



MESTRADO EM DIREITO, GOVERNANÇA E POLÍTICAS PÚBLICAS

BRUNO HELÁSIO AMORIM DE OLIVEIRA

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO
INSTRUMENTOS DE CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À
MORADIA: A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS HABITACIONAIS NO
MUNICÍPIO DE CAMAÇARI-BA A PARTIR DE 2010**

Salvador
2020

BRUNO HELÁSIO AMORIM DE OLIVEIRA

POLÍTICAS PÚBLICAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO INSTRUMENTOS DE CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA: A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS HABITACIONAIS NO MUNICÍPIO DE CAMAÇARI-BA A PARTIR DE 2010

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação, Mestrado Profissional em Direito, Governança e Políticas Públicas da UNIFACS Universidade Salvador, Laureate International Universities, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Miguel Calmon Teixeira de Carvalho Dantas.

Salvador
2020

Ficha Catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas da UNIFACS
Universidade Salvador, Laureate International Universities.

Oliveira, Bruno Helásio Amorim de

Políticas públicas de regularização fundiária como instrumentos de concretização do direito fundamental à moradia: a implementação de políticas habitacionais no município de Camaçari-Ba a partir de 2010. / Bruno Helásio Amorim de Oliveira. - Salvador, 2020.

217 f.: il.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Governança e Políticas Públicas – PPGDGPP - Curso de Mestrado em Direito, Governança e Políticas Públicas - MDGPP Salvador - UNIFACS, Laureate International Universities, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Miguel Calmon Teixeira de Carvalho Dantas.

1. Direito à Moradia. 2. Políticas Públicas Habitacionais. 3. Regularização Fundiária. I. Dantas, Miguel Calmon Teixeira de Carvalho, orient. II. Título.

CDD: 340

BRUNO HELÁSIO AMORIM DE OLIVEIRA

POLÍTICAS PÚBLICAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO
INSTRUMENTOS DE CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À
MORADIA: A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS HABITACIONAIS NO MUNICÍPIO
DE CAMAÇARI-BA A PARTIR DE 2010

Dissertação apresentada no Programa de Pós-graduação em Direito, Governança e Políticas Públicas (MDGPP) Universidade Salvador UNIFACS – Laureate International Universities, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre e aprovada pela seguinte banca examinadora:

Miguel Calmon Teixeira de Carvalho Dantas – Orientador _____
Doutor em Direito Público pela Universidade Federal da Bahia (UFBA)
Doutorando pela Universidade de Coimbra.
Universidade Salvador – UNIFACS, Laureate International Universities

Geovane de Mori Peixoto _____
Doutor em Direito Público pela Universidade Federal da Bahia (UFBA)
Universidade Salvador – UNIFACS, Laureate International Universities

Edvaldo Nilo de Almeida _____
Pós-Doutorando no Programa de Pós-Doutoramento em Democracia e Direitos Humanos do Ius Gentium Conimbrigae/Centro de Direitos Humanos (IGC/CDH) associado à Universidade de Coimbra.
Doutor em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP
IBMEC

Salvador, 10 de dezembro de 2020.

Dedico este trabalho à minha esposa, Daniele Furtunato, grande incentivadora, e a minha filha Marina, luz da minha vida.

AGRADECIMENTOS

Em que pese o estudo, esforço e empenho durante o período do mestrado, a presente dissertação não chegaria ao seu desfecho sem o apoio fundamental de algumas pessoas que contribuíram para a realização deste sonho.

Em primeiro lugar, quero agradecer à minha família pelo apoio incondicional, especialmente aos meus pais pelo amor, carinho e esforço que fizeram ao longo da minha vida para que eu pudesse chegar até aqui. À minha esposa pelo carinho e precioso estímulo nos momentos mais difíceis.

Minha gratidão especial ao meu orientador, Professor Doutor Miguel Calmon Teixeira de Carvalho Dantas, por ter abraçado este projeto, por toda a paciência e dedicação, sempre me guiando ao aperfeiçoamento deste trabalho. Muito obrigado pelas correções necessárias sem nunca me desmotivar.

Desejo igualmente agradecer ao Professor Doutor Geovane de Mori Peixoto pelas orientações durante os seminários e por sempre se colocar à disposição para contribuir.

A todos os meus colegas do Mestrado Profissional em Direito, Governança e Políticas Públicas, do Programa de Pós-Graduação da UNIFACS, pelos prazerosos momentos de aprendizagem que vou levar por toda vida.

Por fim, mas não menos importante, agradeço aos servidores públicos Vandécio Macário, Gerente de Regularização Fundiária da Secretaria de Habitação de Camaçari e à Engenheira Ana Paula, da Secretaria de Infraestrutura, pela disposição em ajudar e por fornecerem as informações necessárias ao desenvolvimento desse trabalho, sem as quais a sua conclusão não seria possível.

“A sistemática criminalização dos pobres urbanos é uma profecia que leva ao seu próprio cumprimento e configura, de modo garantido, um futuro de guerra interminável nas ruas.”

Mike Davis.

RESUMO

A pesquisa, do tipo exploratória, visa analisar as políticas públicas de regularização fundiária implantadas no Município de Camaçari/BA – um dos principais polos industriais do Brasil, que tem sofrido ao longo dos anos com a grave questão fundiária e habitacional –, como instrumentos de concretização do direito à moradia, expressamente reconhecido como um direito fundamental pela Constituição Federal de 1988. Para tanto, buscou-se avaliar as políticas públicas habitacionais, notadamente as de regularização fundiária, adotadas pelo Município de Camaçari a partir de 2010, ano da publicação da Lei Municipal nº 1137/2010, que aprovou a Política Habitacional de Camaçari e o Plano Municipal de Habitação. Para entender o marco da exclusão social e a sua relação com as políticas habitacionais, foi realizada uma análise sobre os direitos sociais e sua efetivação, bem como o contexto histórico nacional e local onde as políticas de regularização fundiária se inserem com a finalidade de efetivação do direito à moradia. Adotou-se como procedimento técnico a pesquisa bibliográfica – sendo desenvolvida com base em conhecimento já produzido doutrinariamente –, conjugada com a análise da legislação, atos normativos emanados pelo Município e documentos relacionados a demanda por habitação. Os resultados obtidos ajudam a compreender que o direito a moradia está intimamente relacionado com o princípio da dignidade da pessoa humana, na medida que, junto aos demais direitos sociais, está a serviço da proteção dos indivíduos contra as necessidades materiais e a garantia de uma existência digna. Para cumprir esse mister, em que pese a divergência doutrinária, é preciso defender a plena eficácia e aplicabilidade imediata das normas definidoras do direito à moradia, nos termos do art. 5º, § 1º da Constituição Federal, para tornar possível impor ao Estado brasileiro a obrigação de adotar as políticas públicas voltadas a tornar efetivo esse direito, o que não significa prover e dar habitação a todos os cidadãos, mas sim garantir o acesso de todos ao mercado habitacional, principalmente àqueles setores mais pauperizados da sociedade. No município de Camaçari, esta perspectiva não pode ser diferente. Um dos principais municípios da Região Metropolitana de Salvador, Camaçari registrou acentuado crescimento demográfico desde sua fundação até os dias atuais, notadamente em razão da implantação do Polo Petroquímico na década de 70, o que contribuiu decisivamente para o recrudescimento dos problemas habitacionais, o que indica a necessidade imediata da implementação de políticas habitacionais voltadas à construção de novas moradias, melhoria das condições de infraestrutura e implantação de programas de regularização fundiária.

Palavras-chave: Direito à Moradia. Efetividade. Políticas Públicas Habitacionais. Regularização Fundiária.

ABSTRACT

The exploratory research aims to analyze public land regularization policies implemented in the Municipality of Camaçari / BA - one of the main industrial centers in Brazil, which has suffered over the years with the serious land and housing issue - as instruments of realization of the right to housing, expressly recognized as a fundamental right by the Federal Constitution of 1988. To this end, we sought to evaluate public housing policies, notably land tenure regularization, adopted by the Municipality of Camaçari from 2010, the year of publication of the Municipal Law nº 1137/2010, which approved the Camaçari Housing Policy and the Municipal Housing Plan. To understand the framework of social exclusion and its relationship with housing policies, an analysis was carried out on social rights and their effectiveness, as well as the national and local historical context where land regularization policies are inserted for the purpose of effecting the right to housing. Bibliographic research was adopted as a technical procedure - being developed based on knowledge already produced doctrinally -, combined with the analysis of legislation, normative acts issued by the Municipality and documents related to the demand for housing. The results obtained help to understand that the right to housing is closely related to the principle of the dignity of the human person, as, together with other social rights, it is at the service of protecting individuals against material needs and ensuring an existence worthy. To fulfill this task, despite the doctrinal divergence, it is necessary to defend the full effectiveness and immediate applicability of the rules that define the right to housing, under the terms of art. 5, § 1 of the Federal Constitution, to make it possible to impose on the Brazilian State the obligation to adopt public policies aimed at making this right effective, which does not mean providing and giving housing to all citizens, but rather guaranteeing access for all to the housing market, especially to those most impoverished sectors of society. In the municipality of Camaçari, this perspective cannot be different. One of the main municipalities in the Metropolitan Region of Salvador, Camaçari registered a marked demographic growth from its foundation to the present day, notably due to the implantation of the Petrochemical Complex in the 70s, which contributed decisively to the upsurge of housing problems, which indicates the immediate need to implement housing policies aimed at building new homes, improving infrastructure conditions and implementing land regularization programs.

Key words: Right to Housing. Effectiveness. Public Housing Policies. Land regularization.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

| | |
|--|-----|
| Figura 1 - Região Metropolitana de Salvador..... | 90 |
| Quadro 1 - Crescimento Demográfico – 1970-2018..... | 95 |
| Figura 2 - Ocupação espacial da cidade de Camaçari – 2005..... | 98 |
| Quadro 2 - Demanda habitacional quantitativa, qualitativa e total do Município | 100 |
| Quadro 3 - Demonstrativo do déficit habitacional de Camaçari em 2000..... | 101 |
| Quadro 4 – Demonstrativo de inadequação de domicílios em Camaçari..... | 102 |
| Figura 3 - Poligonal do Programa de Urbanização Integrada na Bacia do Rio Camaçari | 144 |
| Quadro 5 - Distribuição das unidades habitacionais por faixa de renda..... | 147 |
| Quadro 6 - Empreendimentos Contratados PMCMV – Reassentamento | 147 |
| Quadro 7 - Empreendimentos Contratados PMCMV – 0-3 S.M..... | 148 |
| Figura 4 - Mapa de localização/MCMV – Caminho do Mar e Caminho do Rio | 150 |
| Figura 5 - Zoneamento Especial Sede/Orla – Camaçari/BA | 168 |
| Figura 6 - Planta Urbanística do Conjunto Residencial Boa Esperança..... | 188 |
| Figura 7 - Planta Urbanística do Conjunto Residencial Nova Esperança..... | 190 |
| Figura 8 - Planta Urbanística do Loteamento São Bento | 191 |
| Figura 9 - Planta Urbanística do programa de urbanização do Bairro Buris Satuba | 192 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|--|----|
| Tabela 1 - Crescimento da Demografia de Camaçari – 1758-2018 | 91 |
| Tabela 2 – Camaçari, evolução da taxa de urbanização, 1940 – 2000..... | 95 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|-----------|--|
| ABRAINCC | Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias |
| ADI | Ação Declaratória de Inconstitucionalidade |
| APP | Área de Proteção Permanente |
| BID | Banco Internacional de Desenvolvimento |
| BNH | Banco Nacional de Habitação |
| CDRU | Concessão de Direito Real de Uso |
| CEI | Centro de Estatística e Informação |
| CF | Constituição Federal |
| CHESF | Companhia Hidrelétrica do São Francisco |
| CONCIDADE | Conselho Municipal da Cidade |
| COPEC | Complexo Petroquímico de Camaçari |
| CRF | Certidão de Regularidade Fundiária |
| EC | Emenda Constitucional |
| FCP | Fundação Casa Popular |
| FGTS | Fundo de Garantia por Tempo de Serviço |
| FJP | Fundação João Pinheiro |
| FNHIS | Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social |
| IAP | Instituto de Aposentadoria e Pensão |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| INEMA | Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos |
| INOCOOP | Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais |
| IPE | Índice de Performance Econômica |
| IPEA | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada |
| IPS | Índice de Performance Social |
| MCMV | Minha Casa Minha Vida |
| MP | Medida Provisória |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| PAR | Programa de Arrendamento Residencial |
| PEMAS | Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais |
| PHOC | Programa Habitacional Orientado de Camaçari |
| PIB | Produto Interno Bruto |
| PIDESC | Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais |

| | |
|---------|--|
| PLANHAB | Plano Nacional de Habitação |
| PNAD | Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios |
| PNH | Política Nacional de Habitação |
| PMCMV | Programa Minha Casa Minha Vida |
| PSH | Programa Social de Habitação |
| PTS | Projeto de Trabalho Social |
| REURB-E | Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico |
| REURB-S | Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social |
| RF | Regularização Fundiária |
| RMS | Região Metropolitana de Salvador |
| SEDUR | Secretaria de Desenvolvimento Urbano |
| SEHAB | Secretaria de Habitação |
| SEI | Sistema Eletrônico de Informação |
| SFH | Sistema Financeiro de Habitação |
| SM | Salário Mínimo |
| SNHIS | Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social |
| SRHSH | Secretaria de Recursos Hídricos Saneamento e Habitação |
| STF | Supremo Tribunal Federal |
| TJBA | Tribunal de Justiça da Bahia |
| URBIS | Habitação e Urbanização da Bahia |
| VAB | Valor Agregado Bruto |
| ZEIS | Zona Especial de Interesse Social |
| ZPIP | Zona de Proteção de Interesse Paisagístico |

SUMÁRIO

| | |
|---|------------|
| 1 INTRODUÇÃO | 16 |
| 2 O DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL À MORADIA | 20 |
| 2.1 DIREITOS FUNDAMENTAIS: ALGUMAS PREMISSAS DE CUNHO TERMINOLÓGICO | 20 |
| 2.2 MORADIA COMO DIREITO FUNDAMENTAL | 22 |
| 2.2.1 Reconhecimento do direito à moradia no plano constitucional | 24 |
| 2.2.2 A fundamentalidade do direito à moradia: conteúdo e dignidade da pessoa humana | 28 |
| 2.2.3 A dupla dimensão negativa e positiva do direito a moradia | 32 |
| 2.3 EFICÁCIA E EFETIVIDADE DO DIREITO À MORADIA..... | 37 |
| 2.3.1 Significado e Alcance do art. 5º, § 1º, da Constituição Federal | 38 |
| 2.3.2 A efetividade do direito à moradia como direito de defesa | 41 |
| 2.3.3 O caráter prestacional do direito à moradia e sua aplicabilidade imediata 43 | |
| 3 O PROBLEMA DA MORADIA NO BRASIL | 53 |
| 3.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO PROBLEMA HABITACIONAL BRASILEIRO | 53 |
| 3.1.1 Os antecedentes do processo de urbanização no país | 53 |
| 3.1.2 As reformas urbanas e o início do problema da habitação | 58 |
| 3.1.3 A origem da habitação social | 61 |
| 3.1.4 A construção da segregação territorial e a mercadorização da habitação 65 | |
| 3.1.5 O Programa Minha Casa Minha Vida | 69 |
| 3.2 A CRISE DA MORADIA NAS CIDADES BRASILEIRAS E A ESPOLIAÇÃO URBANA | 74 |
| 3.3 O DIREITO À CIDADE E SUAS INTERFACES COM O DIREITO À MORADIA ... | 83 |
| 3.4 O DÉFICIT HABITACIONAL NO MUNICÍPIO DE CAMAÇARI-BA | 89 |
| 3.4.1 O Município de Camaçari | 89 |
| 3.4.2 De município agroturístico para município industrial | 92 |
| 3.4.3 A infraestrutura urbano-social do Município: a questão da habitação .. | 94 |
| 4 DIREITO À MORADIA E POLÍTICAS PÚBLICAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA | 110 |
| 4.1 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EFETIVAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA..... | 111 |
| 4.2 O ESTATUTO DA CIDADE E OS INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS..... | 127 |
| 4.3 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS HABITACIONAIS NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE CAMAÇARI, BAHIA | 138 |

| | |
|--|------------|
| 4.3.1 A Política Habitacional de Interesse Social do Município: Lei Municipal nº 1.137/2010 | 140 |
| 4.4 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO INSTRUMENTO DE CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO A MORADIA | 152 |
| 4.4.1 Instrumentos de regularização | 159 |
| 4.4.2 Impactos das políticas públicas de regularização fundiária | 169 |
| 4.4.3 Novo marco legal de regularização fundiária: Lei nº 13.465/2017 | 174 |
| 4.4.4 Programa de regularização fundiária do município de Camaçari denominado “papel passado”: Lei municipal nº 1596/2019 | 184 |
| 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS | 196 |
| REFERÊNCIAS..... | 205 |

1 INTRODUÇÃO

O processo de industrialização no Brasil ocorreu de forma heterogênea e desequilibrada, trazendo como consequência o crescimento desenfreado das cidades brasileiras na virada do século XIX e nas primeiras décadas do século XX. As cidades não estavam preparadas para fornecer os serviços necessários para as populações que chegavam às grandes cidades em busca de oportunidades de emprego.

Assim, surgiram ao longo dos anos os assentamentos populares informais, que via de regra apresentam um alto risco social e ambiental. Os efeitos decorrentes desta desigualdade social tornaram mais difícil o enfrentamento dos problemas gerados por essa rápida expansão urbana.

Esse efeito tornou-se mais visível nas grandes cidades brasileiras, notadamente nas industrializadas, a exemplo do Município de Camaçari, no Estado da Bahia, onde o crescente processo de migração interna ocorrida nos últimos anos – particularmente em razão da implantação do polo industrial na década de 70 –, aliado ao desenvolvimento desordenado da cidade, propiciaram uma série de ocupações irregulares do espaço urbano, principalmente formadas por desempregados e famílias de trabalhadores de baixa renda.

Por outro lado, essa não é apenas uma realidade do Município de Camaçari/BA, e sim de todo o país, cujo déficit habitacional é muito elevado, refletindo a necessidade de produção e acesso a moradias adequadas, sobretudo para o segmento social de baixa renda, que mora, na maioria das vezes, em habitações precárias, sem infraestrutura, sem regularização fundiária da ocupação, em áreas de risco ambiental, onde as políticas públicas não conseguem atingir.

Com a política de descentralização do Estado, os governos locais e estaduais tentam atender as necessidades destas populações, para as quais se cria uma série de programas de atendimento aos assentamentos informais – na maioria das vezes sem sucesso –, na tentativa de permitir uma vida digna e o resgate da cidadania.

Nesse passo, cabe ao Poder Público a gestão desses espaços, garantindo a todos os cidadãos o bem-estar social prescrito pela Constituição Federal. Existem direitos que são basilares como forma de garantir a dignidade da pessoa humana, e dentre esse rol, indubitavelmente, se insere o direito social à moradia, previsto no art. 6º, do texto constitucional.

Deve-se esclarecer que é possível sustentar que todas as normas de direitos fundamentais, constantes no catálogo constitucional, podem ser imediatamente aplicadas diante da análise do caso concreto, pois não existe norma constitucional desprovida de eficácia e aplicabilidade, nos termos do §1º do artigo 5º da Constituição Federal de 1988 (SARLET, 2009, p. 25-26).

Nessa linha de intelecção, as políticas públicas habitacionais, notadamente as voltadas à regularização fundiária de assentamentos precários, assumem papel de destaque. Cumpre ao Estado a gestão das cidades em busca de sustentabilidade, por meio da implementação de políticas públicas que são programas que resultam “de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.” (BUCCI, 2006, p. 39).

Com efeito, as políticas públicas habitacionais, notadamente a regularização fundiária de áreas ocupadas ilegalmente, aparecem como importante opção à disposição da Administração Pública, rumo a democratização do território urbano que resulte numa melhoria da qualidade de vida das pessoas e do equilíbrio ambiental.

Nesse contexto, se insere o problema fundamental desta pesquisa, qual seja, avaliar até que ponto as políticas públicas habitacionais, em especial as de regularização fundiária, adotadas a partir de 2010 no Município de Camaçari/BA, – um dos principais polos industriais do Brasil, que tem sofrido ao longo dos anos com a grave questão fundiária e habitacional –, têm sido eficazes como instrumentos de concretização do direito à moradia.

O objetivo geral dessa dissertação, consiste em avaliar e identificar as insuficiências das políticas públicas habitacionais adotadas pelo Município de Camaçari/BA, a partir de 2010 – ano da aprovação da Política Habitacional e do Plano Municipal de Habitação –, como alternativa à Administração Pública rumo à concretização do direito social à moradia. Será possível, ainda, por meio da pesquisa, fazer uma breve análise sobre os direitos sociais e sua efetivação, entender o marco da exclusão social e a sua relação com as políticas habitacionais, bem como analisar o contexto histórico nacional e local, onde as políticas de regularização fundiária se inserem com a finalidade de efetivação do direito à moradia.

Almeja-se que os resultados da pesquisa apresentem contribuições para entender como as políticas públicas habitacionais têm sido implementadas e efetivadas no âmbito municipal, possibilitando o aproveitamento desses resultados por aqueles que se interessam e refletem sobre essa temática.

Para cumprir com esse mister, adotou-se como procedimento técnico a pesquisa bibliográfica, sendo desenvolvida com base em conhecimento já produzido doutrinariamente sobre o objeto, realizando a revisão bibliográfica necessária para sustentar a abordagem da pesquisa. Assim, pretende-se analisar as políticas públicas habitacionais à luz do ordenamento jurídico nacional, bem como os instrumentos de regularização fundiária para a concretização do direito social à moradia.

A vertente metodológica, então, é a jurídico-dogmática, enfatizando o Direito como estrutura inerente à sociedade e aos processos sociais, trabalhando, assim, com os elementos que são inerentes ao ordenamento jurídico, mas relacionando-os com a realidade social na qual o objeto se vincula. Englobando a pesquisa, foi feita uma investigação da legislação federal e local, bem como de atos normativos editados no município de Camaçari/BA, voltados a regularizar assentamentos precários, com o objetivo de assegurar o direito à moradia do cidadão.

Foram consultados, ainda, junto aos órgãos competentes da Prefeitura de Camaçari/BA, documentos relacionados à demanda por habitação, investimentos realizados no âmbito dos programas habitacionais, bem como dos resultados até então alcançados, de modo a possibilitar uma reflexão mais acurada acerca da efetividade das políticas habitacionais implantadas no Município.

Quanto aos seus objetivos, esta pesquisa é exploratória, já que visa a informação, sendo composta por levantamento bibliográfico, visando proporcionar um maior conhecimento acerca do assunto, tornando o problema explícito e mais preciso, estimulando o seu conhecimento e compreensão por pesquisadores em momento posterior.

No que tange a sua estruturação, esta dissertação volta-se, introdutoriamente, a descrever o contexto da pesquisa, objetivos, bem como seu plano metodológico.

Em continuidade, apresenta importantes considerações acerca da efetividade dos direitos fundamentais sociais, sobretudo do direito à moradia, como importante instrumento de reconhecimento da dignidade da pessoa humana. Busca-se, assim,

com fulcro em abalizada doutrina, demonstrar que o direito à moradia deve ser concretizado.

Em seguida, ganha destaque a questão da moradia no Brasil e os problemas enfrentados para a efetivação desse direito. Para tanto, buscou-se traçar uma evolução histórica do problema habitacional brasileiro e, também, em âmbito local, fazendo uma abordagem sobre o problema do déficit habitacional e da segregação socioespacial.

