a graduação e a pós-graduação, para privilegiar a pesquisa sobre Direito no Brasil. Há, inclusive, uma valorização da produção ainda na graduação, que muito nos alegra justamente porque levamos essa como uma missão institucional.

Os trabalhos que compõem estes anais foram apresentados no decorrer dos dois dias, distribuídos em 13 GT's diferentes. Para tanto, foram fundamentais as contribuições oferecidas por todos os coordenadores, que sempre aceitam com disposição o convite da FEPODI para auxiliar os nossos acadêmicos na construção de seus trabalhos científicos. Foram concedidas dicas, menções e críticas construtivas que auxiliaram nos propósitos de formar pesquisadores e democratizar o conhecimento. São eles: 1. Vivian de Almeida Gregori Torres (UNIMEP); 2. Lucas Pires Maciel (UNITOLEDO); 3. Lívia Gaigher Bósio Campello (UFMS); 4. Joseliza Vanzela Turine (UFMS); 5. Jessé Cruciol Júnior (UFMS); 6. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr (UNICURITIBA); 7. Olavo de Oliveira Neto (UFMS); 8. Ynes da Silva Félix (UFMS); 9. Aurélio Tomaz da Silva Brittes (UFMS); 10. Yuri Nathan da Costa Lannes (MACKENZIE); 11. Marcelo Chiavassa de Mello Paula Lima (MACKENZIE); 12. Caio Augusto Souza Lara (DOM HELDER); 13. Sabrinna Correia Medeiros Cavalcanti (UFCG - FACISA); 14. Andrea Flores (UFMS); 15. Rejane Alves Arruda (UFMS); 16. Silmara Domingues Araújo Amarilla (ESMAGIS/MS); 17. Regina Vera Vilas Boas (PUC/SP); 18. Reginaldo de Souza Vieira (UNESC); 19. Maria Esther Martinez Quinteiro (UFMS); 20. Ana Paula Martins do Amaral (UFMS); 21. Thiago Allisson Cardoso de Jesus (CEUMA); 22. Vladmir Oliveira da Silveira (UFMS – PUC/SP); 23. Daniel Barile da Silveira (UNIMAR); 24. Luciani Coimbra de Carvalho (UFMS); 25. Jonathan Barros Vita (UNIMAR); 26. Irene Patrícia Nohara (MACKENZIE); 27. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini (FMU - UNIVEM); 28. Walkiria Martinez Heinrich Ferrer (UNIMAR); 29. Fernanda Mesquita Serva (UNIMAR); 30. Sandra Regina Martini (UFMS - UNIRITTER); 31. Ulisses Schwarz Viana (IDP); 32. Elisaide Trevisam (UFMS); 33. Elaine Dupas (UFMS) e; 34. Jackson Passos Santos (PUC/SP).

Nos GT's, exigiu-se, também, um elevado esforço de auxiliares na organização do evento: 1. Arthur Gabriel Marcon Vasques; 2. Bianca Silva Pitaluga; 3. Caroline Lopes Placca; 4. Cicília Araújo Nunes; 5. Diego Fortes; 6. Eric José Migani; 7. Elisangela Volpe; 8. Gabriel Vinícius Carmona Gonçalves; 9. Henrique de Souza Wirz Leite; 10. Israel Aparecido Correa; 11. João Pedro Ignácio Marsillac; 12. João Pedro Rodrigues Nascimento; 13. Jônathas Willians; 14. Karla Alexsandra Falcão Vieira Celestino; 15. Larissa Saad; 16. Matheus Figueiredo Nunes de Souza; 17. Michel Ernesto Flumian; 18. Rafael Costa Cabral; 19.

Rafaela de Deus Lima; 20. Roseanny Expedito Leite Moura; 21. Suziane Cristina de Oliveira; 22. Thaís Fajardo; 23. Thális Alves Maciel; 24. Vanessa Siqueira Mello; 25. Vinícius Araújo Guedes e; 26. Welington Oliveira de Souza dos Anjos Costa.

O evento só foi possível graças à participação e ao apoio de todas essas pessoas, que confiaram no nosso trabalho.