Assim, considerando que existe um grave problema relacionado à moradia no Brasil, mas que tal direito deve ser concretizado, é preciso que o Poder Público implemente políticas públicas voltadas a torna-lo efetivo. Nessa linha de intelecção, o trabalho analisa as políticas públicas habitacionais, sobretudo as voltadas à regularização fundiária, implementadas no âmbito do município de Camaçari/BA, como instrumentos de concretização do direito à moradia.

Por fim, nas considerações finais são sintetizadas as conclusões desta dissertação, explicitado se foram atingidos os objetivos, bem como apresentando o resultado do problema apresentado.

2 O DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL À MORADIA

2.1 DIREITOS FUNDAMENTAIS: ALGUMAS PREMISSAS DE CUNHO TERMINOLÓGICO

Em sede doutrinária, não existe uniformidade acerca da delimitação conceitual de direitos fundamentais. É como se fazer uso de diversas expressões, como sinônimas fossem, tais como, liberdades públicas, direitos subjetivos, direitos públicos subjetivos, direitos humanos, direitos fundamentais, dentre outras. Essa variedade de terminologias “deve-se, sobretudo, à contínua e progressiva ampliação e transformação histórica dos direitos fundamentais.” (CUNHA JÚNIOR, 2012, p.566-567).

Com efeito, Dimitri Dimoulis (2014, p. 39-40) destaca que as várias expressões adquiriram significados diferentes na história constitucional mundial, mas revela uma certa preocupação com este uso assistemático – muitas vezes pela própria Constituição Federal –, porque o emprego de uma expressão pode oferecer argumentos a favor ou contra a tutela de certos direitos, como por exemplo, ao sugerir a exclusão dos direitos sociais quando há referência a direitos individuais ou a liberdades fundamentais, pelo menos para parcela da doutrina que considera os direitos sociais espécies de direitos coletivos e, portanto, não individuais.

Para Marcos Sampaio de Souza (2011, p. 60), o problema reside nas equivocadas tentativas de se estabelecer um regime jurídico distinto para cada uma das expressões, como se cada uma possuísse uma delimitação conceitual distinta, o que não parece correto para o autor, já que as terminologias estariam associadas muito mais à classificação dos direitos fundamentais em gerações¹, “ligando as expressões individuais às dimensões históricas da luta pela liberdade, e as demais às dimensões de igualdade ou de fraternidade”.

¹ As gerações ou dimensões dos direitos revelam a ordem cronológica do reconhecimento e afirmação dos direitos fundamentais, que se proclamam gradualmente na medida das necessidades humanas, nascidas em função da mudança das condições sociais. “Para ilustrar essa evolução, um jurista tcheco, naturalizado francês, chamado Karel Vasak desenvolveu uma ideia bastante interessante que ficou conhecida como ‘teoria das gerações dos direitos’”, inspirado nos ideais da Revolução Francesa, a saber: a) primeira geração, formada pelos direitos civis e políticos, fundamentados na ideia de liberdade (*liberté*), cuja origem remonta as revoluções burguesas; b) segunda geração, formada pelos direitos econômicos, sociais e culturais, baseados na ideia de igualdade (*égalité*), impulsionado pelo recrudescimento dos problemas sociais advindos da Revolução Industrial; c) terceira geração, formada pelos direitos de solidariedade/fraternidade (*fraternité*), que ganhou força após a segunda guerra mundial (MARMEELSTEIN, 2014, p. 37).

Assim, considerando que a escolha por uma determinada expressão serve “apenas para contextualizar o leitor, na dimensão histórica do discurso, e não para diferenciar regimes jurídicos ou o conceito de direitos fundamentais”² (SOUZA, 2011, p. 62), para efeito deste trabalho monográfico – e de se alcançar alguma relevância de ordem prática –, em que pesem as diversas acepções, será adotada a terminologia “direitos fundamentais”, pois, conforme Ingo Sarlet (2012, p. 18), exprimem aqueles direitos do ser humano reconhecidos e positivados no texto constitucional de determinado Estado.

Nesse contexto, já apontada e esclarecida a escolha pela terminologia “direitos fundamentais” cumpre desenvolver – ainda que de forma muito breve – a dupla acepção desses direitos, sob o aspecto formal e material, o que se revela indispensável ao desenvolvimento do presente trabalho, na medida em que a fundamentalidade de determinado direito, tal como o direito a moradia, gera importantes consequências jurídicas, a exemplo da possibilidade de aplicabilidade imediata desse direito, com fulcro no art. 5º, §1º, do texto constitucional.

Os direitos fundamentais em sentido formal podem ser definidos como aquelas posições jurídicas da pessoa – na sua dimensão individual, coletiva ou social –, selecionadas pelo constituinte no catálogo constitucional de direitos fundamentais. Os direitos fundamentais em sentido material, por sua vez, são aqueles que apesar de se encontrarem fora do catálogo, podem ser equiparados aos direitos formalmente fundamentais, em razão do seu conteúdo e importância (HESSE, p.125 *apud* SARLET, 2012, p. 63).

Registre-se, ainda, que boa parte da doutrina reconhece o princípio da dignidade da pessoa humana como critério material para identificação dos direitos fundamentais. Dessa forma, adotando a dignidade da pessoa humana como critério definidor para um conceito material de direitos humanos positivados, a doutrina conceitua os direitos fundamentais como aquelas “[...] posições jurídicas que investem o ser humano de um conjunto de prerrogativas, faculdades e instituições imprescindíveis a assegurar

² Marcos Souza (2011, p. 62), citando Dimitri Dimoulis, excetua as expressões “direitos naturais” e “direitos humanos”, porque estas representam os direitos pré-positivos ou suprapositivos, estabelecidos em tratados e convenções versando sobre direitos internacionais ainda não internalizados, respectivamente.

uma existência digna, livre, igual e fraterna de todas as pessoas” (CUNHA JÚNIOR, 2012, p. 572-573).

[...] são direitos que se apresentam como fundamentais em duplo sentido: de um lado, porque são essenciais aos homens em sua convivência com outros homens; de outro lado, porque eles representam os pilares ético-político-jurídicos do Estado, fornecendo as bases sobre as quais as ações dos órgãos estatais se desenvolvem, em cujos limites se legitimam (determinantes de limites negativos) e para a concretização dos quais se determinam comportamentos positivos do Estado (determinantes positivos). (ROCHA, 1983, p. 42 *apud* CUNHA JÚNIOR, 2012, p. 573).

O direito à moradia é um inquestionável exemplo dessa dupla acepção, na medida em que está formalmente previsto no rol constitucional dos direitos sociais fundamentais (art. 6º), bem como, sob o ponto de vista material, é um direito intimamente voltado a assegurar uma existência digna às pessoas.

2.2 MORADIA COMO DIREITO FUNDAMENTAL

Inicialmente, cumpre observar que por questões didáticas serão utilizadas neste trabalho as locuções moradia e habitação como termos sinônimos, como se tratassem da mesma conceituação jurídica, pois o rigor na adoção de um termo ou outro não tem relevância para os efeitos práticos pretendidos por este trabalho – pois não se tratará das consequências jurídicas que cada direito envolve –, embora não se desconheça a distinção apresentada por parcela da doutrina, a exemplo de Sérgio Iglesias (2013, p. 117), que destaca o caráter pessoal do direito à moradia e do caráter patrimonial do direito à habitação, “sem, porém, olvidar-se do seu forte liame teleológico e seu caráter de complementariedade”.

Com efeito, a moradia é inerente à pessoa e independente do objeto físico para a sua existência e proteção jurídica. Trata-se de elemento essencial do ser humano e um bem extrapatrimonial, ao passo que a habitação se relaciona ao efetivo exercício da moradia sobre determinado bem imóvel (SOUZA, 2013, p. 40).

[...]. No caso da habitação, o enfoque é o local, o bem imóvel, ou seja, o objeto *verbi gratia*, porque se exerce a habitação numa hotelaria, numa casa de praia, em flats etc. E, no caso do conceito de moradia, concebemo-la sob o enfoque subjetivo, pois pertence à pessoa o exercício da moradia, sendo-lhe inerente [...] (SOUZA, 2013, p. 39).

Impende esclarecer que o conceito de moradia é utilizado largamente ao lado de outros conceitos – a exemplo de habitação –, podendo se dizer, inclusive, que essas expressões embora distintas, encerram marcante equivalência, ou melhor, seus

vocábulos e utilizações se identificam ou simplesmente se aproximam e, por vezes, até mesmo se confundem (OLIVEIRA, 2017, p. 20).

Nesse passo, serão abordados ao longo desse texto monográfico expressões oriundas do termo habitação, tais como déficit habitacional, políticas públicas habitacionais, dentre outras, apenas no contexto de se compreender o problema da moradia como fenômeno social e suas formas de concretização, fugindo ao objeto desse estudo, repita-se, as distintas consequências jurídicas do direito à moradia e do direito à habitação, para o indivíduo e para a coletividade.

Feita essa observação, cumpre trazer a lume uma definição de direito à moradia, objetivando uma melhor compreensão do tema que será tratado neste tópico:

O direito à moradia consiste na posse exclusiva e, com duração razoável, de um espaço onde se tenha proteção contra a intempérie e, com resguardo da intimidade, as condições para a prática dos atos elementares da vida: alimentação, repouso, higiene, reprodução, comunhão. Trata-se de direito *erga omnes*. Neste sentido, moradia é o lugar íntimo de sobrevivência do ser humano, é o local privilegiado que o homem normalmente escolhe para alimentar-se, descansar e perpetuar a espécie. Constitui o abrigo e a proteção para si e os seus; daí nasce o direito à sua inviolabilidade e à constitucionalidade de sua proteção (NOLASCO, 2008, p. 88).

Seguindo a proposta conceitual de Loreci Nolasco acima apresentado, o direito à moradia – em sua acepção mais ampla – não se restringe a um simples lugar para o ser humano habitar, mas sobretudo num lugar adequado que permita aos seus habitantes o usufruto dos direitos à alimentação, intimidade, reprodução, descanso e lazer.

O direito à moradia, então, trata-se de um direito complexo³ que transcende a simples habitação física, devendo reunir condições de infraestrutura urbana, saneamento básico, transporte público, serviços de saúde e educação, cultura e lazer (RANGEL; SILVA, 2009 *apud* FERREIRA FILHO; MENDONÇA; AIETA, 2018, p. 93), o que será oportunamente explorado neste trabalho.

Essa definição tem como referência os componentes previstos no Comentário Geral nº 4 sobre o Direito à Moradia Adequada, do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. São eles:

³ Como será abordado oportunamente, o direito a moradia abrange as dimensões negativa e positiva.

- *Segurança jurídica da posse*: todas as pessoas devem possuir um grau de segurança de posse que garanta a proteção legal contra despejos forçados, expropriações, deslocamentos e outros tipos de ameaças;
- *Disponibilidade de serviços e infraestrutura*: acesso ao fornecimento de água potável, fornecimento de energia, serviço de saneamento e tratamento de resíduos, transporte, iluminação pública;
- *Custo da moradia acessível*: adoção de medidas para garantir a proporcionalidade entre os gastos com habitação e a renda das pessoas, criação de subsídios e financiamentos para os grupos sociais de baixa renda, proteção dos inquilinos contra os aumentos abusivos de aluguel;
- *Habitabilidade*: a moradia deve ser habitável, tendo condições de saúde, física e de salubridade adequadas;
- *Acessibilidade*: construir políticas habitacionais contemplando grupos sociais empobrecidos, vítimas de desastres naturais ou de violência urbana, conflitos armados;
- *Localização*: moradia adequada significa estar localizada em lugares que permitam o acesso às opções de emprego, transporte público eficiente, serviços de saúde, escolas, cultura e lazer;
- *Adequação cultural*: respeito à produção social do habitat, à diversidade cultural, aos padrões habitacionais oriundos dos usos e costumes das comunidades e grupos sociais (SAULE JÚNIOR, 2004, p. 135-136).

Alinhada às ideias acima desposadas, Flávia Bernardes de Oliveira (2017, p. 22) coloca a Moradia como uma das grandes necessidades humanas, condição básica para a vida digna no contexto do fenômeno da urbanização – a ser oportunamente estudado –, com demandas associadas à satisfação psicológica, da saúde, do bem-estar, do conforto, da privacidade, da liberdade e da segurança. Do direito à moradia decorrem diversos outros, como à educação e ao lazer, à vida familiar equilibrada e à integração social, que em última análise corresponde a fixação permanente com o conteúdo de localização e de identificação.

Portanto, o direito à moradia constitui uma exigência de concretização da dignidade da pessoa humana. Ou seja, estaria o direito à moradia – assim como os demais direitos sociais –, em última análise, a serviço da proteção dos indivíduos contra as necessidades materiais e a garantia de uma existência digna.

2.2.1 Reconhecimento do direito à moradia no plano constitucional

No âmbito do direito constitucional pátrio, cumpre esclarecer que até a Constituição de 1891, o enfoque era dado sobre a ótica dos direitos individuais – em razão da forte influência da concepção liberalista norte-americana –, não se falando em direito à moradia, mas sim em propriedade que era marcada pela sua concepção

de direito absoluto e inalienável, sem haver preocupação com o interesse social (SOUZA, 2013, p. 88-89).

No Brasil, a moradia sempre foi conjugada com o direito de propriedade – falava-se em moradia e direito de propriedade e não de direito à moradia –, sendo historicamente pensada como demanda e não propriamente como Direito, que só viria a ser reconhecido como tal na Constituição de 1988, com o advento da Emenda 26/2000 (OLIVEIRA, 2017, p. 30).

Todavia, foi a partir da Constituição de 1934 que esse cenário começou a se modificar, em razão da edificação do modelo de Estado Social surgido a partir de 1930, onde o interesse foi deslocado do indivíduo para o coletivo. Assim, o princípio da *função social da propriedade* foi manifestado no texto constitucional de 1934, mantido na Constituição de 1937 e também na de 1946, que em seu art. 147 estabelecia que “o uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social”, inclusive podendo a lei, “com observância do disposto no art. 141, §16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos”. (SOUZA, 2013, p. 89-90). Com a Constituição de 1967, “em que se fez precisa a conjugação da propriedade privada entre o Direito individual e o Direito social”, surge a expressão “função social da propriedade.” (OLIVEIRA, 2017, p. 55).

Na Constituição de 1988 o direito à propriedade foi garantido no Título II, do Capítulo I, em seu art. 5º, XXII, assegurando-o como um direito inviolável e essencial ao ser humano, mas cedendo espaço para o interesse social, como se observa no inciso XXIII, do mesmo artigo, estabelecendo que “a propriedade atenderá a sua função social”.

O direito à moradia só foi expressamente introduzido no texto constitucional – sob o Capítulo II, como direito social –, com a Emenda Constitucional 26, de 14 de fevereiro de 2000, passando o art. 6º a ter a seguinte redação: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos

desamparados, na forma desta Constituição”⁴. É de se verificar, então, que o direito à moradia foi enquadrado como direito social pela aludida emenda⁵.

A propósito, vale abrir um parêntesis para trazer o entendimento clássico de José Afonso da Silva (2009, p. 286-287), acerca do conceito de direitos sociais. Segundo o renomado constitucionalista, tais direitos consistem em prestações positivas proporcionadas pelo Estado, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, promovendo a igualdade. Portanto, os direitos sociais valem como pressupostos do gozo dos direitos individuais, na medida em que criam as condições materiais necessárias à obtenção da igualdade real, que por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade⁶.

Como bem esclarece Ligia Maria Silva Melo de Casimiro (2010, p. 16),

Para que seja possível exercer a liberdade é necessário que haja condições para tanto. Tais condições quando pouco ou nada acessíveis tornam a liberdade um ideal desejado e não alcançado. O exercício dela, portanto, vincula-se a um conjunto de condições que nem sempre estão presentes na vida de cada cidadão, caracterizando a diferença entre as pessoas destinatárias do mesmo direito. Liberdade e igualdade andam de mãos dadas.

Voltando ao que se propõe o presente tópico, deve-se ressaltar que o direito à moradia já era reconhecido na Constituição Federal em outros dispositivos⁷, a exemplos da competência comum dos entes federativos para promover programas de construção de moradia e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (art. 23, inciso IX), da definição do salário mínimo (art. 7º, inciso IV) – como aquele capaz de atender as necessidades vitais básicas do trabalhador e de sua

⁴ Com a Emenda Constitucional 90, de 2015, o art. 6º passou a ter o seguinte teor: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

⁵ Importa informar que o Brasil perdeu a oportunidade de inserir no Texto Maior promulgado em 05 de outubro de 1988, dispositivo específico acerca do direito à moradia. Trata-se do art. 386 do anteprojeto elaborado pela Comissão de Estudos Constitucionais de 1986, que garantia “a todos o direito, para si e para sua família, de moradia digna e adequada, que lhe preserve a sua segurança, a intimidade pessoal e familiar” (SERRANO JÚNIOR, 2012, p. 86).

⁶ Vale ressaltar que este trabalho acompanha a doutrina moderna acerca da definição dos direitos sociais. Com efeito, os direitos sociais abrangem não só posições jurídicas propriamente prestacionais ou positivas, como também de defesa ou negativa. Todos os direitos fundamentais envolvem as dimensões negativa e positiva.

⁷ A simples previsão do art. 5º, parágrafo 2º, do texto constitucional, corrobora o quanto aqui exposto (previsão do direito à moradia na ordem interna, antes do advento da EC nº 26), pois assegura os direitos e garantias decorrentes dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

família, dentre outros elementos, com moradia –, bem como da previsão do usucapião urbano e rural (SOUZA, 2013, p. 95).

Vale citar, ainda, o já mencionado art. 5º, XXIII, bem como o art. 170, II e art. 182, § 2º – que vinculam o exercício da propriedade à sua função social –, e a previsão do art. 183, que trata do usucapião especial urbano e do art. 193 que versa sobre o usucapião rural, ambos condicionados à utilização do imóveis para fins de moradia (SERRANO JÚNIOR, 2012, p. 89), o que na visão de Ingo Sarlet (2009, p. 12) “apontam para a previsão ao menos implícita de um direito fundamental à moradia já antes da recente consagração via emenda constitucional”.

Ademais, o texto constitucional de 1988 ainda contempla a moradia na regra do art. 21, XX, que fixa a competência da União para instituir diretrizes sobre desenvolvimento urbano e habitação e no inciso VIII do art. 187, que estabelece que a política agrícola deve ser planejada levando em conta a habitação para o trabalhador rural. Outrossim, o art. 47, § 3º, III, do ato das disposições constitucionais transitórias, exclui o imóvel que serve de moradia da contabilidade para fins de demonstrar a insuficiência de patrimônio dos débitos dos micro e pequenos empresários e produtores rurais, reforçando o valor da moradia para a ordem jurídica brasileira (SERRANO JÚNIOR, 2012, p. 90).

Para além disso, Sarlet (2009, p. 13) defende que por força do art. 5º, § 2º, da nossa Constituição, o direito à moradia já era expressamente consagrado na ordem interna, pelo menos na condição de materialmente fundamental, haja vista ser o Brasil signatário dos principais tratados sobre direitos humanos que versam sobre o direito à moradia, a exemplo do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC, embora não se desconheça o repúdio do Supremo Tribunal Federal acerca da hierarquia constitucional desses tratados.

Por fim, vale ressaltar que “sempre haveria como reconhecer um direito fundamental à moradia como decorrência do princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III, da Constituição Federal)”, na medida em que este reclama a satisfação das necessidades mínimas do indivíduo para que ele possa viver com dignidade (SARLET, 2009, p. 12).

2.2.2 A fundamentalidade do direito à moradia: conteúdo e dignidade da pessoa humana

Não se pode investigar a possibilidade de concretização do direito à moradia, sem antes analisar alguns aspectos acerca da fundamentalidade dos direitos sociais, ou seja, a sua qualificação, ou não, como verdadeiro direito fundamental.

Para Ingo Sarlet (2012, p. 59), somente os direitos constitucionalmente reconhecidos gozam de uma dupla fundamentalidade formal e material. A *fundamentalidade formal* encontra-se ligada ao direito constitucional positivo se desdobrando em três elementos: a) como parte integrante da Constituição escrita, os direitos fundamentais, a exemplo do direito à moradia, situam-se no ápice de todo o ordenamento jurídico, adquirindo natureza supralegal; b) na qualidade de normas constitucionais, encontram-se submetidos aos limites formais e materiais da reforma constitucional (art. 60 da CF); c) por derradeiro, cuida-se de normas diretamente aplicáveis – nos termos do art. 5º, § 1º, da CF –, que vinculam de forma imediata as entidades públicas e privadas. A *fundamentalidade material*, por sua vez, decorre de a circunstância dos direitos fundamentais serem elemento constitutivo da Constituição material, contendo decisões fundamentais sobre o Estado e a sociedade.

Dessa lição, se extrai que a fundamentalidade formal do direito à moradia decorre do fato de o constituinte de 1988 ter positivado esse direito como direito social fundamental, que por sua vez possui capítulo próprio, inserido dentro do título “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”.

Já a fundamentalidade material desse direito, relaciona-se com os valores e objetivos consagrados no texto constitucional (art. 1º e 3º), em especial com à dignidade da pessoa humana – expressamente positivada na Constituição brasileira –, base da República e limite maior ao exercício dos poderes políticos, como bem ressaltado por Gomes Canotilho (1998, p. 221).

Nas palavras de Ingo Wolfgang Sarlet (2006, p. 60),

[...] temos por dignidade da pessoa humana a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da

própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos.

Destarte, tem prevalecido na doutrina pátria o entendimento quanto a qualificação não apenas do direito à moradia, mas de todos os direitos sociais como efetivos direitos fundamentais, tanto do ponto de vista formal, quanto material, pois à luz do direito positivo-constitucional brasileiro, tais direitos são verdadeiros direitos fundamentais, quer seja em sentido formal, na medida em que estão na Constituição e têm *status* de norma constitucional, quer seja em sentido material, pois são valores umbilicalmente ligados ao princípio da dignidade da pessoa humana (MARMELSTEIN, 2008, p. 191).

Registre-se, por oportuno, o entendimento de Dimitri Dimoulis (2014, p. 41), que assevera que para a definição dos direitos fundamentais no sistema jurídico basta a fundamentalidade formal, sendo este elemento formal condição suficiente da fundamentalidade, assegurando a todos os direitos garantidos na Constituição o *status* de fundamentais, mesmo quando seu alcance e/ou relevância social forem relativamente limitados.

Cumpra anotar, ainda, o entendimento de Ricardo Lobo Torres, que rejeita a natureza de direito fundamental aos direitos sociais que exorbitam o conteúdo do mínimo existencial. Nesse sentido:

Parece-nos que a jusfundamentalidade dos direitos sociais se reduz ao mínimo existencial, em seu duplo aspecto de proteção negativa contra a incidência de tributos sobre os direitos sociais mínimos de todas as pessoas e de proteção positiva consubstanciada na entrega de prestações estatais materiais em favor dos pobres. (TORRES, 2008, p. 41).

Nessa linha de intelecção, a fundamentalidade dos direitos sociais existiria somente em relação ao núcleo intangível de tais direitos; aqueles interesses justificadamente fundamentais. Com efeito, essa restrição à fundamentalidade dos direitos fundamentais sociais estaria justificada, na medida em que seria a solução para a superação da ineficácia social desses direitos, pois, do contrário, a atribuição de fundamentalidade além do mínimo existencial comprometeria o próprio mínimo⁸.

⁸ Vale ressaltar que em outro texto de grande relevância para a discussão da problemáticas dos direitos fundamentais, o doutrinador fluminense admitiu que em relação aos indigentes e às pessoas sem-teto a moradia é direito fundamental, integrando-se ao mínimo existencial e tornando obrigatória até mesmo a sua prestação pelo Estado (TORRES, 2001, p. 298 *apud* SARLET, 2009, p. 16).

Reitere-se que tem predominado o entendimento de que os direitos sociais são normas fundamentais, pois como bem salienta Clèmerson Merlin Clève (2006, p. 38):

Os direitos sociais não têm a finalidade de dar ao brasileiro, apenas, o mínimo. Ao contrário, eles reclamam um horizonte eficaz progressivamente mais vasto, dependendo isso apenas do comprometimento da sociedade e do governo e da riqueza produzida pelo país. Aponta, a Constituição, portanto, para a ideia de máximo, mas de máximo possível (o problema da possibilidade).

Miguel Calmon (2011, p. 429) defende a existência de um direito fundamental ao máximo existencial, ressaltando, entretanto, que esse direito não impõe ao Estado que realize o impossível, tão pouco suprime a discricionariedade legislativa, mas se perfectibiliza na “imposição de que realize, no que lhe seja possível, a satisfação suficiente das necessidades existenciais e de autonomia, assegurando-lhe o juízo político sobre como proceder para a consecução deste desiderato”.

Nessa toada, o direito à moradia – que possui íntima vinculação à dignidade da pessoa humana como já asseverado –, constitui uns dos direitos basilares para se assegurar as condições materiais mínimas para uma existência digna, noção esta atrelada à sua fundamentalidade, pois como bem ressalta Ingo Sarlet (2009, p. 15), se a pessoa não dispor de um lugar adequado para proteger a si próprio e a sua família contra as intempéries, onde possa viver com um mínimo de saúde e bem estar, certamente não terá assegurada a sua dignidade, ou, até mesmo, o direito à própria vida.

O direito à moradia, assim, possui um caráter existencial, expressão mínima do próprio direito à vida, ocupando “lugar similar ao direito à alimentação, e, portanto, integra aquilo que na esfera internacional tem sido designado de um direito a um adequado padrão de vida.” (SARLET, 2012, p. 289).

Desse modo, em face dessa íntima vinculação com a dignidade da pessoa humana, na definição do conteúdo do direito à moradia, importa considerar parâmetros mínimos para uma vida saudável, leia-se, completo bem-estar físico, mental e social.

Nossa Constituição consagrou o direito à moradia de forma aberta, indeterminada e vaga, o que não impede de se buscar o seu conteúdo na norma internacional, a exemplo da Comissão da ONU sobre os direitos econômicos, sociais

e culturais⁹, que elencou uma série de elementos básicos àquilo que se identifica como moradia adequada (SARLET, 2009, p. 19), como já destacado anteriormente neste trabalho: *a segurança jurídica da posse, a disponibilidade de serviços de infraestrutura, o custo acessível, a habitabilidade, a acessibilidade, a localização e a adequação cultural.*

Destaca Nelson Saule Júnior (2004, p. 149), que a dignidade da pessoa humana só será observada quando os componentes de uma moradia adequada forem reconhecidos pelo Poder Público e pelos setores privados, responsáveis pela execução de programas e projetos de habitação e interesse social.

Tais diretrizes terminam por revelar que o conteúdo do direito à moradia não se restringe a existência de um teto ou mesmo espaço físico, mas sobretudo da necessidade de padrões mínimos para uma existência digna, em conformidade com os instrumentos de caráter supranacional.

Destarte, a moradia é uma necessidade essencial de todo ser humano e a sua adequação é uma condicionante para uma vida digna¹⁰, na medida em que deve ser o abrigo que protege os indivíduos contra as intempéries e os ataques externos, o local que propicia momentos de paz, tranquilidade, intimidade/privacidade com os familiares, o local de descanso do corpo e da alma (SERRANO JÚNIOR, 2012, p. 45-46), apresentando acentuada importância por ter uma relação de interdependência com outros bens juridicamente protegidos como direitos essenciais à dignidade humana, a exemplos de vida, saúde, integridade física, intimidade, liberdade, dentre outros.

A moradia é, portanto, o local de refúgio e integração do indivíduo com a cidade e com o mundo, de forma a possibilitar desenvolver suas liberdades, sua cidadania, enfim, sua dignidade, merecendo, assim, proteção do Estado em sua dupla dimensão: negativa e positiva.

⁹ Comentário Geral n. 4 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, sobre o direito a uma habitação condigna.

¹⁰ Luis Edson Fachin, citando Michelle Perrot assevera que “A casa é, cada vez mais, o centro da existência, o lar oferece, num mundo duro, um abrigo, uma proteção, um pouco de calor humano”. Luciano de Souza Godoy, afirma que “Um indivíduo para se desenvolver como pessoa, para nascer, crescer, estudar, formar sua família, adoecer e morrer com dignidade, necessita de um lar, de uma moradia, da sede física e espacial onde irá viver. E o acesso a essa moradia [...] há de ser patrocinada, tutelada e resguardada pelo Poder Público, incluindo também as situações em que o próprio indivíduo não puder implementá-lo por esforço próprio, isto é, com economias próprias.” (SERRANO JÚNIOR, 2012, 46 e 48).

2.2.3 A dupla dimensão negativa e positiva do direito a moradia

Inicialmente cumpre esclarecer que o direito à moradia, segundo Ingo Sarlet (2009, p. 21), compreende um conjunto de direitos e deveres, que seguindo o critério desenvolvido especialmente por Robert Alexy¹¹ a partir da teoria dos *status* de Jellinek¹² – que não iremos aqui desenvolver dada a delimitação do presente trabalho –, assume simultaneamente a condição de direito negativo, ou de defesa, e direito positivo, ou prestacional, incluindo tanto prestações de cunho normativo, quanto material.

Fixada essa premissa, vale chamar a atenção de que o referencial doutrinário clássico parte do princípio de que há uma dicotomia dos direitos fundamentais¹³, ao considerarem que as liberdades são direitos negativos, ou de defesa, por configurarem um espaço de não intervenção do Estado e os direitos sociais, diversamente, são direitos positivos ou a prestações (DANTAS, 2011, p. 293).

Os direitos negativos permitem aos indivíduos resistir a uma possível atuação do Estado, podendo o indivíduo repelir eventual interferência estatal, resistindo com os vários meios colocados à disposição pelo ordenamento jurídico. A essência do direito, então, está na proibição imediata de interferência imposta ao Estado, tratando-se, portanto, de um direito negativo, na medida em que gera a obrigação negativa endereçada ao Estado, ou seja, a obrigação de deixar de fazer algo, de abster-se da intervenção na esfera de liberdade garantida pela Constituição (DIMOULIS, 2011, p. 50).

São exemplos típicos de direitos negativos previstos no texto constitucional de 1988, o direito de liberdade de expressão (CF, art. 5º, IX), o direito à inviolabilidade da casa (CF, art. 5º, XI), o direito de liberdade de locomoção e de não ser preso

¹¹ ALEXY, Robert. Teoria dos Direitos Fundamentais. 5.ed. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 254.

¹² Segundo Jellinek haveria o *status activus*, o *status negativus*, o *status positivus* e finalmente, o *status passivus*. Este último representa a esfera de sujeição do indivíduo ao poder do Estado, compondo-se pelo que lhe pode ser proibido ou exigido. Se opõe ao *status negativus*, que é a esfera oposta, individual das liberdades, que demarca o âmbito de não-intervenção do Estado, correspondendo atualmente aos chamados direitos de defesa. O *status positivus* abrange os direitos que investem o indivíduo como credor de ações estatais em seu proveito. Já o *status activus* é composto pelas competências que são conferidas ao indivíduo, ou seja, capacidades de participação política (DANTAS, 2011, p. 291).

¹³ Na doutrina pátria, essa dicotomia tem largo uso, não apenas dentre a doutrina mais clássica, a exemplo de Ricardo Lobo Torres, Dimitri Dimoulis e José Adércio Leite Sampaio (DANTAS, 2011, p. 297).

arbitrariamente fora dos moldes permitidos pela Constituição (CF, art. 5º, LXI), o direito de propriedade (CF, art. 5º, XXII), dentre outros.

Enquanto os direitos fundamentais, na condição de direitos de defesa se dirigem, em regra, a uma abstenção dos poderes públicos, a função de prestação implica uma postura positiva do Estado, no sentido de que passa ele a ser obrigado a por à disposição dos indivíduos prestações de natureza jurídica ou até mesmo material.

Com efeito, ressalta Robert Alexy (2008, p. 442) que “todo direito a uma ação positiva, ou seja, a uma ação do Estado, é um direito a uma prestação”. Trata-se da ideia de direito a prestação em sentido amplo, que para o jurista alemão pode ser dividido em três grupos: a) direitos a proteção; b) direitos a organização e procedimento; c) direitos a prestações em sentido estrito.

Longe de se pretender esgotar os aspectos relativos ao tema, impõe-se, contudo, rápidas menções conceituais à classificação proposta por Alexy.

Os direitos a proteção são aqueles que outorgam aos indivíduos o direito de exigir que o Estado os proteja contra a ingerência de terceiros. “Tudo aquilo que seja digno de proteção a partir do ponto de vista dos direitos fundamentais, por exemplo, a dignidade, a liberdade, a família e a propriedade”, são passíveis de serem protegidos pelo Estado (ALEXY, 2008, p. 450).

Os direitos a organização e procedimento, por sua vez, “podem ser tanto direitos à criação de determinadas normas procedimentais quanto direitos a uma determinada ‘interpretação e aplicação concreta’ das normas procedimentais” (ALEXY, 2008, p. 474).

Já os direitos a prestação em sentido estrito, ainda segundo a doutrina de Alexy (2008, p. 499), são direitos que possuem os indivíduos em face do Estado, a algo que – se dispusessem de meios financeiros suficientes –, poderiam também obter de particulares. Tais direitos costumam ser identificados aos direitos fundamentais sociais, embora obtempere Ingo Sarlet (2012, p. 164) que no direito positivo constitucional pátrio o conceito de direitos fundamentais sociais não se restringe ao caráter prestacional. Exemplos disso são os direitos de associação sindical e o direito à greve, que são estatuídos nos arts. 8º e 9º do texto constitucional, descrevendo direitos sociais, mas não implicando, todavia, em direitos a prestações, pois, na verdade, são verdadeiros direitos de defesa de natureza negativa.

O direito à moradia, em que pese sua classificação como um direito social, pode assumir uma dimensão negativa – como um conjunto de deveres de abstenção *erga omnes* –, podendo citar como exemplo as normas que asseguram a inviolabilidade do domicílio, no sentido de protegê-lo de invasões por agentes públicos ou privados (art. 5º, XI da CF). Caracteriza-se também nessa dimensão, as normas que protegem a moradia contra atos de despejamento, notadamente quando o proprietário, no caso concreto, não tiver condições financeiras de acesso a outra residência, por meio de aluguel, compra ou pagamento de hospedagens (FACHIN *apud* SERRANO JÚNIOR, 2012, p. 40).

Já em relação à dimensão positiva ou prestacional, Odoné Serrano Júnior (2012, p. 40-41), amparado nas lições de Alexy, sugere que o direito à moradia exige o aparelhamento estatal, por meio da estruturação de órgãos e edição de normas, que assegurem a tutela e promoção desse direito, por meio do fornecimento pelo Estado de auxílio financeiro, prestação de serviços, entrega de bens materiais, dentre outros. Propõe a divisão em: direito à proteção estatal, direito promocional e direito prestacional em sentido estrito.

Como direito à proteção estatal, o direito à moradia demanda a estruturação das funções administrativas ou jurisdicionais do Estado, por meio de seus órgãos – Poder Judiciário, Defesa Civil, Ministério Público, Defensoria Pública, dentre outros –, para assegurar prestações de tutela contra potenciais danos oriundos de condutas ilegais ou abusivas de agentes públicos ou privados. Na função promocional, o direito à moradia impõe ao Estado iniciativas para facilitar o seu acesso, a exemplos de políticas de financiamento a juros reduzidos, desoneração de atividade ligadas à cadeia econômica de fornecimento de habitações, instalação de estrutura urbana, dentre outros, visando a acessibilidade das classes de menor poder aquisitivo. Por fim, na função prestacional em sentido estrito, o direito à moradia materializa-se na prestação fática de um bem ou serviço, a exemplos da disponibilização de abrigos às pessoas em situação de rua ou desabrigadas em razão de eventos naturais, auxílio-aluguel, implantação de infraestrutura urbana que melhore as condições de moradia, investimentos em regularização fundiária, dentre outros (SERRANO JÚNIOR, 2012, p. 41-42).

Da análise classificatória acima desposada, bem como dos exemplos apresentados, verifica-se que o direito à moradia se constitui num complexo de

direitos de cunho negativo e positivo, não se enquadrando de forma engessada na dicotomia que vincula os direitos individuais aos direitos negativos e os direitos sociais aos direitos positivos¹⁴.

Como bem ressalta Miguel Calmon Dantas (2011, p. 298), em que pese essa dicotomia corresponder “a uma tradição da teoria dos direitos fundamentais, verifica-se que esta tradição reside num preconceito arbitrário resultante, preponderantemente, do paradigma liberal individualista”.

É na dita dicotomia que radicam vários dos mitos e preconceitos arbitrários sobre direitos sociais – e também sobre as liberdades –, causando-lhes um déficit de normatividade por serem considerados como direitos sujeitos à reserva legal, submetendo-se à livre conformação do legislador, e à reserva do possível, ora confundidos com normas programáticas – ainda em seu sentido clássico, destituídas de vinculação ao poder público –, além de associados a categorias que depreciam o seu *status* normativo (BALDASSARRE, 1997, p. 208-209 *apud* DANTAS, 2011, p. 286).

Refletindo acerca da teoria dos custos dos direitos, Holmes e Sunstein (2019, p. 30) defendem a “futilidade” da distinção, pois para eles todos os direitos são positivos, na medida em que “não há direito algum que se resuma ao direito de ser deixado em paz pelos agentes públicos; todos os direitos implicam uma pretensão e uma resposta afirmativa por parte do Estado”.

Victor Abramovich e Christian Courtis (2011, p. 31-34) defendem que essa distinção resulta “numa visão totalmente parcial e ‘naturalista’ do papel e funcionamento do aparato estatal”, as quais coincidem com a posição do Estado mínimo do século XIX, o qual visava proporcionar apenas a justiça, a segurança e a defesa. Para os autores argentinos, os parâmetros constituidores de um Estado Democrático de Direito na atualidade não se coadunam com os objetivos outrora dominantes do Estado mínimo do século XIX.

Assim, a diferença entre direitos negativos e direitos positivos é meramente de grau, “dado que tanto uns como outros incluem expectativas de ambos os tipos”

¹⁴ Importa registrar que Ingo Sarlet – embora reconheça a interdependência entre os direitos fundamentais positivos e negativos –, prossegue defendendo a dualidade entre os mesmos. Adverte o autor, que “se de fato parece inglória a tentativa de advogar uma dicotomia entre os direitos negativos e positivos [...], seguimos convictos de que a relação entre os direitos de cunho negativo e positivo pode, a despeito da também por nós reconhecida indivisibilidade dos direitos fundamentais, ser traduzida como revelando uma espécie de dualismo relativo, caracterizado essencialmente por uma diferença de objeto e de função entre as duas importantes distinções, mas jamais por uma lógica da exclusão recíproca e do antagonismo.” (SARLET, 2012, p. 236).

(ABRAMOVICH; COURTIS, 2011, p. 18), pois as peculiaridades concernentes aos diversos direitos não devem ser concebidas como antagônicas e excludentes, mas como complementares à efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana, percebendo-se entre as duas categorias de direitos uma relação de reciprocidade.

Nessa linha de intelecção, os direitos civis e políticos que geralmente são classificados como direitos negativos, seriam um complexo de relações negativas e positivas do Estado, pois este estaria obrigado não só a abster-se de interferir na liberdade dos particulares, como também “realizar uma série de funções, com o efeito de garantir o gozo da autonomia individual e impedir que seja afetada por outros particulares”. Por outro lado, os direitos econômicos, sociais e culturais, comumente associados aos direitos positivos, também poderiam ser analisados por esta perspectiva, “ainda que neste caso, para identifica-los, as obrigações positivas tenham uma importância maior.” (ABRAMOVICH; COURTIS, 2011, p. 33-34).

Para além disso, não podemos olvidar que por meio dos direitos sociais busca-se criar as condições materiais necessárias à obtenção da igualdade real, que por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade. Assim, conclui-se que os direitos sociais são, também, direitos de liberdade, pois “o gozo da liberdade fática e real, com satisfação dos direitos civis, somente pode ocorrer, de fato, pela comunhão das liberdades positivas e negativas, ou, com a real garantia dos conteúdos próprios dos direitos fundamentais sociais e dos civis.” (SOUZA, 2011, p. 108).

Como bem destacado por Maria Paula Dallari Bucci (2006, p. 3), “como pode um sem-teto exercer o direito à intimidade (art. 5º, X, da Constituição brasileira)? Isso será uma ficção enquanto não lhe for assegurado o direito à moradia, hoje constante do art. 6º da Constituição”.

Destarte, em que pese o Estado liberal¹⁵ ter sido o grande propulsor da civilização moderna, não possibilitou aos indivíduos que efetivamente desfrutassem da liberdade assegurada no texto constitucional, já que não proporcionava ao cidadão

¹⁵ O Estado liberal que abstratamente respeitava os direitos civis, era também capitalista e com a revolução industrial e o liberalismo econômico vieram o crescimento exponencial das desigualdades já existentes e a urbanização desenfreada, com as migrações do campo para as cidades, aumentando as dificuldades socioeconômicas dos grupos sociais mais frágeis. A igualdade jurídica não conseguiu eliminar as desigualdades construídas em anos de subjugo do fraco pelo mais forte (COMPARATO *apud* CASIMIRO, 2010, p. 17).

condições materiais mínimas de sobrevivência. Nesse contexto, calha a observação feita por Konrad Hesse (1998, p. 176-177):

Para os desempregados, a liberdade de profissão é inútil. Liberdade de aprender e livre escolha dos centros de formação ajudam somente àquele que está financeiramente em condição de terminar a formação desejada e ao qual tais centros de formação estão à disposição. A garantia da propriedade somente tem significado real para os proprietários, a liberdade de habitação somente para aqueles que possuem uma habitação. Se essas e outras liberdades devem ser mais do que liberdades sem conteúdo, então elas também pressupõem mais do que uma proibição de intervenções estatais, ou seja, aquele sistema de medidas planificadoras, fomentadoras e conservadoras da política econômica e social, da política cultural e educacional, da política sanitária e familiar, que caracteriza o estado social atual, por exemplo, em prêmios de poupança para construção, subsídio de habitação e familiar por filhos ou de apoio estatal de formação e aperfeiçoamento profissional.

Nesse sentido, reitere-se que o direito à moradia exerce simultaneamente as funções negativa e positiva, incluindo prestações de cunho normativo e material, vinculando, nesta dupla perspectiva, as entidades estatais e até mesmo os particulares, o que não altera, todavia, o fato de que na condição de direito de defesa assume o direito à moradia o seu caráter negativo e que na condição de direito a prestações assume a feição positiva (SARLET, 2009, p. 21).

Essa multifuncionalidade do direito à moradia – caracterizado como um complexo de direitos de cunho negativo e positivo –, abre diversos campos de investigação relevantes, a exemplo da tormentosa questão acerca da eficácia dos direitos sociais, notadamente os de caráter prestacional. A seguir, analisaremos essa dupla perspectiva do direito à moradia sob a ótica da sua eficácia e efetividade.

2.3 EFICÁCIA E EFETIVIDADE DO DIREITO À MORADIA

Ainda que os limites impostos ao presente estudo impeçam de se fazer uma análise profunda sobre uma teoria geral acerca dos direitos fundamentais, o que fugiria por completo dos objetivos aqui propostos, cumpre alinhar – antes de ingressarmos propriamente no estudo da eficácia do direito à moradia em sua dupla dimensão negativa e positiva –, algumas noções acerca da expressão “eficácia”, que costuma ser vinculada à noção de aplicabilidade das normas jurídicas, ou melhor, como a aptidão da norma para produzir os efeitos que lhe são próprios, merecendo registro a clássica concepção doutrinária – e neste ponto destaca-se a doutrina de

José Afonso da Silva –, que distingue as noções de eficácia jurídica e social, identificando-se esta última com o conceito de efetividade.

Para o autor, a *eficácia jurídica* consiste na qualidade da norma de produzir, em maior ou menor grau, os efeitos jurídicos esperados, ao regular determinadas situações, relações e comportamentos, ou seja, a eficácia diz respeito à aplicabilidade, exigibilidade ou executoriedade da norma, como possibilidade de sua aplicação jurídica (SILVA, 1998, p. 66).

Já a *eficácia social* se confundiria com a noção de efetividade da norma. “A eficácia social designa uma efetiva conduta acorde com a prevista pela norma; refere-se ao fato de que a norma é realmente obedecida e aplicada” (SILVA, 1998, p. 65).

Assevera Ingo Sarlet (2012, p. 216) que o problema da eficácia do Direito engloba tanto a eficácia jurídica, quanto a social, pois ambas constituem diferentes aspectos do mesmo fenômeno, “já que situados em planos distintos (o do dever-ser e o do ser), mas que se encontram intimamente ligados entre si, na medida em que ambos servem e são indispensáveis à realização integral do Direito”.

Fixadas essas concepções terminológicas, cumpre recordar que os direitos de defesa estão em regra relacionados à necessidade de abstenção do Estado, assumindo, assim, o caráter de direitos subjetivos, não existindo, dessa forma, maiores controvérsias acerca de sua aplicabilidade imediata e plena eficácia (SARLET, 2012, p. 246).

Já os direitos a prestações em sentido estrito, que costumam ser identificados aos direitos fundamentais sociais – embora os direitos fundamentais sociais não se restrinjam ao caráter prestacional –, consistindo em posições jurídicas que visam comportamento ativo do Estado no fornecimento de prestações materiais, tal como a moradia, não tendo a mesma sorte dos direitos de defesa, suscitam dificuldades diversas acerca da aplicabilidade imediata, nos termos do art. 5º, § 1º, da Constituição Federal.

2.3.1 Significado e Alcance do art. 5º, § 1º, da Constituição Federal

Inicialmente, importa esclarecer que embora a posição topográfica do dispositivo possa sugerir uma aplicação da norma contida no art. 5º, § 1º, da CF restrita aos direitos individuais e coletivos, a expressão literal do dispositivo não conduz à esse

resultado, pois utiliza a formulação genérica “direitos e garantias fundamentais”, sustentando a doutrina, a exemplo de Sarlet (2012, p. 237), a aplicabilidade imediata de todas as normas de direitos fundamentais constantes no catálogo do art. 5º ao 17, bem como localizados em outras partes do texto constitucional¹⁶.

Ademais, existe um outro problema a ser enfrentado, qual seja, o do significado e alcance da norma insculpida no art. 5º, § 1º, oscilando a doutrina dentre aqueles que, a exemplo de Ferreira Filho (*apud* SARLET, 2012, p. 237), sustentam que boa parte dos direitos fundamentais alcança sua eficácia apenas nos termos e na medida da lei, e os que, a exemplo de Eros Grau (*apud* SARLET, 2012, p. 237), defendem que até mesmo normas meramente programáticas podem ensejar, o gozo de direito subjetivo individual, independentemente de concretização legislativa.