Em mais uma edição, temos a satisfação em compartilhar com a comunidade acadêmica os anais de nosso evento. Embora seja apenas uma parcela do que representa a grandiosidade do IX Congresso Nacional da FEPODI, certamente os trabalhos ora divulgados transmitem elevado conhecimento e propiciam o incentivo à democratização da pesquisa e ao fortalecimento da ciência. Mais que isso, refletem a esperança na transformação social a partir da educação.

Que sigamos sempre caminhando e sonhando, cheios da esperança que haverá um momento em que a ciência será o centro das mais importantes decisões que são tomadas.

Esperamos que todos possam aproveitar a leitura.

Abner da Silva Jaques

Presidente da FEPODI

Jaqueline de Paula Leite Zanetoni

Vice-presidente da FEPODI

Sinara Lacerda Andrade Caloche

Ex-presidente da FEPODI (2020-2021) e Coordenadora-Geral do IX Congresso Nacional da FEPODI

PERSPECTIVAS ACERCA DO DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL À MORADIA A PARTIR DA LEI FEDERAL 13.465/2017

PERSPECTIVES ABOUT THE FUNDAMENTAL SOCIAL RIGHT TO HOUSING UNDER FEDERAL LAW 13,465/2017

Carina Lopes de Souza
Thábata Santa Catarina de Souza

Resumo

As deficiências estruturais na fruição de um direito fundamental social à moradia têm correlações profundas com a dinâmica excludente de ocupação dos espaços urbanos no Brasil, agravada pela articulação de um mercado habitacional privado e segregacionista e por um modelo de financeirização da moradia. Nesse contexto, o presente trabalho propõe-se a investigar se a Lei Federal nº 13.465/2017, que dispõe sobre a regularização fundiária urbana, pode democratizar o acesso à moradia adequada no Brasil. Para tanto, utiliza-se o método de abordagem dedutivo, métodos de procedimento histórico e monográfico e técnica de pesquisa por documentação indireta. Dentre as principais conclusões, destaca-se que a Lei Federal nº 13.465/2017, isoladamente, não será capaz transformar substancialmente o cenário habitacional brasileiro. A legislação apresenta pontos controversos, mas, tendo em vista seu objetivo central de efetivação do direito à moradia, pode trazer algumas perspectivas de mudanças para o setor habitacional no Brasil.

Palavras-chave: Direito à moradia, Acesso à habitação, Lei federal. 13.465/2017

Abstract/Resumen/Résumé

The structural deficiencies in the enjoyment of a fundamental social right to housing have profound correlations with the exclusive dynamics of occupation of urban spaces in Brazil, aggravated by the articulation of a private and segregationist housing market and by a model of financialization of housing. In this context, this paper aims to investigate whether Federal Law n. 13.465/2017, which provides for urban land regularization, can democratize access to adequate housing in Brazil. For this, the deductive approach method, historical and monographic procedure methods and research technique using indirect documentation are used. Among the main conclusions, it should be noted that Federal Law n. 13.465/2017, in isolation, will not be able to substantially transform the Brazilian housing scenario. The legislation presents controversial points, but, in view of its central objective of realizing the right to housing, it may bring some perspectives of changes for the housing sector in Brazil.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Right to housing, Access to housing, Federal law n. 13.465/2017

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, a fruição do direito fundamental social à moradia encontra sérios entraves. A atuação deficitária do Poder Público e o fortalecimento do mercado habitacional privado, consolidaram um cenário crítico no país. Diante desse contexto, pretende-se investigar se a Lei Federal nº 13.465/2017, que dispõe sobre a regularização fundiária urbana (REURB), pode democratizar o acesso à moradia adequada no Brasil.

Para tanto, dividiu-se o texto em dois capítulos. Inicialmente busca-se apresentar as circunstâncias de positivação do direito à moradia no texto constitucional brasileiro. Além disso, procura-se destacar que a proteção formal conferida pela Constituição não é capaz de desmantelar o modelo de financeirização do direito à moradia fortemente enraizado no país.