Sem pretender aqui esgotar os argumentos despendidos pelas correntes extremas, vale notar que para Sarlet (2012, p. 242) – que adere a uma corrente intermediária – a norma constitucional prevista no §1º do art. 5º da Constituição Federal teria natureza principiológica, devendo ser considerada como um mandado de otimização, no sentido proposto por Alexy, impondo aos órgãos estatais a maior aplicabilidade possível aos direitos fundamentais.

Tal norma constitucional não teria a característica de regra jurídica, que se rege pela lógica do “tudo ou nada”, mas, sim, principiológica, conferindo um grau maior ou menor de eficácia, a depender das particularidades do caso concreto, ou seja, o grau de aplicabilidade de um direito fundamental de cunho prestacional dependerá das possibilidades fáticas e jurídicas do caso concreto.

Assim, ainda com base na literatura de Ingo Sarlet (2012, p. 243),

[...], cremos ser possível atribuir ao preceito em exame o efeito de gerar uma presunção em favor da aplicabilidade imediata das normas definidoras de direitos e garantias fundamentais, de tal sorte que eventual recusa de sua aplicação, em virtude da ausência de ato concretizador, deverá (por ser excepcional) ser necessariamente fundamentada e justificada.

Por outro lado, no que tange o enfrentamento da aplicabilidade das normas de direitos fundamentais, com base nas múltiplas funções desempenhadas por esses

¹⁶ No mesmo sentido, sustentando a aplicabilidade do mencionado dispositivo constitucional (art. 5º, §1º, da CF) aos direitos fundamentais sociais, Clèmerson Merlin Clève (2006, p. 3).

direitos, vale ressaltar que os problemas apontados pela doutrina também não são poucos.

Os direitos de defesa, como já ressaltado alhures, por delimitarem um âmbito de proteção aos indivíduos contra a ingerência estatal, não manifestam maiores dificuldades quanto à sua direta e imediata aplicabilidade, pois não se estendem a esse grupo as razões normalmente invocadas contra a aplicabilidade imediata dos direitos sociais prestacionais, a exemplo da “reserva do possível” (CUNHA JÚNIOR, 2015, p. 10).

Esses direitos têm sido razoavelmente tutelados pelo Poder Judiciário, pois, como destaca Barroso (2000) isso se deve a duas razões:

Uma, de natureza ideológica, uma vez que os direitos de defesa sempre foram a bandeira do pensamento político burguês que representa, hodiernamente, a classe dominante, de modo que eles traduzem a proteção jurídica dos interesses dessa classe e sua concretização, por isso mesmo, não encontra empecilho de natureza política. E outra, de natureza operacional, na medida em que esses direitos têm por conteúdo, essencialmente, uma abstenção por parte do Estado ou do particular, e sua realização, por conseguinte, não depende de qualquer prestação dos órgãos estatais, para além de ter em seu benefício a própria lei da inércia (BARROSO, 2000, p.107, *apud* CUNHA JÚNIOR, 2015, p. 10).

O problema, então, reside nos direitos à prestação, pois, via de regra, exigem uma atuação positiva do Estado.

Por corresponderem ao poder público uma obrigação positiva de dar ou fazer, sua satisfação demanda exigências práticas, dependentes de meios adequados, o que leva muitos autores a questionarem a eficácia de tais direitos, a exemplo de Lucas Grosman (2008, p.17-18 *apud* DANTAS, 2011, p. 296) que afirma serem os direitos positivos meras aspirações, sem caráter vinculante e não dispendo de garantia jurisdicional.

Virgílio Afonso da Silva (2010, p. 241) sustenta que os direitos sociais demandam muito mais custos que as liberdades, quer porque a estrutura estatal necessária às prestações que lhe dizem respeito já está razoavelmente predisposta, como por ser muito mais custosa a criação das condições para a efetividade dos direitos sociais, pois cada direito social exige suas próprias condições, não sendo compartilhadas entre todos, como se dá com as liberdades.

Nessa toada, malgrado as considerações rapidamente tecidas acima, importa reafirmar que todas as normas constitucionais são dotadas de um mínimo de eficácia, sendo que as normas de direitos fundamentais, à luz do art. 5º, § 1º – independente do tratamento como direitos de defesa ou prestação –, possuem efeitos reforçados em relação às demais normas, impondo aos poderes públicos a tarefa de extrair das normas que consagram os direitos fundamentais a maior eficácia possível, constituindo, assim, um dos suportes de sua fundamentalidade formal no âmbito da Constituição.

Nesse sentido, segue a doutrina de Victor Abramovich e Christian Courtis (2011, p. 99), que em excelente estudo sobre a exigibilidade dos direitos sociais – onde analisam de forma ampla norma e jurisprudência sobre direitos econômicos, sociais e culturais –, destacam dentre as obrigações do Estado: “a) de adotar medidas imediatas; b) de garantir níveis essenciais de direitos; c) de progressividade e proibição de regressividade”.

Com efeito, a aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais prestacionais e sua justiciabilidade é um dos grandes e mais difíceis problemas a serem resolvidos pelos operadores do direito. Isto porque nossa Carta Constitucional consagra diversos direitos a serem outorgados pelo Estado aos indivíduos, a exemplo do direito à moradia, porém sem qualquer política pública para sua efetivação.

O direito fundamental social à moradia – como direito fundamental a ser particularmente enfrentado neste trabalho – poderá ter sua eficácia e efetividade maximizada, dependendo da dimensão do direito a moradia que estiver em causa e de uma exegese constitucionalmente adequada. É o que se passa a enfrentar.

2.3.2 A efetividade do direito à moradia como direito de defesa

A efetividade do direito à moradia quando em sua dimensão negativa, não tem encontrado grandes obstáculos na doutrina, pois o art. 5º, §1º, da Constituição Federal assegura a aplicação imediata, sem nenhuma necessidade de concretização, assegurando sua justiciabilidade.

Ainda que existam, na esfera dos direitos de defesa, normas vagas e abertas, estas podem ter seu conteúdo definido pelo recurso às regras hermenêuticas, não havendo, portanto, necessidade de remeter essa função ao legislador (VIEIRA DE ANDRADE *apud* SARLET, 2009, p. 30).

Com efeito, em se tratando de direito de defesa, a lei não é absolutamente indispensável, dado o postulado do art. 5º, §1º, da CF, não recaindo sobre ele os argumentos desfavoráveis à aplicabilidade imediata usualmente utilizados no caso dos direitos a prestações, devendo ressaltar, entretanto, que ainda que se trate de direito à moradia, este não terá caráter absoluto, imune a restrições, a exemplo do que ocorre nas desapropriações, que em razão do interesse público termina por gerar a perda do domínio pelos expropriados. Outro exemplo são as desocupações em áreas de proteção ambiental, que podem afetar o direito à moradia de uma coletividade inteira (SARLET, 2009, p. 30-31).

De qualquer forma, em sua dimensão negativa o direito à moradia encontra-se protegido contra agressões de terceiros, tendo não só os particulares, mas sobretudo o próprio Estado, o dever de respeitar a moradia das pessoas, de tal sorte que toda violação a este direito será passível de impugnação judicial. Ademais, deverá o Estado adotar as medidas legislativas adequadas objetivando a efetiva proteção do direito à moradia, bem como caberá aos juízes e tribunais zelar pela máxima efetividade desse direito, especialmente no caso de colisão de direitos (SARLET, 2009, p. 33).

Outrossim, a doutrina tem falado numa “proteção do direito à moradia contra um retrocesso, isto é, contra uma supressão ou esvaziamento por parte, principalmente, do legislador”, podendo-se sustentar que o direito à moradia, em razão de sua estreita vinculação com o princípio da dignidade da pessoa humana, não mais poderá ser suprimido do texto constitucional, tão pouco ser objeto de restrições que atinjam o seu núcleo essencial. Ademais, encontra-se vedada a possibilidade de o legislador infraconstitucional desconstituir o grau de concretização que ele mesmo conferiu ao direito, por meio da legislação, a exemplo da Lei n. 10.257/2001 – Estatuto da Cidade –, que se trata de importante instrumento de eficácia e efetividade do direito à moradia (SARLET, 2009, p. 34).

Por outro lado, em relação à dimensão positiva do direito à moradia, a análise quanto a sua efetividade não é tão tranquila, quanto o é, em linhas gerais, quando volta-se o olhar para o aspecto negativo deste direito, como se verá a seguir.

2.3.3 O caráter prestacional do direito à moradia e sua aplicabilidade imediata

Inicialmente cumpre esclarecer que muito do que será tratado no presente tópico diz respeito aos direitos sociais de caráter prestacional como um todo, do qual o direito à moradia faz parte, não tendo sido abordado em momento anterior para se evitar repetições desnecessárias.

Nesses termos, vale recordar que entre as dimensões dos direitos fundamentais apresentadas, quais sejam, negativa e positiva, existe uma interdependência, de modo que a função de defesa pode assumir uma conotação prestacional e vice-versa, sendo o direito à moradia um exemplo importante – dado o objeto do presente estudo –, pois tem uma dimensão tipicamente positiva, na medida que impõe ao Estado ações voltadas à satisfação das necessidades materiais relacionadas à habitação adequada, mas, também, por assumir uma feição negativa, pois protege o titular do direito em face das ingerências do próprio Estado ou particulares.

Todavia, os direitos sociais, e em particular o próprio direito à moradia, têm sido apontados pela doutrina – que parece ainda ser a dominante – como normas de caráter meramente programático, estabelecendo tão somente metas, objetivos a serem perseguidos pelo Estado, tornando o estudo acerca da aplicabilidade desses direitos, matéria bastante controvertida, o que demanda trazer a lume algumas questões sobre as mais acirradas controvérsias envolvendo o problema da aplicabilidade, eficácia e efetividade dos direitos sociais de caráter prestacional.

Um primeiro problema, deve-se ao enquadramento dado por alguns estudiosos aos direitos sociais como meras diretrizes, ou normas programáticas não vinculantes, ou direitos com déficit de normatividade. Para essa vertente doutrinária, muitas dessas normas estariam inseridas em princípios, sintetizando programas e diretrizes de pensamento político a fim de que o legislador ordinário se encarregue de prover meios para que possa se tornar uma realidade.

As normas constitucionais programáticas podem ser definidas, de maneira sintética, como regras constitucionais que buscam conciliar interesses de grupos políticos e sociais antagônicos, apresentando conteúdo econômico-social e função eficaz de programa, obrigando os órgãos públicos, mediante a determinação das diretrizes que estes devem cumprir (PIMENTA, 2012, p. 9).

Para Paulo Roberto Lyrio Pimenta (2012, p. 9), num primeiro momento, defendia-se que as normas programáticas não passavam de exortações morais, declarações

desprovidas de qualquer eficácia. Posteriormente, entretanto, por força da influência da doutrina italiana, liderada pelo constitucionalista Vezio Crisafulli, uma nova corrente doutrinária surgiu, defendendo a eficácia das normas constitucionais programáticas, recusando a estas o mero rótulo de “conselhos” ou “exortações morais”.

Nesse contexto, as normas programáticas estabelecem programas, exigindo que o legislador os implemente por meio de lei, criando, assim, direito subjetivo a prestações normativas, pois normas gerais deverão ser veiculadas por meio de lei para que o direito seja satisfeito (PIMENTA, 2012, p. 9-10).

Esse parece ser o entendimento da doutrina majoritária, que costuma atribuir uma certa dose de carga eficaz às normas de caráter programático, na medida em que não se admite falar em norma de direito fundamental desprovida de eficácia, não impedindo, todavia, falar de uma dimensão programática dos direitos fundamentais.

As normas programáticas, portanto, conteriam em sua substância, imposições que vinculariam o legislador não só em concretizar os programas, tarefas, e fins, mas sobretudo – ao cumprir seu mister –, não se afastar das balizas preestabelecidas nas normas definidoras de direitos fundamentais de caráter prestacional.

A propósito, o Supremo Tribunal Federal (STF) já proferiu entendimento jurisprudencial segundo o qual:

A INTERPRETAÇÃO DA NORMA PROGRAMÁTICA NÃO PODE TRANSFORMÁ-LA EM PROMESSA CONSTITUCIONAL INCONSEQUENTE. O caráter programático da regra inscrita no art. 196 da Carta Política - que tem por destinatários todos os entes políticos que compõem, no plano institucional, a organização federativa do Estado brasileiro - não pode converter-se em promessa constitucional inconsequente, sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado (RE 271.286 AgR / RS - RIO GRANDE DO SUL. Relator(a): Min. CELSO DE MELLO. 12/09/2000).

O precedente acima citado, trata-se da discussão acerca da aplicabilidade imediata do direito fundamental social à saúde, mas cujos fundamentos podem muito bem ser aplicados no âmbito do direito à moradia, não só por também configurar um direito social, mas sobretudo por ser um direito que guarda estreita relação com o direito à saúde, pois o indivíduo que não tem onde morar, possivelmente estará alijado do direito à saúde, ou até mesmo da própria vida.

Com efeito, trata-se de recursos extraordinários que foram interpostos pelo Estado do Rio Grande do Sul e pelo Município de Porto Alegre, buscando reformar decisão proferida pelo Tribunal de Justiça local, que reconheceu incumbir a esses entes, a obrigação de prestação material consistente no fornecimento gratuito de medicamentos necessários ao tratamento da AIDS, com fundamento no art. 196 da Constituição.

Para o Pretório Excelso, as disposições constitucionais relativas aos direitos fundamentais do ser humano são autoaplicáveis, dado a importância dos referidos direitos. Não basta, portanto, que o Estado limite-se a proclamar o reconhecimento formal de um direito, sendo imprescindível que ele seja integralmente respeitado e plenamente garantido, “especialmente naqueles casos em que o direito se qualifica como prerrogativa jurídica de que decorre o poder do cidadão de exigir, do Estado, a implementação de prestações positivas impostas pelo próprio ordenamento constitucional”. Daí porque o caráter programático de um dispositivo constitucional não pode configurar óbice à efetivação dos direitos sociais – convertendo-se em promessa constitucional inconsequente –, cabendo ao Poder Público a obrigação de tornar efetivos esses direitos, por meio de políticas públicas idôneas.

No âmbito do direito à moradia, em particular, “não há como desconsiderar que [...] inequivocamente também (mas não só), assume, no que diz com a sua perspectiva prestacional, a condição de norma programática”, todavia, tais normas, ainda que assumindo essa feição programática, têm o poder de impor “ao poder público a tarefa de atuar positivamente na promoção, proteção, enfim, na concretização das metas constitucionalmente estabelecidas”, objetivando assegurar condições de moradia dignas à população (SARLET, 2009, p. 36-37).

Ou melhor, ainda que se defenda uma dimensão programática do direito à moradia, ainda assim tal característica não seria por si só suficiente a esvaziar a fundamentalidade desse direito, até porque, ainda que de caráter programático, as normas fundamentais não são destituídas de eficácia, como já esclarecido neste trabalho.

O direito à moradia – assim como os demais direitos econômicos, sociais e culturais, bem como os direitos civis e políticos –, são exigíveis, como defendem Victor Abramovich e Christian Courtis, não se sujeitando a meras orientações políticas:

Em algumas posições teóricas, as obrigações vinculadas aos direitos econômicos, sociais e culturais tendem a ser entendidas como simples orientações de políticas públicas dirigidas aos poderes políticos, de modo que – de acordo com essas visões – as possibilidades de revisão judicial das medidas tomadas sobre a matéria são mínimas. Como se vem afirmando neste trabalho, acreditamos que se trata de uma posição não somente incorreta, mas também lesiva a potencialidade dos direitos econômicos, sociais e culturais que se pretende defender. A obrigação de não regressividade constitui justamente um dos parâmetros de julgamento das medidas adotadas pelo Estado em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais que é diretamente aplicável ao Poder Judiciário. (ABRAMOVICH; COURTIS, 2011, p. 119).

Assim, não se desconhecem os problemas decorrentes da aplicação imediata das normas programáticas, todavia, a ideia de ineficácia de tais normas não resiste ao postulado hermenêutico da máxima efetividade dos direitos fundamentais, na medida em que todas as normas constitucionais podem ser diretamente aplicadas pela via jurisdicional. “Toda norma constitucional é provida de eficácia jurídica e deve ser interpretada e aplicada em busca de sua máxima efetividade, única forma de garantir a realização plena da constituição.” (SOUZA, 2011, p. 112).

Por outro lado, a satisfação de direitos subjetivos, veiculados pelas normas programáticas, exige a realização de despesas pelo Estado, ou seja, a implementação desses direitos importa em custos para o ente público, sujeitando-se à Reserva do Possível. Vale dizer, o objeto dos direitos sociais depende da existência de recursos financeiros ou meios jurídicos necessários à sua satisfação, o que leva a doutrina a sustentar que os direitos sociais se sujeitam à possibilidade de disposição econômica e jurídica por parte do destinatário da norma (CUNHA JÚNIOR, 2015, p. 13).

Em outras palavras, a Reserva do Possível (*Der Vorbehalt des Möglichen*), é uma limitação fático-jurídica à efetivação dos direitos fundamentais, inclusive daqueles assegurados por normas constitucionais programáticas. Ou seja, em determinadas situações, a eficácia dessas normas pode ser restringida pela falta de recursos financeiros estatais, para realizar determinada providência material (PIMENTA, 2012, p. 13).

Nessa linha de pensamento, assevera a doutrina clássica que os direitos civis por não demandarem a intervenção do Estado para realização, não geram custos na medida em que apenas impõem vedações, cujo atendimento se dá pela não realização das condutas vedadas (FERNÁNDEZ *apud* DANTAS, 2011, p. 296). Assim,

por estarem inicialmente dirigidos a uma conduta omissiva do Estado, não têm sido normalmente questionados, pois geralmente são associados a ideia de ausência de conteúdo econômico, na medida em que o objeto de sua proteção são os direitos subjetivos, tais como vida, intimidade, liberdades etc. Já os direitos sociais, nesta visão, por serem positivos, exigiriam diversas prestações do Estado, demandando importantes despesas econômicas, não merecendo, portanto, igual sorte.

Todavia, cumpre recordar que todos os direitos fundamentais possuem uma dimensão positiva, e, portanto, relevância econômica. Com maestria, Holmes e Sunstein (2019, p. 23-35) ressaltam a futilidade da dicotomia, asseverando que todos os direitos são positivos, pois ainda que se fale em direitos clássicos de liberdade e defesa, quase todos implicam em deveres correlatos, ou seja exigem para a sua implementação medidas positivas do Estado, mobilizando a utilização de recursos materiais e humanos. Ou seja, todos os direitos têm alto custo para o Estado, de modo que esta linha argumentativa desposada por alguns estudiosos não poderia ser limitada aos direitos sociais de cunho prestacional.

Corroborando com o entendimento acima apresentado, vale trazer a lição de Dirley da Cunha que rejeita a tese de encontrar-se a eficácia dos direitos fundamentais dependente do limite fático da reserva do possível. Para ele, com base na lição de Andreas J. Krell, (2002, p. 53-54)

[...] sempre haverá um meio de remanejar os recursos disponíveis, retirando-os de outras áreas (transporte, fomento econômico, serviço da dívida, etc.), onde sua aplicação não está tão intimamente ligada aos direitos mais essenciais do homem, como a vida, a integridade física, a saúde e a educação, por exemplo. Ademais, os problemas de “caixa” não podem ser guindados a obstáculos à efetivação dos direitos fundamentais sociais, pois imaginar que a realização desses direitos depende de “caixas cheias” do Estado significa reduzir a sua eficácia a zero, o que representaria uma violenta frustração da vontade constituinte (*apud* CUNHA JÚNIOR, 2015, p. 17).

Também com fulcro na doutrina de Andreas Joachim Krell, assevera Marcos Souza (2011, p. 114) que a reserva do possível representa uma falácia no sistema jurídico brasileiro, resultado de um Direito Constitucional Comparado equivocado, em particular nos países “onde não tem sido difícil a um ente público justificar sua omissão social perante critérios de política orçamentária e financeira, enfraquecendo a obrigatoriedade do Estado em cumprir os direitos fundamentais sociais”.

Em arremate, Miguel Calmon Dantas (2011, p. 324) esclarece que é possível buscar medidas menos custosas para realizar direitos fundamentais, exigindo, para tanto, o desenvolvimento de mecanismos ou esquemas de cooperação entre o poder público e a iniciativa privada, ou, ainda, a adoção de políticas públicas que transfiram parcela do ônus da implementação de determinados direitos à iniciativa privada, em razão da própria eficácia horizontal dos direitos fundamentais.

O STF já teve oportunidades de se posicionar sobre a questão, manifestando-se pela possibilidade de concretização, pelo Judiciário, dos direitos fundamentais a prestação, no que tange ao controle de políticas públicas. Segue a ementa:

EMENTA: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. A QUESTÃO DA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO CONTROLE E DA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM TEMA DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, QUANDO CONFIGURADA HIPÓTESE DE ABUSIVIDADE GOVERNAMENTAL. DIMENSÃO POLÍTICA DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL ATRIBUÍDA AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INOPONIBILIDADE DO ARBÍTRIO ESTATAL À EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS, ECONÔMICOS E CULTURAIS. CARÁTER RELATIVO DA LIBERDADE DE CONFORMAÇÃO DO LEGISLADOR. CONSIDERAÇÕES EM TORNO DA CLÁUSULA DA “RESERVA DO POSSÍVEL”. NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO, EM FAVOR DOS INDIVÍDUOS, DA INTEGRIDADE E DA INTANGIBILIDADE DO NÚCLEO CONSUBSTANCIADOR DO “MÍNIMO EXISTENCIAL”. VIABILIDADE INSTRUMENTAL DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO NO PROCESSO DE CONCRETIZAÇÃO DAS LIBERDADES POSITIVAS (DIREITOS CONSTITUCIONAIS DE SEGUNDA GERAÇÃO).¹⁷

Essa decisão é de inafastável importância, pois nela, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a dimensão política da jurisdição constitucional conferida à Corte, que não pode demitir-se do gravíssimo encargo de tornar efetivos os direitos econômicos, sociais e culturais, “sob pena de o Poder Público, por violação positiva ou negativa da Constituição, comprometer, de modo inaceitável, a integridade da própria ordem constitucional”.

Obtemperou o Ministro Celso de Mello, que não se inclui no âmbito das funções institucionais ordinárias do Poder Judiciário a atribuição de formular e de implementar políticas, pois esse encargo reside, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo. Todavia, tal incumbência poderá, excepcionalmente, atribuir-se ao Poder Judiciário, “se e quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os

¹⁷ STF ADPF 45/2004, rel. Min. Celso de Mello, j, 01/07/2004.

encargos político-jurídicos que sobre eles incidem, vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a integridade” de direitos fundamentais constitucionais, ainda que derivados de cláusulas revestidas de conteúdo programático.

Não se mostrará lícito, portanto, que o Poder Público manipule indevidamente sua atividade financeira e/ou político-administrativa, criando obstáculos artificiais que revelem “o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência”, de modo que a cláusula da reserva do possível – salvo justo motivo objetivamente aferível – “não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa”, puder resultar na aniquilação dos direitos fundamentais.

Fixadas, então, as relevantes considerações acerca do julgado acima, devemos prosseguir no objetivo proposto por este capítulo, ressaltando que o direito à moradia, na condição de um direito a prestações fáticas, que proporcionem o acesso a uma moradia digna, tem sido objeto de tratados internacionais sobre o tema, não impondo necessariamente aos Estados a obrigação de viabilizar a todos uma moradia, mas de empreenderem progressivamente esforços no sentido de aumentar, continuamente, o seu grau de efetivação.

Cite-se, a título de exemplo, e em razão da sua importância, o compromisso internacionalmente firmado pelo Brasil, ao subscrever o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - PIDESC, que no seu artigo 2º, item I, “revela o compromisso de utilizar o máximo de seus recursos disponíveis, de forma a tentar assegurar, progressivamente, o pleno exercício dos direitos sociais.” (SOUZA, 2011, p. 117).

Prosseguindo, outra objeção comumente apresentada pela doutrina, diz respeito à indeterminabilidade dos direitos sociais de caráter prestacional. Ao contrário dos direitos de defesa que geralmente não costumam ter sua eficácia e aplicabilidade questionadas, os direitos sociais prestacionais demandariam uma concretização legislativa, dependendo da conjuntura socioeconômica.

Nessa linha de intelecção, levando em consideração tanto os argumentos contrários, quanto os favoráveis, Robert Alexy (2008, p. 511-517) propõe um “modelo

de direitos fundamentais sociais”, no qual se baseia no sopesamento entre princípios, para saber quais direitos sociais o indivíduo definitivamente tem.

Para Alexy, uma posição deve ser vista como jurídico-fundamentalmente garantida quando o princípio da liberdade fática a exigir com urgência e se o princípio da separação de poderes, o princípio democrático, bem como os princípios materiais em sentido contrário forem afetados em uma medida relativamente baixa. É o que ocorre nos direitos fundamentais sociais mínimos, a exemplos, do mínimo existencial e de uma moradia simples.

Em complemento, ressalta o multicitado autor alemão, que os direitos fundamentais sociais são, como regra geral, direitos *prima facie*¹⁸ – denotando, assim, seu caráter principiológico –, o que não significa dizer que não possam ser definitivos, necessitando, entretanto da ponderação para que sejam considerados vinculantes e não simples enunciados programáticos, como preconizava a doutrina clássica. Em determinados casos um princípio orçamentário poderá ter peso maior, noutros, todavia, a situação poderá ser inversa. No caso dos direitos fundamentais sociais mínimos, a exemplo do direito a uma moradia simples, o cidadão terá um direito definitivo à prestação, pois o princípio da liberdade fática terá um peso maior do que os demais princípios constitucionais formais e materiais colidentes.

Portanto, sempre quando da ponderação acima sugerida resultar prevalência do direito social à moradia, haverá, pelo menos em princípio, a possibilidade de se reconhecer um direito subjetivo a prestações advindo diretamente da Constituição. “Ou seja, a norma constitucional torna-se fonte direta de comandos e obrigações aos órgãos públicos, com uma força normativa autônoma, que independe de qualquer regulamentação.” (MARMELSTEIN, 2008, p. 302).

Ademais, ainda na esteira da aplicabilidade dos direitos sociais – agora num recorte mais voltado ao direito à uma moradia adequada –, Ingo Sarlet (2009, p. 37-38) apresenta como possibilidades, a criação de linhas de financiamento específicas para pessoas de baixa renda, estabelecimento de sistema de mutirões e criação de uma rubrica específica em matéria de assistência social, voltada a cobrir temporariamente despesas com habitação, a exemplo de alugueres.

¹⁸ Para ALEXY (2008, p. 103-104) “princípios exigem que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes. Nesse sentido, eles não contêm um *mandamento definitivo*, mas apenas *prima facie*”.

Em relação às prestações de caráter normativo, revela ainda Sarlet (2009, p. 38) que com a edição do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), o legislador nacional deu um importante passo para efetivação do direito à moradia, como na previsão do usucapião coletivo – facilitando a regularização dos assentamentos irregulares –, assim como na previsão dos institutos da concessão de direito real de uso e do uso especial para fins de moradia, que também são previstos na lei de regularização fundiária (Lei nº 13.465/2017), que ainda será objeto de análise neste trabalho.

Por derradeiro, no âmbito da interpretação judicial, a aplicação imediata do direito à moradia, permite ao juiz extrair da própria constituição a solução para os conflitos aos quais está envolvido. Como exemplo, cita Marmelstein (2008, p. 303) decisões da Justiça Federal¹⁹, que muito antes da liberação por lei das verbas de FGTS, para cobrir despesas oriundas de enchentes, já havia reconhecido essa possibilidade, tendo como parâmetros a dimensão social do FGTS, o direito à moradia e o princípio da dignidade da pessoa humana, destacando a necessidade de “se atentar para a preocupação do legislador em possibilitar ao trabalhador a movimentação do saldo de sua conta fundiária para fins de aquisição da casa própria”, pois não se pode “impedir que alguém que teve sua residência atingida por uma enchente levante os valores depositados a título de Fundo de Garantia do Tempo de Serviço para reformá-la”²⁰.

Assim, diante de todas as considerações acima expostas, em conformidade com a melhor doutrina, é possível concluir pela aplicabilidade imediata e plena eficácia das normas definidoras do direito à moradia, impondo ao Estado brasileiro a obrigação de adotar as políticas e ações voltadas a tornar efetivo esse direito, em especial aos que se encontram no estado de pobreza e miserabilidade, o que não significa prover e dar habitação para todos os cidadãos, mas sim construir políticas públicas que garantam o acesso de todos ao mercado habitacional, sobretudo para aqueles segmentos sociais que vivem em condições precárias de habitabilidade e situação indigna de vida (SAULE JÚNIOR, 2004, p. 182-183).

¹⁹ TRF 4ª REGIÃO, AC 570.401-SC, j. 30/03/2000 e AC 257.202-SC, j. 03/05/2000.

²⁰ TRF4, AC 1998.04.01.092261-4, TERCEIRA TURMA, Relator PAULO AFONSO BRUM VAZ, DJ 03/05/2000.

Tais considerações, por certo, não afastam o necessário debate, ainda carente de desenvolvimento, acerca do problema habitacional no Brasil. É o que se verá no capítulo seguinte.

3 O PROBLEMA DA MORADIA NO BRASIL

Para compreender o problema habitacional no Brasil – como fenômeno social que exclui grande parte da população do direito à moradia –, se faz necessária, inicialmente, uma acurada investigação acerca do processo de urbanização que ocorreu no país ao longo da história, pois este fenômeno constitui-se num dos principais fatores de desencadeamento da crise da moradia no país, que atrelado à inexistência de políticas públicas efetivas, voltadas a solucionar ou ao menos efetivamente mitigar o problema da moradia, promoveu o cenário de grave segregação socioespacial nas principais cidades brasileiras.

3.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO PROBLEMA HABITACIONAL BRASILEIRO

3.1.1 Os antecedentes do processo de urbanização no país

O fenômeno urbano no Brasil vinculou-se à política de ocupação e povoamento da Colônia e sua evolução esteve atrelada aos ciclos econômicos brasileiros (SILVA, 2010, p. 21), sendo que “não é exagero afirmar que o processo de urbanização brasileiro se inicia mais decisivamente apenas no século XX” (MARICATO, 2015, p. 8), devendo ressaltar, entretanto, que para Milton Santos (1993, p. 19), a urbanização brasileira se desenvolve no século XVIII, amadurece no século XIX e apenas no século XX é que atinge as características da atual urbanização.

As primeiras feitorias e alguns agrupamentos humanos agrícolas surgiram da exploração grosseira dos recursos naturais, a exemplo do pau-brasil, sendo São Vicente – uma das mais conhecidas capitanias hereditárias existentes no Brasil no século XVI – fundada com a expedição colonizadora comandada por Martim Afonso, dando início à formação de vilas e povoados, notadamente no litoral brasileiro (SILVA, 2010, p. 21).

O Brasil no período colonial teve alguns centros urbanos importantes, podendo falar-se, inclusive, da formação de cidades de porte razoável, a exemplo de Salvador (MARICATO, 2015, p. 8).

Em 1780, Salvador tinha 32.209 habitantes no centro (distribuídos em dez freguesias) e 20.076 moradores no subúrbio (distribuídos em onze freguesias). Tratava-se, portanto, de uma cidade de porte razoável, com mais de 50 mil habitantes. (MARICATO, 2015, p. 8).

Embora o local eminente da atividade produtiva fosse o campo, eram as cidades que exerciam o papel de articulação com o comércio internacional – exímia fonte de recursos e financiamento –, ou seja, viabilizavam os interesses mercantilistas europeus na relação com a Colônia. Portanto, as cidades se tornaram grandes centros urbanos – resultado da ação urbanizadora das autoridades coloniais –, com certa autonomia e concentração das atividades administrativas (MARICATO, 2015, p. 8).

Importa ressaltar que os aglomerados urbanos, em regra, só se desenvolviam espontaneamente no Litoral, em razão do tipo de economia voltada para o comércio exterior, até o ciclo do café (SILVA, 2010, p. 21), sendo possível afirmar que ao longo dos dois primeiros séculos coloniais o surgimento das cidades ficou restrita à Costa Atlântica.

A política da Metrópole era contraditória. Pretendia realizar e instaurar na Colônia o regime municipalista pela política da fundação de povoações e vilas, mas realizava uma política econômica e povoadora de distribuição de terra em sesmarias, que isolava o homem. Procurava “reunir os moradores dispersos”, fundando povoações e vilas, mas, ao mesmo tempo, os forçava à dispersão e ao centrifugismo, instituindo o regime de sesmarias vastas e fomentando a constituição autárquica dos “engenhos rurais”. Muitos povoados e núcleos habitacionais existiam e ainda existem que, no entanto, não podem, a rigor, receber o título de “urbanos”, porque não passam de agricultores aldeados. (VIANNA, *apud* SILVA, 2010, p. 22).

Destarte, somente com a queda do açúcar e ascensão da exploração do ouro é que as cidades avançaram para o interior, deslocando o eixo da dinâmica econômica para o Centro-Sul e a capital transferida para o Rio de Janeiro em 1763 (MARICATO, 2015, p. 12).

Assim, com o declínio da produção do açúcar e a ascensão da exploração do ouro, surge um movimento de interiorização que forjou a formação de vilas e pequenas cidades, inclusive, algumas mais destacadas com manifestações artísticas e culturais – merecendo destaque para a obra de Antônio Francisco Lisboa, o Aleijadinho –, sendo que somente algumas delas possuíam calçamento nas ruas e saneamento básico. Outrossim, a fixação de normas para ocupação do solo nos territórios de domínio português, com as chamadas Ordenações Filipinas entre 1540 e 1640 e a política de urbanização instituída entre 1750 e 1777, liderada pelo marquês de Pombal, apesar de resultar na realização de obras públicas nas grandes cidades, não

foi capaz de superar a desordem na moradia urbana e a escassez habitacional (MARICATO, 2015, p. 12-15).

Neste giro, desembarca no Brasil, em 1808, a Corte Portuguesa, fugindo de Napoleão, trazendo consigo mais de 10 mil pessoas, produzindo significativo impacto no processo de urbanização, em especial, da cidade do Rio de Janeiro, a começar pela abertura dos portos e liberação da produção industrial. Com a Corte, houve o desenvolvimento de vários setores, como construção das Escolas de medicina na Bahia e Rio de Janeiro, Academias de direito de Olinda e São Paulo, Academias militar e da marinha e inauguração do Banco do Brasil. Ademais, a vida cultural ampliou-se com a construção do Teatro Municipal, da Biblioteca Nacional e a Academia de Belas Artes em 1816 (MARICATO, 2015, p. 16).

É nesse contexto que se deu a passagem do Brasil colônia para um país independente, sendo que em 1822 o Brasil tinha doze centros urbanos classificados como cidades²¹, destacando-se no período imperial acontecimentos importantes²² que propiciaram a gestação das mudanças fundamentais responsáveis pelo processo de urbanização no Brasil (MARICATO, 2015, p. 17).

Para além disso, vale ressaltar que o sistema de sesmarias tido como fundamental para a economia da Coroa Portuguesa e depois para o Brasil Império, vigorou no Brasil até 1822 e a conseqüente ocupação ampla e indiscriminada da terra, consolidou-se na excludente realidade fundiária brasileira (MARICATO, 2015, p. 22-23).

Cumpra o registro de que para parcela da doutrina, até esse estágio do desenvolvimento urbano brasileiro, ainda não é possível falar necessariamente em “problema habitacional no Brasil”, em que pese possuir aqui suas raízes históricas, pois tal problema só efetivamente surgiu com o “homem livre” produzido pelo capitalismo e pelas especificidades das lutas de classe dele decorrentes.

Não havia “problema” da habitação para o escravo, quer no Brasil, quer na Grécia antiga, inclusive e especialmente porque o escravo não tinha direito à habitação. O próprio direito era então conceituado de forma totalmente diversa da de hoje, no Brasil do século XVIII ou na

²¹ Segundo Milton Santos (1993, p. 18), “entre 1650 e 1720 foram fundadas trinta e cinco vilas, elevando-se duas delas à categoria de cidades: Olinda e São Paulo. Ao final do período, a rede urbana estava constituída por respeitável conjunto de sessenta e três vilas e oito cidades”.

²² Lei de Terras, de 1850 – que pela primeira vez distinguiu o solo público do privado –, a abolição da escravidão em 1888 e a proclamação da república, de 1889.

Grécia antiga. A formulação da questão da habitação não pode ser desvinculada das determinações fundamentais que historicamente a engendram. No Brasil escravocrata, a habitação era problema para quem? A quem tocava a responsabilidade, senão de resolvê-lo, pelo menos de minorá-lo? Ao Estado? Positivamente não. Nem o Reino de Portugal nem o Império do Brasil em seus primórdios, jamais reconheceram e muito menos assumiram esse problema. Também a sociedade civil não o colocou ao Estado, nem tampouco a classe dirigente o reconheceu como seu. Tudo isso simplesmente porque o problema não existia. (VILLAÇA, 1986, p. 03-04).

Com efeito, do início do século XVIII até meados de 1850, a agricultura e a utilização indiscriminada de mão de obra escrava ditavam as bases do sistema econômico brasileiro, sendo que a questão da habitação ficava reservada apenas aos proprietários de terras, que se ocupavam com o fornecimento de moradia e alimentação à mão de obra. Ou seja, nessa época a temática habitacional era meramente privada, sem preocupação governamental, até por que não existia massa de trabalhadores para acomodar, uma vez que os escravos viviam as expensas de seus senhores (SOUZA, 2013, p. 42-43).

Nesse cenário, merece registro algumas medidas e acontecimentos que viabilizaram as condições para a urbanização no final do século, dentre elas, a Lei de Terras de 1850 que possibilitou a generalização da terra como mercadoria privada, beneficiando a grande burguesia da época – uma vez que era a única com recursos necessários à sua compra –, e impactando a ordenação das ruas e casarios nos núcleos urbanos (MARICATO, 2004, p. 17-23).

A Lei de Terras permitiu a regularização das sesmarias e a legitimação da posse onde existisse “cultura efetiva”, definiu terras devolutas como aquelas terras que não sendo de sesmarias regularizadas ou posses legitimadas seriam devolvidas ao domínio da nação; permitiu a venda das terras devolutas, após sua demarcação, por preço mínimo ou em hasta pública; criou os registros paroquiais, para a obrigatória declaração das terras havidas em sesmarias ou possuídas sem título e criminalizou a ocupação das terras devolutas.

Ao criminalizar a ocupação das terras devolutas, extinguiu os minifúndios que surgiram a partir de 1822, cujas terras acabaram sendo incorporadas pelos proprietários das áreas maiores com os quais confrontavam. Os lavradores de pequenas áreas não podiam comprar suas áreas por preço mínimo ou em hasta pública. Assim, simplesmente desapareceram do cenário nacional (IMPARATO, 2001, p. 280).

Outro evento importante foi a Lei Áurea de 1888, consistindo em medida tomada objetivando a abolição da escravidão, devido as grandes pressões realizadas pelo

mercado internacional, sobretudo o da Inglaterra que acabou por resultar em um grande processo de migração dos escravos recém libertos, do campo para as cidades (MARICATO, 2004, p. 17-23).

Destarte, a libertação dos escravos em 1888, teve como consequência a migração de quase dois milhões de ex-escravos que saem das fazendas, das senzalas, e se dirigem para as cidades em busca de trabalho. Como ex-escravos, foram impedidos pela Lei de Terras de se apossarem de terrenos e, assim, de construir suas moradias. Esses trabalhadores negros foram, então, se deslocando para as piores regiões da cidade, em terrenos íngremes, nos morros, ou nos manguezais, que não interessavam ao capitalista (LEHFELD, 1988, p.07).

Para se ter uma ideia da dimensão do problema, em 1861, 21.929 pessoas, de uma população de 191.002, viviam em cortiços²³. Em 1888, ano da abolição, esse número foi para 46.680, provocando todas as mazelas decorrentes da concentração da pobreza, ausência de saneamento básico, altos índices de desemprego e criminalidade, insalubridade e epidemias, bem como, o congestionamento habitacional nos cortiços e casas de cômodo. Ou seja, a habitação passa a ser uma das principais demandas ligadas à melhoria da condição de vida, permanecendo sem solução até os dias de hoje (MARICATO, 2015, p. 24-27).

Ressalta Nabil Bonduki (2017, p. 20) que os primeiros indícios de segregação espacial são concomitantes ao problema da habitação popular no final do século XIX²⁴, impedindo que os diferentes estratos sociais sofressem da mesma maneira, pois somente à elite brasileira era garantindo o uso exclusivo, livres da deterioração, além de uma apropriação diferenciada dos investimentos públicos. Tais indícios de segregação surgem mais especificamente a partir de 1880, com o aparecimento dos bairros operários e dos bairros residenciais finos, ressaltando o referido autor, entretanto, que até a década de 1870, com exceção das chácaras periféricas, quase não havia diferenças funcionais de um ponto a outro da cidade.

²³ “Estes cortiços [...] não são senão casas de dormida a que se adicionam alguns cômodos para uso comum: uma sala com vários fogões improvisados para gozo de todos, uma latrina pessimamente instalada e compridos corredores com iluminação insuficiente” (MOTTA, 1894 *apud* BONDUKI, 2017, p. 20). “No cortiço, a segregação é experimentada como a mais absoluta ausência de dignidade no exercício do direito de morar, as condições de habitabilidade são precaríssimas ou inexistentes (ALFONSIN, 2001, p. 202).

²⁴ Entre 1886 a 1900, “principalmente na cidade de São Paulo, houve uma verdadeira explosão demográfica, desencadeando-se sua primeira crise habitacional” (SOUZA, 2013, p. 45).

3.1.2 As reformas urbanas e o início do problema da habitação

No final do século XIX, 80% dos trabalhadores brasileiros ainda estavam no campo, mas a indústria nascente aos poucos se expande e as cidades deixam de ser apenas locais das atividades administrativas, comerciais, financeiras e culturais para se tornarem locais de produção. Com a chegada aos núcleos urbanos dos imigrantes, dos escravos libertos e dos trabalhadores brancos livres, houve o crescimento desordenado das cidades acarretando demanda por moradia, transporte, serviços urbanos e produtos industriais para a sua sobrevivência (MARICATO, 2015, p. 26).

Assumindo o papel de provedor habitacional está a iniciativa privada²⁵, que objetivava basicamente a obtenção de rendimentos pelo investimento na construção ou aquisição de moradias de aluguel, sendo os cortiços o principal modelo ofertado. Tal empreendimento era altamente rentável na época, devido ao baixíssimo investimento, resultando em alto adensamento das edificações por lote e péssimas condições estruturais e higiênicas (BONDUKI, 1994, 712-713).

Dessa associação de falta de saneamento urbano e baixa salubridade das edificações, o surgimento de epidemias tornou-se inevitável, transformando-se logo em problema de saúde pública, como bem descreve Marins (*apud* PONTES, 2014, p. 84), citando o exemplo da cidade do Rio de Janeiro:

O quadro precário das habitações das maiores faixas das populações urbanas cariocas se repetia nas demais capitais provinciais, o que se tornava evidente nas altas taxas de mortalidade que acometiam os domicílios populares, provocadas pela sucessão de surtos de cólera-morbo, febre amarela, varíola, malária e em particular de tuberculose [...]. Doenças todas que grassavam em razão das péssimas condições de salubridade oferecidas pelas ruas imundas, mas sobretudo pelas casas lotadas e sem infraestrutura de esgotamento e abastecimento de água, insuficientes e ineficientes mesmo na corte.

Com efeito, a deterioração das condições de vida na cidade, provocada pelo influxo de trabalhadores mal remunerados ou desempregados e pela falta de habitações populares, aliados a precariedade dos serviços de água e esgoto, passaram a constituir séria ameaça à saúde pública, obrigando o Estado a intervir – para tentar controlar a produção e o consumo de habitações –, atacando em três

²⁵ Bonduki (2017, p. 46) denomina de “*produção rentista da habitação*”, que consistia na construção de casas para locação “pois o investimento visava a obtenção de uma renda mensal pelo uso do dinheiro”.

frentes a saber: 1) controle sanitário das habitações, 2) legislação e códigos de posturas, e 3) participação direta em obras de saneamento das baixadas, sendo essas medidas marcadas por uma concepção que identificava na cidade e nas moradias as causas das doenças, as quais seriam extirpadas por meio da regulamentação do espaço urbano e do comportamento de seus moradores, consubstanciando-se num instrumento de controle social e manutenção da ordem (BONDUKI, 2017, p. 27-29).

Seguindo um modelo “haussmanniano”²⁶, uma série de reformas urbanas foram empreendidas em várias cidades brasileiras, a exemplo do Rio de Janeiro, a qual foi chamada de “Regeneração”, o que demandou complexas legislações para a edificação e código de posturas municipais, que geralmente invocando razão de saúde pública, pois não eram raras as epidemias, buscavam conter a proliferação de cortiços – notadamente nas áreas centrais das cidades – e a prática de autoconstrução da moradia, em especial, das favelas inicialmente instaladas nos morros mais próximos ao centro das cidades.

Não demorou para que os gestores, que nessa época possuíam poderes ditatoriais, passassem a promover uma série de intervenções de natureza excludente, como o despejo de famílias pobres dos cortiços ou “cabeças-de-porco”, localizados nas áreas centrais da cidade (MARICATO, 2015, p. 28).

Para além, uma política de vacinação foi implementada – chefiada por Oswaldo Cruz –, gerando o inconformismo popular, o que resultou na chamada Revolta da Vacina de 1904. A “regeneração” do Rio de Janeiro foi acompanhada por outras cidades conjugando *saneamento* – consistente em medidas higiênicas e afastamento de pobres, mendigos e negros das áreas centrais –, *embelezamento* – que consistiu no tratamento estético e paisagístico que pressupunha a inexistência da pobreza e –, *segregação territorial* – com a alocação da massa trabalhadora pobre para moradias em áreas afastadas (MARICATO, 2015, p. 28-29).

Este é um exemplo marcante de como a burguesia resolve na prática a questão da habitação. Os focos de epidemias, as mais infames cavernas e buracos em que o modo de produção capitalista encerra noite após noite os nossos operários não são eliminados, mas apenas... mudados de lugar! A mesma necessidade econômica que os tinha provocado no primeiro sítio os produz também no segundo. E, enquanto o modo de produção capitalista existir, será disparate

²⁶ A reforma urbana do Rio de Janeiro, na época capital federal, foi inspirada na reforma de Paris, executada pelo urbanista, o Barão de Haussmann, sob o comando de Napoleão III, entre 1850 e 1870 (MARICATO, 2015, p. 29).

pretender resolver isoladamente a questão da habitação ou qualquer outra questão social que diga respeito à sorte dos operários (ENGELS, 2013, Pos. 1530).