No segundo capítulo, passa-se a analisar a Lei Federal nº 13.465/2017, que disciplina de forma mais específica a regularização fundiária urbana (REURB). A legislação é enxergada como uma nova possibilidade para a efetivação política do direito à moradia. A partir dela espera-se democratizar o acesso à habitação e reduzir as desigualdades sociais oriundas do processo de financeirização da moradia. No entanto, serão apresentados alguns pontos controversos da legislação, sobretudo no que diz respeito a sua origem. Com base nesses aspectos serão analisadas possíveis dificuldades de aplicação da referida lei.

Para conduzir o processo de pesquisa utilizar-se-á o método de abordagem dedutivo, bem como os métodos de procedimento histórico e monográfico. Como técnica de pesquisa empregar-se-á a documentação indireta por meio da pesquisa bibliográfica em livros, periódicos, artigos e legislação.

2 O DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL À MORADIA E O CONTEXTO HABITACIONAL BRASILEIRO

O direito à moradia trata-se de um direito fundamental social previsto, de forma expressa, no *caput* do artigo 6º da Constituição Federal. Inegavelmente, a positivação desse direito no ordenamento constitucional representa um importante passo na longa caminhada em busca da sua concretização. No entanto, é necessário reconhecer que o texto constitucional tutela um direito à moradia abstrato, que carece de maior profundidade conteudística. Nessa perspectiva, alguns documentos de caráter internacional como a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, o Comentário Geral nº 4 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da

ONU de 1991, as Declarações sobre Assentamentos Humanos - Habitat I de 1976, Habitat II de 1996 e Habitat III de 2016, são responsáveis por conferir ao direito à moradia maior concretude.

Em geral, esses instrumentos de proteção dão contornos mais definidos ao direito à moradia. Relacionam o seu exercício à presença de alguns elementos essenciais como a segurança jurídica da posse e a disponibilidade de infraestrutura básica para a garantia da saúde, segurança, conforto e nutrição dos moradores, sobretudo no que se refere ao acesso à água potável, energia para o preparo da alimentação, iluminação e saneamento básico. Além disso, indicam que a localização da moradia deve permitir o acesso ao emprego, serviços de saúde, educação e outras necessidades sociais indispensáveis. Apontam, ainda, que a moradia deve oferecer condições efetivas de habitabilidade, assegurando proteção física e psíquica aos seus ocupantes (ONU, 1948,1966, 1991).

À vista disso, importa esclarecer que muito antes da incorporação desse direito ao texto constitucional brasileiro defendia-se "o reconhecimento de um direito fundamental implícito à moradia, como consequência da proteção à vida e à dignidade humana, já que vinculado à garantia das condições materiais básicas para uma vida com dignidade e com certo padrão de qualidade" (SARLET, 2018, p.688). Hoje, contudo, não paira dúvida quanto à existência de um direito à moradia como autêntico direito fundamental social.

Cabe lembrar que a moradia enquanto direito social assume uma natureza essencialmente prestacional. Na lição de Sanchís os direitos sociais são compreendidos justamente como "direitos que em lugar de satisfazerem-se mediante uma abstenção do sujeito obrigado, requerem por sua parte uma ação positiva que se traduz normalmente na prestação de algum bem ou serviço" (2009, p.171, tradução nossa). O exercício de um direito à moradia, por sua vez, está intimamente relacionado à satisfação de um conjunto de condições/ prestações fáticas, como aquelas apontadas pelos instrumentos internacionais de proteção.

No entanto, a previsão constitucional tardia do direito à moradia e a histórica resistência dos Estados com relação aos direitos sociais acarreta reflexos profundos nas condições de efetividade desses direitos. Evidentemente que a concretização dos direitos sociais demanda investimentos[1], mas, ao considerar-se que dentre os objetivos fundamentais do Estado brasileiro estão a construção de uma sociedade justa, o desenvolvimento nacional, a erradicação da

[1] No Brasil, a teoria da reserva do possível vem constituindo-se em uma limitação à aplicabilidade dos direitos fundamentais sociais, tendo em vista que os recursos estatais disponíveis para provê-los são escassos e, sobretudo, considerando o tratamento doutrinário que este aporte recebeu. Nesse sentido, Novais (2010, p.88) assevera que "a obrigação jurídica que recai sobre os poderes públicos por força do reconhecimento de um direito social é um dever jurídico faticamente dependente do respectivo custo".

pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais (conforme artigo 3º, da Constituição Federal), não se pode permitir ao governo que se esquive desses investimentos (GERVASONI; SOUZA, 2020, p.285)

Ademais, Pérez Luño (2011, p. 15) sustenta que a estrutura peculiar dos direitos sociais se expressa a partir de remissões a valores, princípios ou cláusulas gerais, tornando insuficientes os instrumentos e as diretrizes forjados ainda no século XIX e demando do Estado um comportamento ativo na sua realização. Notadamente, a característica particular desses direitos é a sua dimensão positiva, já que o Estado deixa de ser visto como um agente neutro e passa a figurar como provedor do bem estar social (NOVAIS, 2010, p.261-262). Delega-se ao Estado a obrigação de realizar ações concretas que assegurem um mínimo de igualdade, outorgando ao indivíduo direitos a prestações sociais, tais como saúde, educação e moradia.

O que se pode perceber, contudo, é que o Estado encontrou – e encontra – sérias dificuldades em prover essas prestações materiais indispensáveis para que se possa exercer um direito à moradia adequada. Ao longo de décadas, a questão habitacional não foi tratada com a seriedade necessária pelos governistas brasileiros. Embora se tenha notícia de alguns esforços voltados à promoção de moradias[2], é preciso reconhecer que desde o início da expansão urbana, no século XX, o Estado privilegiou a produção privada de habitações, deixando de regulamentar diretamente esse setor (BONDUKI, 1994, p. 712), de tal sorte que o mercado habitacional permaneceu relegado às mãos de investidores particulares.

A ausência de uma política coerente aliada ao fortalecimento do mercado habitacional privado produziu um quadro crítico no Brasil, cujos reflexos são verificados na atualidade. De acordo com a Fundação João Pinheiro, em 2015, cerca de 7,2 milhões de moradias apresentavam algum tipo de carência quanto aos serviços básicos de infraestrutura, o que corresponde a 12,3% dos domicílios urbanos do país. No que diz respeito à inadequação fundiária, um total de 1,8 milhões de moradias localizavam-se em terrenos não legalizados, o que representa 3,2% dos domicílios urbanos do país. A cobertura inadequada afeta 834 mil moradias, aproximadamente 1,4% dos domicílios urbanos. Por fim, a ausência de banheiro exclusivo abrange, no Brasil, 213 mil moradias, cerca de 0,4% dos domicílios urbanos (FJP, 2018, p. 50-51).

[2] Cabe aqui destacar a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (1930); a Fundação da Casa Popular (1946); o Banco Nacional da Habitação (1964); as Companhias Habitacionais (1966); o Programa de Arrendamento Residencial, o Programa Social de Habitação e o Pró-Moradia (1996-1999) e o Programa Minha Casa Minha Vida (2009). No entanto, tratam-se de tímidas iniciativas no campo habitação social.

A partir da análise dos dados levantados pela Fundação João Pinheiro é possível constatar a existência de deficiências estruturais no acesso à moradia adequada. O indivíduo que reside em uma habitação sem água potável ou rede esgoto está sujeito a condições desumanas de existência. Essa triste realidade não é uma exceção no Brasil, conforme aponta a Fundação. Além disso, essas carências revelam que a proteção formal conferida ao direito à moradia pela Constituição Federal não foi suficiente para democratizar o acesso à habitação e romper com a hegemonia do mercado habitacional privado, fortemente enraizado no país.

A dificuldade de acesso ao mercado imobiliário constitui um forte entrave para realização do direito à moradia, sobretudo quando se trata das populações de baixa renda. É possível identificar aqui uma das características mais marcantes do setor habitacional privado no Brasil, a sua pouca abrangência. Trata-se de um mercado para poucos, engendrado por um capitalismo que combina relações modernas de produção com expedientes de subsistência (MARICATO, 2003, p.153-154). As medidas adotadas pelos governistas, ao longo de anos, buscaram atenuar esse quadro habitacional crítico, mas não trataram de forma efetiva as raízes dessa problemática. A formação socioespacial urbana sempre esteve voltada à construção de um espaço de poder, de um mercado de reprodução do capital (BALBIM, 2018, p.15), conformando um cenário de intensa desigualdade social no país.