Como as doenças não eram restritas apenas aos pobres, mas atingia toda as classes sociais, estas intervenções promovidas pelo Estado na verdade não visavam o combate das epidemias ou proteção da saúde pública, mas sim o afastamento dos cortiços das áreas onde as camadas de mais alta renda residiam. Destarte, “a proteção dos valores imobiliários viria a ser nas décadas subsequentes, até os dias de hoje, uma das razões inconfessadas de muitas leis urbanísticas nos municípios brasileiros.” (VILLAÇA, 1986, p. 14).

Essa concepção sobre o modelo adotado pelo estado para lidar com o “problema das epidemias”, também foi tratada por Daniele Regina Pontes (2014, p. 85-86), que destaca que essas questões higienistas serviram de justificativa à “ameaça” aos interesses elitistas, provocando um conjunto de reformas de caráter segregacionista, que mudaria a feição de vários bairros e vilas consolidadas das cidades. Ressalta que “pelo despejo ou pelo aumento do valor dos aluguéis, a expulsão das camadas mais pobres da população das áreas de interesse imobiliário foi realizada pelo próprio Estado”.

As reformas justificadas pela falta de infraestrutura e higiene, obrigaram a população – que já se encontrava fragilizada pelas péssimas condições de vida e de salubridade –, a sair das áreas mais centrais pela via dos despejos forçados e ceder espaço à institucionalização da propriedade privada individualizadora, antes pela violência das ações do próprio Estado e depois pelas garantias, não menos violentas, oferecidas pelo Direito (PONTES, 2014, p. 87).

Nesse cenário histórico, é possível asseverar que o problema da habitação no Brasil, como questão social, emerge no final do século XIX, com o acentuado crescimento urbano, se intensificando no século seguinte, o que veio a consolidar um modelo marcado pela “segregação e diferenciação acentuada na ocupação do solo e na distribuição dos equipamentos urbanos” (MARICATO, 2015, p. 30-31), entre a cidade oficial e a cidade oculta – formada por negros e brancos pobres, expulsos para a periferia, subúrbios, morros ou várzeas –, carente de serviços de infraestrutura.

As tentativas de superação do problema pelo Estado ocorreram por meio da criação de incentivo público para que a iniciativa privada produzisse habitação

popular, porém sem muito sucesso dada a concorrência da produção informal, associada ao baixo poder aquisitivo da população, resultando, assim, em investimentos pelas grandes empresas em parcelamento de solo e comercialização de lotes, enquanto o pequeno capitalista investiu na produção de pequenos núcleos de casas, destinados à locação. A autoconstrução também passa a ser uma opção, combinada com os loteamentos nos subúrbios (MARICATO, 2015, p. 33-34).

3.1.3 A origem da habitação social

O fim da República Velha e a Revolução de 1930 instauraram um novo período para a habitação no Brasil, com um cenário de política pública, até certo ponto, diferente da então esboçada pelas políticas sanitaristas e pela produção rentista de moradia (PONTES, 2014, p. 90).

Com efeito, o processo de urbanização no Brasil ganha força com a Revolução de 1930, assumindo o Estado uma postura ambígua entre os interesses da burguesia agrária – que havia perdido a sua hegemonia – e os da burguesia industrial (MARICATO, 2015, p. 35).

Essa mudança não se dá, novamente, com o total sacrifício dos setores arcaicos. Os interesses do setor agro-exportador serão relativamente poupados – a base fundiária agrária permanece intocada, a reforma agrária é ignorada e o trabalho rural não é regulamentado, como ocorrerá com o trabalho urbano, na ocasião. (MARICATO, 2015, p. 35).

O crescimento urbano passa a ocorrer pela migração interna no país, ocorrendo o fluxo de uma imensa massa do Nordeste para as cidades em busca de trabalho, fazendo com que a questão da moradia fosse reconhecida oficialmente como um problema. “O clima político, econômico e cultural durante a ditadura Vargas (1930-45) colocou em cena o tema da habitação social com uma força jamais vista anteriormente.” (BONDUKI, 2017, p. 73).

De acordo com Bonduki (2017, p. 14), esse período foi marcado pela “habitação social”, com o Estado assumindo a responsabilidade pela política habitacional, por meio da provisão de moradias e defendendo a intervenção estatal junto à ordem privada. O autor identifica, a partir da era Vargas, três “facetas” da intervenção do Estado: “produção direta ou financiamento de moradias, a regulamentação do mercado de locações e a complementação urbana da periferia”.

Esse elevado interesse pela questão da moradia na época, se justifica pois o país atravessava uma forte crise nesse setor, afetando não só a população de baixa renda, mas também a classe média, que até então morava predominantemente em casas de aluguel. Ademais, generalizou-se o sentimento de que a iniciativa privada era incapaz de enfrentar o problema, tornando inevitável a intervenção do Estado (BONDUKI, 2017, p. 76-78)²⁷.

O problema da moradia assumiu, então, papel fundamental no projeto nacional-desenvolvimentista do Estado Novo, como símbolo da valorização do trabalhador que o regime queria forjar – do “homem novo”, do “trabalhador padrão” avesso a desejos e práticas desviantes –, como sua principal base de sustentação política. O objetivo era criar a ideia de que o trabalho dignifica e gera frutos, a exemplo da habitação, os quais compensariam décadas de sacrifícios (BONDUKI, 2017, p. 83-84).

Esse objetivo não se tratava de uma ideia original do governo Vargas, muito pelo contrário. Engels (2013, p. 108) já havia assinalado, quando escreveu sobre *A Questão da Habitação em 1873*, que a essência da solução – tanto burguesa quanto pequeno-burguesa – do “problema da habitação” é que o operário seja proprietário de sua moradia. Nesse contexto, o papel da família, é ressaltado, como meio de reproduzir a ordem e moral estabelecida e a recriação desse espírito burguês exigia um outro tipo de moradia, a individual, com a eliminação dos cortiços (BONDUKI, 2017, p. 84-86).

Assim, ao se reconhecer que o mercado privado não tinha condições de sozinho resolver o problema da moradia²⁸, a responsabilidade passou a ser do Estado que iniciou uma política social de habitação – promovida pelos Institutos de Aposentadoria e Pensões – voltada ao financiamento da construção de 140 mil moradias, sendo a maior parte destinada ao aluguel, bem como, na criação dos Parques Proletários destinados à transferência de favelados, porém sem produzir mudança na situação de agravamento das condições de moradia (MARICATO, 2015, p. 36).

²⁷ “A partir de 1930, o predomínio da concepção keynesiana e a ascensão do fascismo e do socialismo criaram um clima ideológico amplamente favorável à intervenção do Estado na economia e no provimento aos trabalhadores das condições básicas de sobrevivência, inclusive habitação” (BONDUKI, 2017, p. 81).

²⁸ Tão pouco tinha interesse, pelo menos do ponto de vista qualitativo. Segundo Bonduki (1994, p. 713), a tentativa de atender a demanda pela iniciativa privada, consistia na “produção ou adaptação para moradia popular de pequenas células insalubres, de área reduzida e precárias condições habitacionais, genericamente denominadas «cortiços», consideradas o inimigo número 1 da saúde pública”.

Os Institutos de Aposentadoria e Pensões – IAP's, criados nos anos 30 e vinculados a cada categoria profissional, tinham como objetivo principal proporcionar benefícios previdenciários e assistência médica aos seus associados. Todavia, em que pese o seu objeto principal não estar voltado à habitação, proporcionou grande soma de recursos à produção de moradia. Assim, a habitação aparece de maneira ambígua entre as finalidades dos IAPS, o que impossibilitou a formulação de uma política consistente de habitação social (BONDUKI, 2017, p. 101).

Os anos 40 marcam o período que ficou conhecido como “populismo”, resultado de uma ação sistemática do Estado voltada à produção e comercialização da habitação popular no Brasil, sendo criada em 1946 a Fundação da Casa Popular, que foi o primeiro órgão em escala nacional com o objetivo de oferecer habitação popular à população em geral, mas que na prática fracassou, dada a eficiência dos setores que se opunham ao projeto, por interesses corporativos, econômicos ou políticos, e a desorganização ou desinteresse dos grupos sociais que seriam efetivamente beneficiados (BONDUKI, 2017, p. 115).

[...] a Fundação da Casa Popular (FCP), [...] produziu 143 conjuntos com 18.132 unidades habitacionais. No mesmo período, os Institutos de Aposentadoria e Previdência, que não tinham como objetivo específico enfrentar a questão da moradia, viabilizaram a edificação de 123.995 unidades habitacionais, sem contar os milhares de apartamentos financiados para a classe média. (BONDUKI, 2017, p. 115).

Assim, o que se pode concluir com as experiências dos Institutos de Aposentadoria e Pensões e da Fundação da Casa Popular é que o Estado não se organizou adequadamente para o problema habitacional no país, agindo de forma fragmentária, sem priorizar a questão da moradia social.

Destarte, em que pese a era Vargas ter marcado o surgimento da habitação social no Brasil, o que se viu durante quase vinte anos de intensa urbanização e de recrudescimento do problema da moradia no Brasil, é que a questão da habitação social nunca esteve no centro das preocupações dos governos populistas que se mostraram incapazes de formular uma proposta para atender as necessidades habitacionais do país (BONDUKI, 2017, p. 125-127).

Merece destaque, ainda, a regulamentação promovida pelo Estado no mercado de alugueis por meio das leis do inquilinato, a partir de 1942²⁹, ano em que os alugueis foram congelados, desestimulando a produção de habitação pela iniciativa privada e transferindo para o Estado e para os próprios trabalhadores o encargo de produzir suas moradias, constituindo, assim, uma das principais causas da transformação das formas de provisão habitacional no Brasil (BONDUKI, 2017, p. 209).

Nesse contexto, o mercado privado não conseguia mais responder às demandas de moradia, em razão do declínio da oferta de habitação de aluguel, e o Estado, por sua vez, não conseguiu cumprir a promessa de solução do problema, levando a população pobre a adotar a ocupação em loteamentos irregulares ou ilegais, bem como a autoconstrução como as opções mais importantes de provisão da moradia (MARICATO, 2015, p. 37).

O que se viu no período compreendido entre 1920 e 1950, foi a transição do modelo “casa de aluguel” para o modelo da “casa própria” como forma de moradia no Brasil, inclusive das massas populares. A casa de aluguel e o cortiço continuaram existindo em grande quantidade, mas a tendência dominante na produção de habitações, tanto a popular quanto a de classe média, foi a de casas destinadas a serem próprias, provocando a propagação dos loteamentos “clandestinos” e das práticas de autoconstrução, principalmente nas metrópoles e cidades médias do sul do país, sendo que no nordeste, a invasão foi a prática mais comum (VILLAÇA, 1986, p. 23).

[...] antigamente, jornais incluíam páginas de anúncios populares, oferecendo casas e cômodos para alugar; o preço era razoável e ninguém retardava uma mudança que precisasse fazer porque [...] não tivesse encontrado um outro teto de acordo com seus desejos ou necessidades. Depois, foram surgindo os anúncios de vendas e das incorporações, e hoje estes superam, nítida e decisivamente, os “aluga-se”. (O OBSERVADOR..., 1946, *apud* BONDUKI, 2017, p. 247).

O que se verificou, então, foi um desequilíbrio entre oferta e procura explicada pelas modificações estruturais da economia, deixando de ser interessante investir na construção de habitação, em razão do controle dos alugueis. Por outro lado, para dar

²⁹ Os mais de vinte anos de permanência de uma legislação que supostamente visava proteger os inquilinos esteve longe de lhes garantir tranquilidade. O que se viu durante esse período foi o crescente número de despejos que se tornaram um tormento para quem vivia em moradia alugada, intensificando, assim, a crise habitacional (BONDUKI, 2017, p. 254-257).

suporte ao crescimento industrial era preciso criar condições básicas de sobrevivência nas cidades, como o alojamento dos trabalhadores, resultando num cenário propício para a crise da moradia dos anos 40, marcada pelo desestímulo da produção habitacional privada, gerada pela Lei do Inquilinato, a autoconstrução nas favelas e loteamentos periféricos, e pelo agressivo processo de renovação dos centros urbanos das principais cidades brasileiras, que atrelada a uma febre imobiliária de caráter especulativo, consolidou os empreendimentos destinados às classes média e alta (BONDUKI, 2017, p. 248-249).

Conforme esclarece Lúcio Kowarick (1983, p. 31), é a partir daí que surge no cenário urbano a chamada “periferia”: “aglomerados distantes do centro, clandestinos ou não, carentes de infra-estrutura, onde passa a residir crescente quantidade de mão-de-obra necessária para fazer girar a maquinaria”.

3.1.4 A construção da segregação territorial e a mercadorização da habitação

O loteamento irregular na periferia, ou a simples ocupação ilegal de terras, e a autoconstrução de moradias foram as soluções adotadas pelos migrantes em resposta ao modelo de exclusão. “O trinômio loteamento ilegal/autoconstrução/serviço de ônibus foi responsável pela formação das extensas periferias urbanas durante, no mínimo, meio século.” (MARICATO, 2015, p. 37).

Com o tempo, o que antes representava apenas uma ocupação rarefeita, os loteamentos clandestinos na periferia foram se expandindo, resultado de uma estratégia do poder público de facilitar aos estratos mais pobres da sociedade a autoconstrução – atendendo a interesses buscados pela elite há décadas –, como forma de viabilizar uma solução habitacional “popular” e segregada, e que, ainda, desse a sensação, falsa ou verdadeira, de realizar o sonho da casa própria. Deste modo, essa estratégia cumpriu uma dupla finalidade: a de concentrar os investimentos públicos nas áreas habitadas pelas classes média e alta e, por outro lado, viabilizar uma alternativa de acesso à casa própria pelos trabalhadores, sem onerar o poder público e o setor privado (BONDUKI, 2017, p. 288).

Kowarick (1983, p. 32-34) aponta como fator de formação das periferias o processo de retenção especulativa dos terrenos promovido pelo setor imobiliário. O processo consistia na ocupação espacial de imensas áreas centrais à espera de

intervenções do poder público que promovesse a valorização do terreno, enquanto a população pobre era empurrada para zonas cada vez mais distantes, sem qualquer infraestrutura.

Com efeito, entre 1940 e 1950, mais de meio milhão de pessoas passaram a morar em casas próprias autoconstruídas nas periferias, devido a falta de alternativas, pois a produção de moradias pela iniciativa privada havia reduzido drasticamente, os despejos se intensificaram, as favelas – apesar de ocuparem várzeas bem localizadas –, foram estigmatizadas e reprimidas, os novos aluguéis passaram a acessíveis somente aos que podiam pagar elevadas luvas, as poucas moradias disponíveis eram disputadas por milhares de novos trabalhadores que chegavam atraídos pelo aquecimento da economia e a especulação imobiliária colocava abaixo prédios ainda novos, possibilitando o surgimento de novas incorporações (BONDUKI, 2017, p. 294).

A partir da década de 50, com a ampliação da industrialização no país, incorporou-se de vez o ideário urbanístico modernista, da utopia construída pelos arquitetos de organizar a cidade conforme suas funções, por intermédio das leis de zoneamento e planos diretores, todavia, sem concretude, já que grande parte da população permaneceu excluída do mercado imobiliário privado, ocupando ilegalmente o solo, construindo sua própria casa com poucos recursos técnicos e financeiros, provocando o aumento da periferia (MARICATO, 2015, p. 39).

Não demorou muito para que essa equação desenvolvimentista chegasse ao seu limite, aflorando os conflitos que foram duramente repelidos a partir de 1964, com o Golpe de Estado, onde foi vedado qualquer espaço de participação política, com ampla intervenção estatal, inclusive na produção de habitação, com a criação do Banco Nacional de Habitação – BNH e do Sistema Financeiro de Habitação – SFH.

Destaca Sérgio Iglesias (2013, p. 47), que a criação do SFH representou um novo sistema ideológico, voltado a dar provas de que o novo regime era capaz de atacar problemas sociais. Nessa direção, tem-se a famosa carta de Sandra Cavalcanti ao Presidente da República:

[...] achamos que a Revolução vai necessitar agir vigorosamente junto às massas. Elas estão órfãs e magoadas, de modo que vamos ter de nos esforçar para devolver a elas uma certa alegria. Penso que a resolução dos problemas de moradia, pelo menos nos grandes

centros, atuará de forma amenizadora e balsâmica sobre as suas feridas cívicas. (ANDRADE, 1982, p. 57 *apud* SOUZA, 2013, p. 47).

O BNH, então, foi o resultado de uma coalizão de interesses empresariais ligados à construção civil e os lacerdistas – grupo civil que apoiou a intervenção militar em 64 –, que visava a construção de milhões de casas populares, convertendo-se em empresa pública em 1966, mesmo ano em que o governo criou o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), formado pela contribuição mensal de empregadores aos seus empregados, que alçou o BNH à condição de segundo maior estabelecimento bancário do país, fortalecendo a dimensão financeira do programa habitacional, o que explica, em parte, por que apenas 30% dos financiamentos habitacionais concedidos entre 1970 e 1986 foram destinados a setores de menor renda (ROLNIK, 2019, p. 282-284).

Para Hermínia Maricato (2015, p. 48-49), durante o período de 1964 a 1986, o Estado intervencionista promoveu o financiamento de aproximadamente 4 milhões de moradias, promovendo uma profunda transformação no espaço urbano brasileiro, embora não tenha gerado uma ruptura com o sistema anterior: a ideologia da casa própria foi reforçada, o mercado de produção de habitação de várias unidades se ampliou para atender a classe média e o crescimento do sistema viário aberto ocorreu para a circulação de imóveis. Isto, todavia, apenas aprofundou a segregação espacial e a exclusão social, agravando o problema de moradia, até por que os investimentos feitos pelo SFH, favoreceram predominantemente as classes médias e altas.

Destarte, o SFH foi uma das medidas adotadas pelo governo que buscaram atenuar a problemática habitacional, porém cujo objetivo precípuo esteve sempre ligado a aspectos do capital, em vez de efetivamente propiciar e facilitar o exercício da moradia à coletividade (SOUZA, 2013, p. 49-50).

Com a paralisação do BNH houve uma retração na atividade imobiliária e financiamento habitacional, dando sinais de mudança apenas a partir de meados da década de 90. Dois programas de habitação social são lançados, ainda em pequena escala, no governo de Fernando Henrique Cardoso: o Programa de Arrendamento Residencial - PAR e o Programa Social de Habitação – PSH. No PAR, a responsabilidade por toda a operação – da compra do terreno até a construção –, cabia ao empreendedor privado, cabendo aos governos municipais a “seleção da demanda”, ficando o governo federal, por último, com a responsabilidade pelo

financiamento direto e subsidiado ao mutuário por meio da Caixa Econômica Federal, herdeira do BNH. Já no PSH, “o Estado leiloava subsídios por região e bancos de segunda linha podiam adquiri-los para, em parceria com municípios, construir as casas.” (ROLNIK, 2019, p. 286-289).

Ressalta Claudio Hamilton Santos (*apud* PONTES, 2014, p. 101) que entre os períodos de 1995 a 1998 foram implementados os programas Habitar-Brasil e Pró-Moradia, constituídos com recursos do FGTS e do Orçamento Geral da União. A implementação do programa Pró-Moradia demandava o encaminhamento de projetos e a respectiva contrapartida do agente solicitante, sendo que em virtude da incapacidade de os Municípios apresentarem os valores determinados pelo programa, o resultado foi a sobra de recursos federais, não representando reduções significativas no quadro do déficit habitacional.

Merece ainda registro, o processo de financeirização iniciado no final dos anos 90 – como apontado por Raquel Rolnik (2019, p. 290-292) –, consistindo no movimento de compra de parte de empresas brasileiras por um ou mais fundos de investimentos internacionais, deixando as construtoras subordinadas a seu braço financeiro e, com a participação mais intensa dos fundos financeiros.

Posteriormente, em 2002, Lula vence as eleições presidenciais, sendo a criação do Ministério das Cidades uma das primeiras iniciativas tomadas pelo seu governo, marcando o reconhecimento da reforma urbana como prioridade política. Houve o aumento dos recursos destinados ao financiamento habitacional, sobretudo à população mais pobre, e do número de unidades construídas (ROLNIK, 2019, p. 294).

O Projeto Moradia – que fazia parte de um conjunto de propostas voltadas ao enfrentamento da questão social –, lançado em 2000, propôs a criação do Sistema Nacional de Habitação, que precisou, para sua implementação, da criação do Fundo Nacional de Habitação, encontrando forte resistência da equipe econômica, o que postergou sua criação para 2006. Foram criados, também, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), cujos recursos deveriam se submeter à Política Nacional e ao Plano Nacional de Habitação (ROLNIK, 2019, p. 294-297).

Em 2007 começa a ser elaborado o Plano Nacional de Habitação – PlanHab:

O principal objetivo do PlanHab é formular uma estratégia de longo prazo para equacionar as necessidades habitacionais do país, direcionando da melhor maneira possível, os recursos existentes e a serem mobilizados, e apresentando uma estratégia nos quatro eixos estruturadores da política habitacional: modelo de financiamento e subsídio; política urbana e fundiária; arranjos institucionais e cadeia produtiva da construção civil. Com ele se pretende implementar um conjunto de ações capazes de construir um caminho que permita avançar no sentido de atingir o principal objetivo da PNH: universalizar o acesso à moradia digna para todo cidadão brasileiro. (BRASIL, 2009, p.9).

Com o crescimento do crédito habitacional e do número de unidades produzidas pelo mercado, as incorporadoras fizeram grandes estoques de terreno, sendo que em 2008 estavam preparadas para produzir 200 mil unidades. Assim, um “pacote habitacional” foi apresentado ao governo, cuja proposta era viabilizar a compra dessas unidades que as construtoras capitalizadas estavam preparadas para lançar no mercado, por meio de subsídio direto ao comprador (ROLNIK, 2019, p. 299-300).

Ocorre que naquele mesmo ano estourou a crise internacional ameaçando o setor imobiliário, o que levou o governo a tratar o “pacote” como “programa” de concessão de subsídios diretos ao comprador e de facilidades de crédito hipotecário para a construção de 1 milhão de casas, muitas dessas destinadas aos setores de mais baixa renda (ROLNIK, 2019, p. 301).

Estavam, assim, lançadas as bases do programa batizado de Minha Casa Minha Vida – MCMV.

3.1.5 O Programa Minha Casa Minha Vida

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), criado pela Lei Federal nº 11.977/2009, originada da Medida Provisória 459/2009, surgiu inicialmente como um pacote de salvamento de incorporadoras financeirizadas, para posteriormente se transformar no programa habitacional do país – voltado à construção de unidades habitacionais para a população de baixa renda – articulando estratégias de geração de emprego e crescimento econômico.

Segundo fontes oficiais, o programa – lançado em 2009 e vocacionado à implementação do direito à moradia para a população mais pobre – construiu 2,6

milhões de moradias em todo o país, com a proposta de construção de mais 2 milhões nos anos seguintes, beneficiando 9,2 milhões de pessoas³⁰ (MENEZES, 2017, p. 101).