Nessa linha, o uso crescente da habitação como um ativo integrado ao mercado financeiro global afetou profundamente o exercício de um direito à moradia adequada. A crença de que os mercados poderiam regular a alocação de moradias e desenvolver soluções "criativas" levou ao abandono de políticas públicas em que a habitação é considera um bem social. A ideia da moradia enquanto bem comum que uma sociedade concorda em partilhar ou prover para aqueles com menos recursos – ou seja, um meio de distribuição de riqueza – foi intencionalmente esquecida. Na nova economia política centrada na habitação como um meio de acesso à riqueza, a casa transforma-se de bem de uso em capital fixo – cujo valor é a expectativa de gerar mais-valor no futuro (ROLNIK, 2019, p.31).

Evidentemente, o modelo de financeirização da moradia revela um completo descompasso entre os valores econômicos e humanísticos. A extrema valorização do capital em detrimento da vida digna conforma um modelo insustentável, especialmente do ponto de vista social. Sobre esse aspecto, o Atlas da Vulnerabilidade Social nas Regiões Metropolitanas Brasileiras revela dados alarmantes. No ano de 2000, a região metropolitana de Porto Alegre, composta por 34 municípios, possuía índice de vulnerabilidade social (IVS) relativo à

infraestrutura urbana[3] de 33%. Isso significa que 1/3 da população não contava com abastecimento de água e esgotamento sanitário adequados ou serviço de coleta de lixo. Ainda, os moradores da área auferiam renda per capita inferior a meio salário mínimo e dispendiam de mais de uma hora no deslocamento até o trabalho. Em 2010, o IVS da infraestrutura urbana desta mesma região era de 32% (IPEA, 2015, p.143-144), revelando a manutenção destas condições precárias. Outras regiões metropolitanas do Brasil como Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Goiânia, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo também apresentam esse mesmo panorama (IPEA, 2015, p.17-213).

O conjunto de dados apresentando neste primeiro capítulo permite inferir que a questão habitacional no Brasil carece de maior atenção. O mercado habitacional privado e seu modelo de financeirização da moradia estruturaram um cenário de segregação socioespacial e intensa desigualdade. O acesso à moradia adequada está restrito às camadas populacionais que pode pagar por esse "bem/ativo financeiro". Diante disso, no segundo capítulo busca-se apresentar uma inciativa legislativa recente voltada à regularização fundiária e acesso à moradia adequada, a Lei nº 13.465/2017.

3 A POSSIBILIDADE DE DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À MORADIA A PARTIR DA REURB

Apresentados os principais contornos do direito fundamental social à moradia, propõe-se, nesse momento, uma análise da Lei Federal nº 13.465/2017, conhecida como Lei de Regularização Fundiária Urbana (REURB). Essa legislação tem sido enxergada com uma nova possibilidade para a efetivação política do direito à moradia, nos termos do artigo 6° da Constituição Federal de 1988.

A legislação abarca duas modalidades de regularização fundiária urbana. A primeira modalidade trata-se da Regularização Fundiária de Interesse Social (REURB-S), voltada aos núcleos urbanos informais ocupados por famílias de baixa renda. Como destacado no capítulo anterior, a demanda por moradia provém das camadas sociais mais carentes, justamente, por se tratarem de extratos populacionais excluídos do mercado formal de habitação no país. Por sua vez, a Regularização Fundiária Específica (REURB-E) diz respeito aos núcleos urbanos

[3] O IVS da Infraestrutura Urbana considera: a) percentual de pessoas em domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados; b) percentual da população que vive em domicílios urbanos sem serviço de coleta de lixo; c) percentual de pessoas que vivem em domicílios com renda *per capita* inferior a meio salário mínimo e que gastam mais de uma hora até o trabalho no total de pessoas ocupadas, vulneráveis e que retornam diariamente do trabalho (IPEA, 2015, p.9).

informais ocupados por aqueles que não se encaixam no critério de baixa renda (BRASIL, 2017).

Para além disso, a Lei elenca, em seu artigo 10, os objetivos da regularização fundiária urbana. Cabe aqui mencionar alguns deles, como: a) identificar e regularizar os núcleos urbanos informais, assegurando a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes; b) ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados; c) promover a integração social e a geração de emprego e renda; d) garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas; e) garantir a efetivação da função social da propriedade; e, por fim, f) ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (BRASIL, 2017).

Nessa perspectiva, a regularização fundiária de interesse social promete prover às moradias irregulares o status de "legalidade" e, por consequência, garantir acesso a uma rede de infraestrutura urbana que compreende o abastecimento de água potável, luz elétrica, esgotamento sanitário, coleta de lixo, iluminação pública, dentre outros serviços. Ou seja, essa modalidade de regularização fundiária tem o intuito de possibilitar às populações de baixa renda o acesso a condições de moradia adequada, garantindo, ainda que minimamente, conforto, segurança e higiene.

Não só isso, a legislação preocupa-se também em promover a integração social e a geração de emprego e renda. Evidentemente, os ocupantes de áreas irregulares, muito além das dificuldades ligadas à fruição do direito à moradia, enfrentam uma série de outros desafios. A exclusão social é um deles. Essas pessoas encontram-se às margens da "cidade legal", esquecidas e desvalorizadas. Isso reflete de forma direta no acesso à educação formal, no índice de empregabilidade e no rendimento auferido pelos moradores.

Nessa esteira, a Lei parece trazer novas perspectivas para a democratização do acesso à moradia e redução das desigualdades sociais no Brasil. Certamente desmantelar o mercado privado da habitação, estruturado ao longo de décadas, é tarefa um tanto quanto complexa. Mas, a partir da referida legislação busca-se promover a regularização dos núcleos urbanos informais, assegurando aos moradores o mínimo necessário para uma vida digna.

Contudo, apesar da relevância da Lei Federal nº 13.465/2017, a sua constitucionalidade levanta forte polêmica, de tal sorte que contra ela foram interpostas três Ações Diretas de Inconstitucionalidade[4] (ROSA JUNIOR et al., 2020, p.101). Um dos pontos

[4] A ADI 5771, ajuizada pela Procuradoria-Geral da República, a ADI 5787, de autoria do Partido dos Trabalhadores, e a ADI 5883, proposta pelo Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB.

mais emblemáticos da Lei é, justamente, a sua origem. A legislação é fruto da conversão da Medida Provisória nº 759 de 2016, editada pelo presidente Michel Temer. Dessa forma, a sua promulgação ocorreu sem a participação popular e sem prévia elaboração de estudos técnicos. De acordo com Rosa Junior et al. (2020, p.101), essa legislação operou mudanças significativas no instituto da regularização fundiária até então vigente. Também alterou mais de uma dezena de leis ordinárias aprovadas pelo Congresso Nacional, muitas em vigor há aproximadamente uma década e que haviam contado com ampla participação popular para sua formulação.

O que também preocupa neste novo marco regulatório é o conjunto de interesses por trás da sua concepção. A partir da nova lei, a política de regularização fundiária foi transformada em um instrumento atrativo para a incorporação imobiliária, ou seja, aproximou consideravelmente a conquista do direito à moradia, consolidado pelo valor de uso da posse da terra, aos interesses do mercado imobiliário (LOPES, 2020, p.120). Como apontado no capítulo anterior, esse é um quadro sintomático do processo de financeirização da moradia. Há a partir da Lei Federal nº 13.465/2017 um estímulo ao movimento de conversão do direito à moradia em mercadoria, a ser incorporada rapidamente pelo mercado imobiliário.

Além dos problemas mencionados, a REURB enfrenta dificuldades práticas para a sua concretização. À título de exemplo, no artigo 19, parágrafo 1º, da Lei Federal nº 13.465/2017, consta a exigência de que o auto de demarcação urbanística seja instruído com a planta e o memorial descritivo da área a ser regularizada. O rol de especificações do memorial é extenso: deve-se determinar as medidas perimetrais, área total, confrontantes, coordenadas georreferenciadas dos vértices definidores de seus limites, entre outros fatores (BRASIL, 2017). Na maioria das ocupações irregulares é difícil precisar com exatidão alguns dos requisitos constantes no referido artigo, pois os lotes e/ou moradias confundem-se, há dificuldade em apontar onde começa e termina uma determinada moradia. Somam-se a isso os custos elevados para moradores de baixa renda, bem como a necessidade de um tempo considerável para cumprir as exigências (ROSA JUNIOR et al., 2020, p.103).