Acomodando os atores e interesses que exerceram algum tipo de pressão no governo na época de sua implantação, o programa foi dividido em MCMV-Entidades, destinado à produção de moradias por associações e cooperativas autogestionadas; o PNH-Rural, ligado aos movimentos de sem-terra; MCMV-Sub 50, destinada aos municípios com menos de 50 mil habitantes, representando, esses três, menos de 10% do total de unidades e dos recursos; e o MCMV-Empresas – considerado o núcleo duro dessa política –, com condições específicas para as diferentes faixas de renda, três naquela ocasião, onde na primeira faixa, composta por renda familiar de até 1,6 mil, a venda era praticamente toda subsidiada e contava com taxa de juros especiais. A segunda faixa, com renda familiar entre 1,6 mil e 3,1 mil reais, é subsidiada em menor grau e conta também com taxa de juros especiais. Já a terceira faixa, composta por renda familiar de até 5 mil reais, conta apenas com taxa de juros especiais³¹ (ROLNIK, 2019, p. 302-304).

Nesse cenário, destaca Raquel Rolnik (2019, p. 305-306), que embora o programa tenha atingido a parcela da população historicamente excluída das iniciativas do governo, foi claramente o setor imobiliário – em especial as incorporadoras financeirizadas –, os principais beneficiados pelo programa, conseguindo impulsionar suas ações em um cenário de crise internacional. “O crédito habitacional passou de 1,55% do PIB do país, em 2006, para 3,48% em 2010 e 6,67% em 2013”. Ademais, o programa também alcançou seu efeito anticíclico, pois do ponto de vista do crescimento econômico e geração de empregos, o programa foi bem-sucedido.

No PMCMV a habitação foi vista como mercadoria, tendo como viés a produção de unidades habitacionais em massa, o que terminou por distanciá-lo da proposta

³⁰ De maio de 2009 a julho de 2019, foram contratadas 5,7 milhões de unidades, sendo que 4,3 milhões de unidades foram entregues (Disponível em: <https://economia.uol.com.br/reportagens-especiais/minha-casa-minha-vida-dez-anos/#tematico-4>. Acesso em: 08 mai. 2020).

³¹ No fechamento deste trabalho, o PMCMV contemplava quatro faixas de renda: 1) Faixa 1 - Famílias com renda de até R\$ 1.800,00, com financiamento de até 120 meses, com prestações mensais que variam de R\$ 80,00 a R\$ 270,00, conforme a renda bruta familiar; 2) Faixa 1,5 - Famílias com renda de até R\$ 2.600,00, com taxas de juros de apenas 5% ao ano e até 30 anos para pagar e subsídios de até 47,5 mil reais; 3) Faixa 2 - Famílias com renda de até R\$ 4.000,00, com subsídios de até R\$ 29.000,00; Faixa 3 - Famílias com renda de até R\$ 7.000,00, com taxas de juros diferenciadas em relação ao mercado. (Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/urbana/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 13 nov. 2020).

apresentada no Plano Nacional de Habitação³², “dando ênfase ao modelo de financiamento e subsídio e ao incentivo da cadeia produtiva da construção civil”, o que resultou numa série de distorções em relação à intenção original, tais como, defasagem entre a política de habitação e a política fundiária, e priorização do PMCMV na “expansão da indústria da construção civil em detrimento do combate ao déficit habitacional”, embora continuasse sendo a justificativa do programa (MENEZES, 2017, p.98)

Segundo Rafael Lessa Menezes (2017, p. 105-106), o programa tinha finalidades macroeconômicas, tendo sido lançado, na verdade, não com o objetivo precípuo de satisfação das necessidades de moradia dos trabalhadores, mas como resposta à crise econômica mundial que se iniciou em 2008. As empresas de construção civil estavam capitalizadas de estoques de terras, assim, apesar de adotar o discurso de ataque ao déficit habitacional, o PMCMV buscou em primeiro lugar aquecer o mercado de construção, com efeitos secundários sobre o problema da habitação.

Vale destacar que essa proposta de dinamização econômica por meio da política habitacional, resulta no efeito adverso de aumento do preço das terras e imóveis. Não por outro motivo, observa Nabil Bonduki (2014, p. 112 *apud* MENEZES, 2017, p. 107) que o Estado tem enfrentado o problema do déficit habitacional por meio de subsídios públicos para a construção de moradias o que termina por elevar o “custo das moradias populares, mesmo as informais, e a sugar as unidades de habitação social, produzidas com subsídios, para quem dele não tem necessidade, como aconteceu em toda história de habitação pública”.

Com o PMCMV não foi diferente. Oferece subsídios aos trabalhadores de baixa renda, que pagam uma prestação à Caixa Econômica Federal que atua como agente financeiro, mas o programa não possui mecanismos para coibir a apropriação destes subsídios habitacionais – por vias transversas – pelos proprietários fundiários, a exemplo do aumento de preços da terra urbana (MENEZES, 2017, p. 108).

Por outro lado, o PMCMV atribui um papel central dos agentes privados dentro do programa. A decisão sobre o desenho e a localidade dos projetos está nas mãos

³² Embora a sua elaboração tenha se iniciado em 2007, o PlanHab só foi lançado em 2009, após o lançamento do PMCMV.

das empresas, que obviamente são orientadas pelo lucro. Por isso, os empreendimentos, principalmente os da faixa 1, são inseridos nas piores localizações das cidades, bem distantes das áreas centrais privilegiadas, destinados aos conjuntos da faixa 3. Ou seja, em que pese o programa ter atingido uma parte da população que historicamente ficava as margens dessas iniciativas do governo, não promoveu a mudança do local tradicionalmente ocupado pelas populações mais pobres: a periferia. Muito pelo contrário, o programa reforça o padrão habitacional de segregação socioespacial em que há uma divisão entre “lugar de rico” e “lugar de pobre.” (ROLNIK, 2019, p. 310-314).

Na mesma linha de intelecção, assevera Menezes (2017, p. 117) que o PMCMV marcou a hegemonia do mercado nas políticas habitacionais, dando destaque para o papel das construtoras e incorporadoras no processo de definição dos padrões construtivos e da localização dos empreendimentos, que foram levados para as periferias mais distantes, desprovidas de infraestrutura urbana.

Para além dessa questão, como a operação dos recursos foi subordinada às regras de uma instituição financeira, que embora com viés público, possui atuação voltada à concorrência de mercado, administrando os recursos e tratando de sua própria sustentabilidade econômica, o resultado tem sido a instituição de uma grande quantidade de regulação e instrumentalização do crédito, sem se preocupar com o resultado Direito à Moradia ou o impacto social da política de moradia (PONTES, 2014, p. 214-215).

O resultado disso é que mantendo um padrão em relação às anteriores políticas habitacionais implementadas no país, o PMCMV não atendeu prioritariamente a parcela mais pobre da população. Prova disso é que em 2015 o programa entregou para faixa 2, quase o dobro do número de unidades entregues para a faixa 1, onde se concentra a maior parte do déficit habitacional, segundo levantamento da Fundação João Pinheiro (MENEZES, 2017, p. 131).

Outros aspectos negativos do programa são apontados por Raquel Rolnik (2019, p. 314), merecendo destaque para o padrão construtivo verticalizado, com cobrança de taxa mensal de manutenção pelos moradores, que somada às despesas de água, luz, gás e prestação do apartamento leva a um alto comprometimento de renda, principalmente na faixa 1, provocando inadimplência e revelando uma perspectiva de colapso na manutenção desses empreendimentos em um curto espaço de tempo.

Ademais, o PMCMV foi utilizado como instrumento de remoções de famílias pobres, que estavam em áreas de risco ou em locais onde seriam construídos grandes projetos e esses deslocamentos, em muitos casos, serviram para “ajustar” os valores do solo, retirando as famílias de regiões centrais e recolocando-as em regiões homogêneas e de baixa renda (ROLNIK, 2019, p. 314-315).

Como se não bastasse, destaca-se que como resultado do processo de intensificação da segregação promovida pelo programa, muitos conjuntos habitacionais criados em áreas periféricas da cidade, encontram-se dominados por grupos ligados ao tráfico de drogas e/ou milícias, demonstrando que retirar moradores da favela para aloca-los em conjuntos habitacionais não leva ao fim da violência, como mostra o exemplo da Cidade de Deus, no Rio de Janeiro (ROLNIK, 2019, p. 315-316).

A análise da produção atual do “segmento econômico” evidencia que, em grande parte dos empreendimentos habitacionais, não tem sido verificadas boas soluções na escala da inserção urbana. O espraiamento urbano, segregação socioespacial, consolidação de grandes vazios urbanos, bairros monofuncionais, formação de áreas isoladas ou desarticuladas da malha urbana, sem diversidade de usos e grupos sociais, caracterizam padrão de produção das cidades que já se mostrou insustentável do ponto de vista ambiental, econômico e social. (WHITAKER, *apud* PONTES, 2014, p. 113).

Por fim, com o surgimento do PMCMV, os municípios passaram a abandonar as suas próprias ações em matéria de habitação, para assumirem o papel junto ao programa de mera indicação dos beneficiados para a faixa 1, reforçando, assim, a manutenção de velhas políticas locais em que a concessão de benefícios implica na retribuição com o voto. Além disso, no programa a Caixa Econômica Federal é o agente regulador, financiador, fiscalizador e o elo entre os agentes envolvidos, fortalecendo ainda mais o papel do agente financeiro como principal formulador e implementador da política (ROLNIK, 2019, p. 306-308).

Nesse diapasão, se por um lado o programa promoveu a construção de milhares de unidades habitacionais para pessoas de baixa renda, vindo a se tornar no maior programa de habitação do país, também serviu para o fortalecimento do clientelismo, concentração da propriedade e do poder. Ademais, promoveu a setorialidade dos investimentos estatais nas áreas valorizadas pelo mercado imobiliário, que reforça mazelas como a violência e o problema habitacional, reforçando a produção e apropriação desigual do espaço urbano. É o que se convencionou denominar de espoliação urbana.

3.2 A CRISE DA MORADIA NAS CIDADES BRASILEIRAS E A ESPOLIAÇÃO URBANA

Na atualidade, o problema da moradia no Brasil revela que mais de 2,3 milhões de pessoas moram em condições precárias, sem instalações sanitárias, em locais de risco sem a menor infraestrutura urbana, resultado do crescimento acelerado das cidades, com a formação de favelas e cortiços, além de ocupações irregulares em imóveis públicos sem destinação adequada, em razão da inércia do poder público, que tem tratado o direito à moradia como questão secundária, dando prioridade a interesses econômicos em detrimento da função social (SOUZA, 2013, p. 50-51).

Segundo o Censo do IBGE de 1991, há um déficit habitacional no Brasil de quatro milhões de moradias urbanas, além de 1,6 milhão na área rural. [...] Ademais, o déficit qualitativo de habitações inadequadas e com insuficiência de saneamento atinge 13 milhões de brasileiros; aproximadamente 10% da população urbana não é servida por uma rede de água potável e 40% dessa população carece de uma rede de esgoto sanitário, sendo que apenas metade desse percentual recebe algum tipo de tratamento. (SOUZA, 2013, p. 51).

Ressalta Raquel Rolnik (2006, p. 199) que embora não exista um número preciso acerca do número de famílias instaladas em favelas, conjuntos habitacionais irregulares, loteamentos clandestinos, dentre outros, é possível afirmar que o fenômeno atinge a maior parte da rede urbana no Brasil, atingindo, segundo pesquisa realizada pelo IBGE em 2001, quase 100% dos municípios brasileiros com mais de 500 mil habitantes e 80% dos municípios entre 100 mil e 500 mil.

Segundo Nota Técnica nº 5 do IPEA - Estimativas do Déficit Habitacional Brasileiro (PNAD 2007-2012), em números absolutos o déficit habitacional em 2012 era de 5,2 milhões (IPEA, 2013). Já segundo a análise realizada pela Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias – ABRAINC, o déficit habitacional total no Brasil em 2017 foi estimado em 7,77 milhões de unidades (ABRAINC, 2018).

A Fundação João Pinheiro - FJP, por sua vez, em 2018 publicou estudo que demonstra que em 2015 o déficit habitacional no Brasil correspondia “a 6,355 milhões de domicílios, dos quais 5,572 milhões, ou 87,7%, estão localizados nas áreas urbanas e 783 mil unidades encontram-se na área rural”, o que representa 9,3% dos domicílios particulares permanentes e improvisados, destacando-se as regiões sudeste e nordeste (FJP, 2018).

O déficit habitacional é um cálculo cujo resultado depende muito dos parâmetros utilizados³³, havendo muita controvérsia entre os especialistas. Ou seja, discutir déficit habitacional no Brasil é tarefa bastante complexa, podendo se chegar, entretanto, em estimativas que variam de 6,5 milhões a 15,4 milhões a depender dos parâmetros utilizados (AZEVEDO, 1996, p. 75).

O problema é ainda maior quando comparamos o déficit habitacional e o número de domicílios vagos. “De acordo com a Pnad 2015, o Brasil possui 7,906 milhões de imóveis vagos, [...]. Desse total, 6,893 milhões estão em condições de serem ocupados, 1,012 milhão estão em construção ou reforma”. Ou seja, mesmo selecionando apenas os domicílios com capacidade de ocupação ou em reformas o quantitativo chega a quase 8 milhões de unidades habitacionais, gerando um excedente de mais de 1 milhão de unidades³⁴.

Essa situação, no Brasil e no mundo, não é nova. Engels, no século XIX já observava essa discrepância entre o déficit de habitação e o número de domicílios vagos, ao afirmar que “é, porém, certo que já hoje existem nas grandes cidades edifícios suficientes para, com uma utilização racional dos mesmos, se remediar de imediato toda a ‘falta de habitação’ real” (ENGELS, 2013, p. 586).

O fato é que, apesar dessa discrepância revelar a impossibilidade de se adotar estes dados de forma operacional, com um mínimo de segurança, não se pode negar que alguns dos impactos perversos do processo econômico-social sobre a maioria das cidades é visível a olho nu, dentre eles, o número de pessoas desabrigadas.

Com efeito, diferentemente do que ocorreu nos países da Europa Ocidental, o Brasil nunca vivenciou ao longo de sua história algo semelhante ao que se convencionou denominar de sistema de bem-estar social, pois a modernização verificada entre os anos 60 e 70, apenas concretizou o rápido processo de industrialização³⁵, não sendo acompanhado por melhorias salariais ou garantias de

³³ A título de exemplo, a FJP utilizou na composição do déficit habitacional brasileiro em 2015 os seguintes elementos: habitações precárias – que considera os domicílios rústicos e os domicílios improvisados –, coabitação familiar, ônus excessivo com aluguel urbano e adensamento excessivo de moradores em domicílios alugados (FJV, 2018).

³⁴ Esses dados revelam que a questão da “falta de habitação” nos centros urbanos não está relacionada à inviabilidade de construção de moradia para todos, “mas nas relações sociais que impõem certa maneira de acesso (ou não acesso) às moradias existentes.” (MENEZES, 2017, p. 12).

³⁵ “[...], foi a indústria que fez com que o trabalhador, recém-liberado da servidão, pudesse ser utilizado novamente como puro e simples instrumento, como coisa, a ponto de ter de se deixar encerrar em cômodos que ninguém habitaria e que ele, dada a sua pobreza, é obrigado a manter em ruínas. Tudo

direitos sociais pelo Estado, resultando numa das sociedades mais desiguais do mundo, em que a maioria da população não tem acesso as condições mínimas para atender as necessidades básicas, a exemplo da habitação (ROLNIK, 2019, p. 266-267).

A condição econômica leva milhares de pessoas a viverem em habitações precárias. São favelas, cortiços, loteamentos irregulares e clandestinos sem nenhuma infraestrutura de serviços, além da insegurança da posse que assola moradores submetidos a situações desumanas, escravizados pela necessidade de ter um abrigo e sendo explorados por quem detém a propriedade ou administra os cortiços, uma das alternativas de moradia precária das mais cruéis. (CASIMIRO, 2010, p. 142).

A esse rebaixamento por meio da produção do espaço construído, nas condições de habitação, saneamento, dentre outros, Lúcio Kowarick deu o nome de “espoliação Urbana”, que tem a sua origem no final do século XIX, permanecendo pelas décadas seguintes (VILLAÇA, 1986, p. 49), mas foi a década de 80 que marcou a crise desse padrão, com a expansão das favelas nas zonas periféricas, surgimento de aglomerados de moradias precárias nos centros, diminuição da produção popular e surgimentos de novas formas de loteamento periférico, levando à degradação das condições de vida e ao crescimento das desigualdades sociais (AZEVEDO, 1996, p.33-39).

Com efeito, Kowarick – por meio de uma leitura de abordagem marxista –, insiste no papel da acumulação capitalista do Estado e dos meios de consumo, trazendo o conceito de espoliação atrelado à ideia de que as forças de trabalho estão submetidas a formas de extorsão que extrapolam o domínio da fábrica.

Para o autor, o problema habitacional deve ser analisado tendo em vista dois processos que estão interligados: 1) pauperização absoluta ou relativa, que se refere às condições de exploração a que estão submetidos os trabalhadores; 2) espoliação urbana.

[...] *espoliação urbana*: é o somatório de extorsões que se opera por meio da inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo que se apresentam como socialmente necessários em relação aos níveis de subsistência e que agudizam ainda mais a dilapidação que se realiza no âmbito das relações de trabalho. (KOWARICK, 1983, p. 59).

isso é obra exclusiva da indústria, que não poderia existir sem esses operários, sem a sua miséria e a sua escravidão.” (ENGELS, 1975, p. 39).

Nesse contexto, o papel do Estado nesse processo tem sido fundamental, pois as agências governamentais têm empregado vultosos recursos no financiamento das habitações, destinando-se à parcela da população que pode pagar o preço de mercado da construção habitacional. Ademais, os programas que se destinam às chamadas moradia de “interesse social”, não atendem as camadas mais pobres que não têm condições de amortizar as prestações previstas, resultando em transferência das habitações para os grupos de renda mais elevada, enquanto que as pessoas a quem se destinavam os programas subsidiados pelo poder público acabam voltando às suas habitações de origem, geralmente submetidas a precárias condições (KOWARICK, 1983, p. 59-60).

É o aluguel de um cômodo de cortiço localizado em áreas deterioradas ou de uma casa de mínimas dimensões nas “periferias” distantes da cidade, ambas as soluções implicando em condições de habitabilidade extremamente precárias e, no mais das vezes, em gastos de aluguéis que comprimem ainda mais o já minguado orçamento de consumo das famílias trabalhadoras. A solução de sobrevivência mais econômica, mas também a mais drástica, é a favela, para onde, [...], são drenados os patamares mais pobres da classe trabalhadora. (KOWARICK, 1983, p. 61).

Destarte, a favela e outras formas de sub-habitações construídas com ajuda mútua, geralmente em loteamentos ilegais e periféricos, passaram a predominar na maioria das cidades brasileiras. De fato, expressivo número de residências das classes trabalhadores foram construídas ao longo dos anos pelos próprios proprietários, em seus dias de folga por meio de mutirões, exaurindo os poucos recursos financeiros de muitas famílias, resultando, assim, na diminuição de itens vitais da cesta de consumo, inclusive alimentar, subjugando essas famílias a viverem abaixo do padrão mínimo de sobrevivência.

Em linhas gerais, a autoconstrução é um processo extremamente penoso, na medida em que resulta no alongamento da jornada de trabalho dos setores mais pauperizados da sociedade, que desgasta rapidamente a capacidade produtiva da força de trabalho, em razão da falta de descanso do trabalhador, resultando, no mais das vezes, numa habitação precária, mas que se apresenta como única alternativa de moradia (RODRIGUES, 2017, p. 32).

Para Lúcio Kowarick (1983, p. 62), a autoconstrução – enquanto forma de reprodução da força de trabalho a baixos custos para o capital –, resulta, como regra, em moradias desprovidas de infraestrutura básica, localizadas em áreas distantes dos

locais de emprego, apresentando baixos padrões de habitabilidade. Ademais, devido ao baixo padrão construtivo, a casa se deteriora rapidamente, exigindo constantes reparos, o que implica por parte das famílias num esforço de restauração praticamente permanente, provocando endividamento e prolongamento da já extensa jornada de trabalho.

Para aqueles que não têm a quantia necessária para dar de entrada num terreno ou não possuem o apoio do trabalho gratuito para construção da casa própria, terminam recorrendo ao aluguel, muitas vezes em condições sub-humanas, ou buscam o cortiço como solução – que como já ressaltado neste trabalho é caracterizado pela promiscuidade advinda do grande número de pessoas que coabitam o mesmo cômodo –, comprometendo em quase totalidade os parcos rendimentos que auferem no mês (KOWARICK, 1983, p. 83).

Como se não bastasse, tem crescido nos últimos anos ocupações organizadas em terrenos e edifícios vazios em várias cidades brasileiras, em regra organizados por movimentos sociais que buscam chamar a atenção das autoridades para a necessidade de uma política habitacional voltada à solução do problema dos sem-teto³⁶. Tais ocupações geralmente são seguidas de despejos forçados, realizados por meio de ações de reintegração de posse, executadas pela polícia militar, acompanhada muitas vezes pelo uso da violência (ROLNIK, 2019, p. 278).

Por essas razões, a favela³⁷ tem se tornado para um crescente número de pessoas, a única forma de sobreviver nas cidades, retratando uma das manifestações mais brutais a que está sujeita a população pobre no Brasil e no mundo³⁸.

³⁶ Destaca Raquel Rolnik que a absoluta falta de acesso à moradia no mercado formal e a ausência de políticas públicas para o segmento mais pobre da população, tem promovido a multiplicação das ocupações, tanto nas periferias quanto nos edifícios abandonados de bairros centrais. E qual tem sido a resposta do Estado para essa situação? “[...] retração dos investimentos públicos, aliada a uma política de remoções que não oferece nenhuma alternativa sustentável, de longo prazo às famílias”. In: <https://raquelrolnik.wordpress.com/2018/05/03/a-cada-remocao-uma-nova-ocupacao/>.

³⁷ Todas as definições de favela (*slum*, do inglês), a caracterizam como aquele ambiente insalubre, com excesso de população, onde proliferam pobreza, doenças, vícios e criminalidade. Nos dizeres de Jaílson de Souza e Silva (*apud* OLIVEIRA, 2017, p. 81), a favela “é definida pelo que ela não é ou pelo que não tem. Nesse caso, o apreendido como um espaço destituído de infraestrutura urbana – água, luz, esgoto, coleta de lixo, sem arruamento, globalmente miserável, sem ordem, sem Lei, sem regras, sem moral, enfim, expressão do caos”.

³⁸ No Brasil, “considera-se que as primeiras favelas surgiram no Rio de Janeiro, logo após a Guerra de Canudos e em São Paulo por volta da segunda Guerra Mundial”, tornando-se efetivamente visíveis com o processo de industrialização/urbanização, passando a serem vistas como um “problema” a partir da década de 50 (RODRIGUES, 2017. p. 37).

Para Arlete Moysés Rodrigues (2017, p. 40), as favelas surgem da necessidade de onde e como morar, configurando única opção para muitos. É o produto da conjugação de diversos fatores, dentre eles, da expropriação dos pequenos proprietários rurais, que conduz sucessivas migrações para as áreas urbanas e, também, do processo de empobrecimento da classe trabalhadora, que tem como única saída a construção de barracos de um dia para o outro, contra uma ordem desumana e segregadora.

Compostas de áreas de difícil exploração, geralmente nas encostas dos morros ou terrenos alagadiços, as favelas são formadas por ocupações que ocorrem “em terra urbana de baixo valor, em geral em lugares de risco ou extremamente marginais, como planícies sujeitas a cheias, encostas, pântanos ou antigas instalações industriais poluídas” (DAVIS, 2006, p. 49).