Não obstante, o artigo 35 da Lei Federal nº 13.465/2017, que trata do projeto de regularização fundiária, ainda prevê uma série de requisitos de difícil cumprimento, como por exemplo: a) levantamento planialtimétrico e cadastral, com georreferenciamento, subscrito por profissional competente; b) planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas; c) estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental; d) estudo técnico para situação de risco; e) estudo técnico ambiental (BRASIL, 2017).

As exigências previstas na Lei Federal nº 13.465/2017 corroboraram para que os ocupantes de áreas irregulares permaneçam em situação precária de moradia. O aspecto financeiro evidentemente é um dos fatores responsáveis por provocar a exclusão das camadas sociais mais carentes do mercado habitacional formal, sujeitando-as à irregularidade fundiária. Na medida em que a legislação traz em seu bojo requisitos excessivamente onerosos para regularização, está restringindo o acesso ao direito à moradia e fortalecendo a lógica excludente implementada pelo mercado de habitacional privado no país.

A partir da análise da mencionada legislação, pode-se constatar que esse instrumento jurídico capaz de promover a reforma urbana tende a impedi-la, por meio de requisitos que destoam da realidade da maioria das ocupações irregulares. Isso não é uma novidade, desde o início da expansão urbana no Brasil, a regulamentação do setor habitacional era enxergada como inibidora da promoção privada. Quando enfim se decide regulamentar o setor, a legislação urbanística nasce para estruturar o mercado imobiliário privado (FIX, 2011, p. 51).

Considerando a trajetória histórica das legislações urbanísticas, a expectativa quanto à aplicabilidade e cumprimento da Lei Federal nº 13.465/2017 não é tão positiva. Ademais, dada a forma de criação da Lei, é justificável o receio de que, ao invés de solucionar os problemas que envolvem o direito à moradia, acabe favorecendo a especulação imobiliária e o afastamento das pessoas mais pobres das regiões centrais e mais valorizadas das cidades. Contudo, a Lei ainda é um instituto recente, não se sabe o que ocorrerá quando ela for utilizada com frequência. O que se pode inferir aqui é que a legislação apresenta ao menos uma pretensão de democratizar o acesso à moradia adequada no Brasil, a partir da regularização fundiária de interesse social.

4 CONCLUSÃO

A presente pesquisa buscou responder ao seguinte questionamento: a Lei Federal nº 13.465/2017, que dispõe sobre a regularização fundiária urbana (REURB), pode democratizar o acesso à moradia adequada no Brasil? Para apresentar uma resposta satisfatória a essa problemática realizou-se uma análise mais aprofundada dos contornos do direito à moradia.

Destacou-se, ainda no primeiro capítulo, que o quadro de segregação habitacional instaurado no país tem suas raízes assentadas em um processo de urbanização excludente. O mercado habitacional brasileiro permaneceu relegado às mãos de investidores privados por décadas, o que fez com que a provisão de moradia, historicamente, fosse orientada por uma lógica capitalista. A casa deixou de ser um bem de uso para se tornar um ativo financeiro. Deflagrou-se assim um modelo de financeirização da moradia.

A positivação do direto à moradia junto ao texto constitucional brasileiro não foi suficiente para a garantia da igualdade material. Notadamente, há um contingente significativo de brasileiros cujo direito à moradia adequada segue desatendido. Essa circunstância impacta no exercício de uma série de outros direitos, corroborando para que se verifique no Brasil um quadro de intensa desigualdade social.

Nesse âmbito, resta evidente que a Lei Federal nº 13.465/2017, sozinha, não é capaz de alterar o cenário habitacional brasileiro. Democratizar o acesso a habitação é tarefa árdua que demanda o esforço conjugado de todos os entes do Poder Público. Para além disso, a legislação apresenta pontos controversos quanto a sua aplicabilidade e possibilidade de cumprimento. No entanto, seu objetivo central é a efetivação política do direito à moradia, logo, pode trazer algumas perspectivas de mudanças para o setor habitacional no Brasil.

REFERÊNCIAS

BALBIM, Renato. A nova agenda urbana e a geopolítica das cidades. In: COSTA, Marco Aurélio. MAGALHÃES, Marcos Thadeu Queiroz. FAVARÃO, Cesar Buno (Org.). **A nova agenda urbana e o Brasil:** insumos para sua construção e desafios a sua implementação. Brasília: Ipea, 2018. Cap. 1. p. 13-28.

BONDUKI, Nabil Georges. Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. **Análise Social**. v. 29. p. 711-732. 1994.

BRASIL. **Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017**. Brasília, DF: Presidência da República**.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br. Acesso em: 13 out. 2021.

FIX, Mariana. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. Tese (doutorado). Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP. Instituto de economia. 2011. p. 288

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2015**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2018. Disponível em: http://www.fjp.mg.gov.br. Acesso em: 07 out. 2021.

GERVASONI, Tássia A. SOUZA, Carina Lopes de. O Direito à Moradia e as contradições da Desigualdade Social. **Revista Juris Poiesis**. v. 23, n. 32. p. 273-294, 2020.

IPEA. **Atlas da vulnerabilidade social nas regiões metropolitanas brasileiras.** Marco Aurélio Costa, Bárbara Oliveira Marguti (Ed.). Brasília: IPEA, 2015.

PÉREZ LUÑO, Antonio. Enrique. Los derechos sociales y su status normativo en la Constitución española. **Documentación Administrativa**, n. 271-272, 2011. Disponível em: https://revistasonline.inap.es. Acesso em: 10 out. 2021.

ROSA JUNIOR, Alcemar Cardoso da. SILVA, Beatriz Ramos Lucindo da. SOUTO, Francielle dos Santos. CAFRONI, Larissa. ALVES, Jade dos Santos. OLIVEIRA, Rhoana

Lersch. FILHO, Gerson Tadeu Astolfi Vivan. FRANÇA, Mateus Cavalcante de. Titulação e percepções de segurança de posse: expectativas sobre a legitimação fundiária no caso da Vila União (Porto Alegre/RS). In: MULLER, Cristiano. MOROSO, Karla. DAMO, Helena. CABRAL, Jordana (Org.). **A luta pelos direitos humanos nas cidades**: promovendo a defesa e a proteção das ocupações urbanas. Porto Alegre: CDES Direitos Humanos, 2020. p.99-113.

LOPES, Cledir da Conceição. Limites para a concretização do direito à cidade: a política de regularização fundiária de interesse social. In: MULLER, Cristiano. MOROSO, Karla. DAMO, Helena. CABRAL, Jordana (Org.). **A luta pelos direitos humanos nas cidades**: promovendo a defesa e a proteção das ocupações urbanas. Porto Alegre: CDES Direitos Humanos, 2020. p. 114-129.

MARICATO, Ermínia. Metrópole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**. v.17 n.48. São Paulo. mai/ago. 2003. Disponível em: http://www.revistas.usp.br. Acesso em: 07 out. 2021.

NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos sociais**: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais. Coimbra: Coimbra, 2010.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da Política Habitacional: limites e perspectivas.** Tese (doutorado) – Universidade de São Paulo – USP. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Área de Concentração Habitat, 2009. p.194.

SANCHÍS, Luis Prieto. Los derechos sociales y el principio de igualdad sustancial. In: BARUFFI, Helder (Org.). **Direitos fundamentais sociais**: estudo em homenagem aos 60 anos da declaração universal dos direitos humanos e aos 20 anos da constituição federal. Dourados: Universidade Federal da Grande Dourados, 2009. p.167-216.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

ONU. **Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Comentário Geral nº 4 (1991). Disponível em: http://www.sdh.gov.br. Acesso em: 07 out. 2021.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948).** Disponível em: http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf. Acesso em: 07 out. 2021.

ONU. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais (1966)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br. Acesso em: 07 out. 2021.