Trata-se, então, de um ambiente que recebe os pobres dentre os pobres – pois representa a fórmula de sobrevivência baseada no binômio economia de gastos com habitação e redução dos dispêndios com transportes, na medida em que muitas delas não estão na periferia –, resultado da engrenagem econômica e política que asfixia o salário, provocando a diminuição dos níveis de consumo, onde a moradia é componente essencial (KOWARICK, 1983, p. 87). Por óbvio as favelas revelam uma condição de vida extremamente precária.

[...]. 98% dos barracos não estão ligados à rede de esgoto nem possuem fossa séptica, 80% são desprovidos de água encanada e em igual proporção o lixo é jogado ao “ar livre”. Por estes dados, é fácil perceber o alto teor de contaminação ambiental imperante nas favelas e as consequências sobre a saúde de seus moradores.

Por outro lado, os barracos revelam alarmantes padrões de habitabilidade, pois em 95% dos casos sua área é de até 2 m² por morador. Impera também alto grau de promiscuidade, posto que a metade dos barracos não possui paredes internas e dois quintos apresentam uma média sempre superior a 4 pessoas por cômodo. Ademais, as paredes externas de 93% dos barracos são confeccionadas de madeira usada, 46% apresentam pisos sem revestimento e 26% das coberturas são feitas de materiais inadequados, propiciando a infiltração de água. (KOWARICK, 1983, p. 89-90).

Como se não bastasse, para o favelado está comprometido o exercício de aspectos mínimos da cidadania – a exemplo de reivindicação por melhoria dos serviços coletivos –, pois no mais das vezes é qualificado como invasor de terra alheia, vistos, aos olhos da sociedade, como um usurpador que deve ser destituído sem a

possibilidade de defesa. Tal condição de vulnerabilidade atinge não apenas o favelado enquanto morador, mas sobretudo atinge o centro dos direitos civis, na medida em que o favelado é geralmente confundido com “bandidos” ou “vagabundos”, ou até mesmo estigmatizados nas relações de trabalho. “A cidade olha a favela como uma realidade patológica, uma doença, uma praga, um quisto, uma calamidade pública” (PARISSE *apud* KOWARICK, 1983, p. 93).

Esse estigma que circunda as periferias e favelas, resultado de uma cultura urbana excludente, deve-se, em parte, no caráter político-militar-territorial do tráfico de drogas, que transforma as favelas em sinônimo de insegurança (ROLNIK, 2019, p. 275).

Infelizmente o cenário futuro não é animador. Raquel Rolnik (2019, p. 277) assevera que o número de favelas no Brasil tem crescido exponencialmente³⁹, citando, dentre outros exemplos, um levantamento feito pela Prefeitura de São Paulo, que demonstra que em 1973 somente 1% da população era favelada, ao passo que em 2000 esse número já ultrapassava 1,2 milhão de habitantes vivendo em favelas, ou seja, 11% da população do município; o que revela apenas um dos indicadores da precariedade habitacional no país, já que moradores de loteamentos informais e de cortiços, hoje favelizados, também compõem este cenário.

Segundo Mike Davis (2006, p. 34), os favelados já atingem um terço da população urbana global, alcançando o impressionante percentual de 78,2% dos habitantes urbanos nos países menos desenvolvidos. Segundo o referido autor, o Brasil está entre os países mais favelados do planeta, sendo apresentado como o terceiro em número de habitantes favelados⁴⁰ – segundo estudos de 2003 do UN-Habitat e de outras fontes –, com 36,65% de população urbana na favela, o que corresponde a 51,7 milhões de favelados, perdendo apenas para China e Índia, com 193,8 e 158,4 milhões de favelados, respectivamente.

³⁹ O IBGE mostra que enquanto a população brasileira cresceu a 1,9% ao ano entre 1980 e 1991, e 1,6%, entre 1991 e 2000, a população favelada cresceu respectivamente 7,65% e 4,18%. Em 1970, a cidade de São Paulo tinha apenas 1,2% da população morando em favelas, segundo dados da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura Municipal (Sehab). Em 2005, essa proporção sobe para 11%, segundo a mesma fonte. (Posfácio MARICATO *apud* DAVIS, 2006, p. 215)

⁴⁰ Esses números são contestados por Ermínia Maricato, no posfácio do livro de Mike Davis, pois segundo a autora, Davis teria utilizado números absolutos, somando na conta das favelas, cortiços, loteamentos ilegais, locatários informais e moradores de rua, mesmo reconhecendo que existem diferenças entre essas espécies (DAVIS, 2006, p. 221).

Os estudiosos destacam como fatores de recrudescimento do processo de favelização, a taxa de urbanização e o crescimento demográfico, na medida em que o Brasil apresentou significativo incremento no processo de urbanização a partir da metade do século XX, sendo que em 1940 a população urbana era de 26,3%, passando a 81,2% em 2000, o que equivale a um crescimento populacional de 18,8 milhões de habitantes, para 138 milhões (MARICATO, 2013, p. 16).

Para além disso, merece destaque fatores como compressão salarial e desemprego, bem como o exponencial aumento no preço da terra urbana que nos últimos anos também afetou a periferia – tornando ainda mais problemática a confecção da casa própria –, se processando em ritmo superior ao crescimento da população que mora na cidade, tornando-se ainda mais significativo ao se levar em consideração os programas de remoção desenvolvidos pelo poder público nos últimos anos, quando os terrenos onde se situam passam a ter uma “serventia” para a Metrópole ou quando passam a incomodar os moradores mais abastados. Esse fator é acompanhado pela retenção especulativa de terrenos, que tem produzido espaços urbanos com características cada vez mais segregadoras (KOWARICK, 1983, p.79).

Com efeito, a retenção especulativa tem sido uma das principais causas do não acesso da população à moradia (RODRIGUES, 2017, p. 62), configurando um dos principais fatores do crescimento caótico da cidade, pois cria periferias cada vez mais afastadas dos centros, gerando um padrão habitacional descontínuo, o que impede que boa parte da população pobre seja beneficiada com bens de consumo coletivo básicos.

Analisando essa questão, Raquel Rolnik (2006, p. 200) destaca que a cobiça imobiliária pela pequena parte da cidade dotada de infraestrutura, atrelada a escassez de áreas de melhor qualidade, eleva os preços às alturas, gerando um efeito cascata que termina por atingir também as áreas periféricas – em razão do processo especulativo que não existiria se a qualidade urbana fosse melhor distribuída pela cidade –, provocando a diminuição da capacidade do Estado agir como agente no mercado.

No mesmo sentido, assevera Arlete Moysés Rodrigues (2017, p. 22) que aqueles que têm baixos salários e mais precisam usufruir de uma cidade dotada de serviços e equipamentos públicos, só conseguem adquirir um lote em áreas distantes, onde lá constroem suas casas e organizam-se para obter os serviços públicos necessários à

sua sobrevivência, resultando, muitas vezes, numa “valorização” desse lugar, aumentando o custo da terra, dos impostos, impossibilitando essas pessoas a permanecerem nesses locais, sendo, assim, empurrados para locais ainda mais distantes.

Nesse cenário, infelizmente o Estado tem servido ao processo de captação de lucros pelo setor imobiliário, com os investimentos públicos que realiza nas áreas centrais onde localizam os imóveis retidos pelo setor. Em São Paulo, por exemplo, onde grande parte da população não tem acesso a serviços públicos básicos, 70% dos terrenos estocados possuem algum equipamento público, como rede de água, esgoto ou pavimentação, permanecendo, entretanto, socialmente ociosos, servindo apenas como um *plus* na dinâmica de especulação (KOWARICK, 1983, p. 80-81).

Pesquisas demonstram que nas principais cidades do país, a moderna produção capitalista é resultado da intervenção estatal, em particular por meio da construção de moradias populares, produzindo-se um modelo de espaço urbano segregado, com a construção de residências para a classe média nos centros, onde estão os investimentos públicos, e expulsão das classes mais pobres para a periferia (AZEVEDO, 1996, p. 42).

Flávio Villaça também aborda o aspecto da participação do Estado no processo de segregação, não sob a ótica da valorização de áreas onde encontram-se os terrenos estocados, mas da valorização das regiões onde se concentram as camadas de mais alta renda nas cidades, por meio de investimentos em obras de infraestrutura, servindo, desta forma, ao capital imobiliário, à exemplo do que ocorreu no Centro Administrativo de Salvador.

O que fez o governo baiano ao construir o Centro Administrativo de Salvador numa região quase virgem, porém, estrategicamente localizada na direção da cidade para onde a média e alta burguesia vêm se deslocando há décadas? Não só colocou o aparelho do Estado bem mais acessível a essas classes (e mais longe das classes subalternas) e melhorou o acesso delas por meio de novas e rápidas avenidas expressas, mas também desbravou inúmeras novas fronteiras e oportunidades fabulosas para a especulação imobiliária. Além disso em que pese alegar o contrário – colocou aparelho do Estado muito afastado (em termos de distância, mas especialmente em termos de tempo e oportunidades de viagem) das classes subalternas. (VILLAÇA, 1986, p. 49).

Destarte, a dinâmica das melhorias promovidas pelo Estado cria simultaneamente milhares de desalojados e desapropriados que cedem seus locais

de moradia para grupos mais abastados e são empurrados para zonas desprovidas de serviços públicos, até o dia em que, com o crescimento da Metrópole, também destes locais tenderão a ser expulsos (KOWARICK, 1983, p. 82).

Não se pode construir uma sociedade justa e solidária – com a redução das desigualdades sociais, redução da pobreza e da marginalização –, sem garantir o acesso à moradia para aqueles que não possuem condições para efetivamente alcançá-la. “A garantia do direito de morar dignamente faz parte do direito ao pleno desenvolvimento e emancipação econômica, social e cultural do povo brasileiro, tendo fonte no direito que toda pessoa tem a um nível adequado de vida.” (CASIMIRO, 2010, p. 143).

Infelizmente, o que se observa no cenário atual é uma crise de efetividade do direito à moradia – embora haja imóveis suficientes a suprir as necessidade de moradia adequada aos alijados de habitação –, já que não se tem tido muito sucesso em confrontar o poder do capital para a satisfação das necessidades habitacionais, “estando estas necessidades subordinadas simplesmente aos imperativos da acumulação capitalista.” (MENEZES, 2017, p. 78).

3.3 O DIREITO À CIDADE E SUAS INTERFACES COM O DIREITO À MORADIA

O perverso cenário de segregação socioespacial acima apresentado, revela o quanto longe está a realidade brasileira de possibilitar o acesso, sobretudo às classes mais pobres da sociedade, a uma moradia adequada. Com efeito, morar adequadamente não é apenas dispor de um teto e quatro paredes, pois isso possui a maioria dos moradores das favelas e periferias mais longínquas. Dispor de uma moradia adequada implica em ter acesso a saneamento básico, coleta e tratamento de esgoto que propiciem saúde e higiene, acesso a rede de energia elétrica, rede de transporte que possibilite o acesso ao trabalho, escola, dentre outros.

Em resumo, morar adequadamente é dispor de um lugar integrado dentro de uma cidade, daí porque o problema da habitação não poderá ser resolvido com a simples construção de unidades habitacionais, desprovidas de infraestrutura e serviços, sendo necessários investimentos capazes de transformar efetivamente a cidade⁴¹ e oferecer condições viáveis de moradia, revelando sua conexão com o

⁴¹ Do ponto de vista urbanístico, a doutrina aponta para uma definição de cidade como centro populacional formado por dois elementos essenciais: a) as edificações, onde os membros da coletividade moram ou desenvolvem suas atividades; b) os bens públicos e sociais criados para servir

direito a cidades sustentáveis nos termos do art. 2º, I, da Lei n. 10.257/2001 - Estatuto da Cidade (SERRANO JÚNIOR, 2012, p. 57).

Logo, a moradia se conecta com o que vem sendo denominado de *direito à cidade* no sentido de uma ocupação mais igualitária do espaço urbano, a exigir um esforço contínuo no processo de desconstrução da segregação.

As cidades informais caracterizadas pelas áreas onde se localizam as favelas, os loteamentos populares irregulares e clandestinos nas periferias urbanas, nas áreas declaradas de proteção ambiental, as ocupações coletivas de áreas urbanas, conjuntos habitacionais em condições precárias nas regiões centrais da cidade, são situações concretas que evidenciam a necessidade de construir uma política urbana contendo um novo marco legal para as cidades com o objetivo de promover a integração social e territorial da população que vive nesses assentamentos urbanos. (SAULE JÚNIOR, 2002, p. 92-93).

A efetivação do direito à moradia guarda íntima vinculação com o direito à cidade, que possibilita à parcela excluída e marginalizada da sociedade usufruir dos benefícios e riquezas gerados pelo desenvolvimento econômico (NOLASCO, 2008, p. 115).

Nesse contexto, o direito à moradia e o direito a cidades sustentáveis, como instrumentos de proteção dos direitos humanos reconhecidos pelos sistemas internacional e nacional, são fundamentais para a promoção de uma política de desenvolvimento das cidades, por meio da regularização de assentamentos precários – visando melhores condições de vida por meio de infraestrutura urbana e sanitária –, bem como a regularização fundiária visando conferir segurança jurídica aos moradores desses assentamentos (SERRANO JÚNIOR, 2012, p. 59).

Cunhado pelo sociólogo francês Henri Lefebvre em fins da década de 1960, o direito à cidade originalmente estava associado a perspectiva de ruptura com a ordem urbana capitalista. Para Lefebvre, o direito à cidade refere-se, sobretudo, ao direito de usufruir das qualidades e benefícios da vida urbana, no ritmo de valor de uso e oposição ao valor de troca, superando a lógica capitalista de produção do espaço urbano. Nos dizeres do autor:

O direito à cidade se manifesta como uma forma superior dos direitos: o direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à obra (à atividade participante) e o direito à

às unidades edilícias e destinados à satisfação das necessidades dos habitantes, a exemplos de estradas, ruas, praças, parques, jardins, canalização subterrânea, escolas, hospitais, mercados, dentre outros (TESTA *apud* SILVA, 2010, p. 26).

apropriação (bem distinto do direito à propriedade) estão implicados no direito à cidade. (LEFEBVRE, 2011, p. 134).

Com o tempo, o conceito não-jurídico⁴² proposto por Lefebvre vai ganhando novos contornos, a exemplo da associação do direito à cidade e cidadania proposto por Pedro Roberto Jacobi:

Todas as pessoas que vivem na cidade são cidadãos? Não é bem assim. Na verdade, todos têm direito à cidade e têm direito de se assumirem como cidadãos. Mas, na prática, da maneira como as modernas cidades crescem e se desenvolvem, o que ocorre é uma urbanização desurbanizada. [...] Direito à cidade quer dizer direito à vida urbana, à habitação, à dignidade. É pensar a cidade como um espaço de usufruto do cotidiano, como um lugar de encontro e não de desencontro. [...] O direito à cidade representa acima de tudo a possibilidade de transformar o nosso cotidiano, de forma que cada habitante possa de fato habitar e participar plenamente do espaço onde vive. (JACOBI, 1986, p. 1).

Configura-se, dessa forma, num direito mais amplo que o próprio direito à moradia, na medida em que possibilita aos segmentos mais pobres usufruir das vantagens, serviços e oportunidades oferecidos pelas boas localidades do sistema urbano (TRINDADE, 2012, p. 149).

As cidades da atualidade – ainda repletas de marcas da industrialização – são manipuladas pelo capitalista que busca prioritariamente o lucro a curto e médio prazo, sem preocupações com aspectos relacionados à sustentabilidade e ao meio ambiente. A raiz dos problemas coletivos, então, encontra-se justamente no modo de produção capitalista, que por meio de suas fábricas, edifícios, shoppings, escritórios, eventos, dentre outros, ocupam cada porção espacial da cidade em busca do lucro. A cidade se transformou numa mercadoria que será consumida por quem for capaz de adquirir uma fração do seu território (CARVALHO, 2016, p. 16-18).

Para Claudio Carvalho (2016, p. 19-20) é nesse contexto que impera a segregação socioespacial das cidades brasileiras, sobretudo naquelas localizadas na periferia do capitalismo, transformando o espaço urbano – que deveria ser destinado às realizações coletivas –, em algo restrito a um pequeno grupo que detém o poder político e econômico. A cidade tornou-se um território dividido, hierarquizado, a serviço do capital que define quem terá acesso a cidadania e quem não terá.

⁴² Fernandes (*apud* TRINDADE, 2012, p. 144) ressalta que a obra de Lefebvre fornece elementos socioeconômicos, políticos, ideológicos e culturais essenciais para o entendimento da urbanização, mas não se articula com a dimensão jurídico-institucional do problema.

No mesmo sentido, David Harvey (2012, p. 81-82) assevera que a cidade está se dividindo em diferentes partes separadas, em uma espécie de “microestados”, onde vizinhanças riquíssimas são providas de todos os tipos de serviços, educação, esporte, transporte e segurança; ao passo que do outro lado o que se vê são casas compartilhadas como regra, instalações ilegais de água e luz, ausência de saneamento básico e infraestrutura urbana precária, com estradas que se transformam em lamaçal sempre que chove.

É preciso recordar que as leis urbanísticas, que deveriam promover a organização racional do uso e ocupação do solo, se tornaram instrumentos de exploração do capital, ampliando a segregação urbana, pois garantem que a população não ocupe as regiões de interesse para os negócios privados (CARVALHO, 2016, p. 29). “Mais do que definir formas de apropriação do espaço permitidas ou proibidas, mais do que efetivamente regular o desenvolvimento da cidade, a legislação urbana atua como linha demarcatória, estabelecendo fronteiras de poder.” (ROLNIK, 1999, p. 1).

Não por outro motivo, destaca Rafael Lessa (2017, p. 58) que todo aparato jurídico existente – desde garantias do direito à moradia, princípios, recursos judiciais –, deveriam ser suficientes para assegurar a implementação da moradia para os que não tem. Todavia, o que se observa, na prática, é que o ordenamento jurídico tem favorecido o despojamento do trabalhador e o espaço para a acumulação e expansão do capital. A lei tem historicamente servido como instrumento das classes dominantes, para manter privilégios e interesses.

Destarte, as leis urbanísticas costumam regulamentar modelos de uso e ocupação do solo que só são possíveis de serem observados pelos que detêm condições econômicas privilegiadas, ficando grande parte dos habitantes, notadamente aqueles de baixa renda, tentando sobreviver na cidade, muitas vezes na ilegalidade, em favelas, cortiços, ocupações ilegais. O modelo capitalista não banuiu essas pessoas das cidades, mas os empurraram para a periferia, longes das benesses das áreas dotadas de infraestrutura e serviços públicos (CARVALHO, 2016, p. 30-31).

[...] só respeitando as condições de mercado e as condições econômicas da população é que um Código de Obras ou de Loteamentos pode definir os padrões mínimos de uma casa ou de um lote. Quem estiver fora do mercado está fora dos Códigos. Os Códigos

não são feitos para regulamentar a produção e comercialização de lotes ou casas para os que estão fora do mercado. Uma casa que atenda aos padrões mínimos de um Código de Obras (por exemplo: num terreno de 150 m² com certos requisitos de insolação e ventilação com certo pé direito mínimo, com água corrente, com barra impermeável na cozinha e no banheiro etc.) tem um preço mínimo. As décadas se encarregaram de demonstrar que a maioria da população brasileira, não tem condições econômicas (e também outras condições) de morar em casas de acordo com os Códigos. Portanto, em nada é beneficiada por eles. No Brasil, os Códigos são feitos pela minoria e para a minoria, ou seja, aqueles que participam do mercado. Em todos os municípios brasileiros que tem Códigos de obras e de Loteamentos, estes colocam fora da lei a maioria das famílias e suas casas. (VILLAÇA, 1986, p. 19).

Ou seja, “O direito à cidade, como ele está constituído agora, está extremamente confinado, restrito na maioria dos casos à pequena elite política e econômica, que está em posição de moldar as cidades cada vez mais ao seu gosto.” (HARVEY, 2012, p. 87).

Daí a importância de se fazer uma releitura do direito à cidade, no qual esteja voltado para o fim da segregação socioespacial e maior participação na gestão urbana. Nos termos da Carta da Cidade do México pelo Direito à Cidade, este direito é composto de seis características essenciais: a universalidade, a indivisibilidade, a integralidade, a interdependência, a inalienabilidade e a progressividade. Destas características merece destaque para a progressividade que se refere aos esforços de democratização do acesso aos bens urbanos a todos os habitantes, como compromisso de concretização e disseminação dos direitos econômicos, sociais e culturais, revertendo o quadro de segregação socioespacial que marca a maioria das cidades (CARVALHO, 2016, p. 39-41).

É ingenuidade pensar em efetivação da dignidade humana, sem considerar o espaço onde as pessoas vivem. Como bem ressaltado por Claudio Carvalho (2016, p. 46), a própria Carta Mundial pelo Direito à Cidade estabelece que “[...] as cidades devem ser um espaço de realização de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, assegurando a dignidade e o bem-estar coletivo a todas as pessoas”. Os pressupostos para uma vida digna supõem o acesso igualitário aos bens e serviços urbanos, como moradia, transporte, lazer, saúde, segurança pública, dentre outros, capazes de proporcionar um ambiente urbano voltado à concretização dos direitos humanos.

Destaca a doutrina, que o direito à cidade – que não se restringe a um corpo principiológico e normativo, mas na efetiva possibilidade do indivíduo ter acesso a determinado bem jurídico –, pode ser sistematizado em três dimensões: 1) direito de permanecer na cidade; 2) direito de usufruir plenamente da vida urbana, tendo acesso aos benefícios do desenvolvimento que se distribuem pela cidade; 3) direito de participar politicamente dos projetos que desenham o futuro da cidade (CARVALHO, 2016, p. 47).

O direito de permanecer na cidade se refere à possibilidade de permanência de todos os habitantes nos espaços da cidade, ou seja, a possibilidade de garantir para cada indivíduo uma “parcela de cidade”, pois não se pode imaginar, por exemplo, viver na cidade sem uma casa para habitar. Por isso, o direito à moradia é um dos direitos fundamentais reconhecido constitucionalmente, fazendo parte do mínimo existencial necessário à dignidade humana. Portanto, deve-se abandonar a ideia de moradia como a mera busca por um teto, um abrigo, para se adotar uma concepção mais ampla, que englobe a possibilidade de inserir a moradia em locais dotados de serviços públicos e de uma vida urbana mais segura (CARVALHO, 2016, p. 48).

O direito à moradia não pode mais ser amparado apenas pelos mecanismos tradicionais, devendo o Estado adotar os mecanismos necessários para impedir os abusos cometidos pelo mercado na produção do espaço. Ou seja, os avanços dos grupos econômicos não podem impedir as pessoas de construir seus lares em áreas dignas da cidade, dotadas de infraestrutura adequada.

O direito de viver a cidade, por sua vez, vai além de ter uma casa para morar. Consiste no direito de usufruir plenamente da vida urbana, tendo acesso aos benefícios do desenvolvimento que se distribuem pela cidade. Por mais que o indivíduo venha a se desenvolver nas imediações de sua casa, é preciso assegurar os meios necessários para que o indivíduo possa explorar as oportunidades da cidade, e nesse contexto, o transporte público apresenta-se como elemento importante, pois “a partir do momento em que a qualidade do transporte se torna precária ou a limitação de trajetos [...] prejudica que parte da população acesse algumas regiões determinadas, a segregação espacial se intensifica.” (CARVALHO, 2016, p. 50).

Por fim, é preciso dar oportunidade a todos para participarem politicamente dos projetos da cidade. É necessário democratizar as gestões administrativas,

estabelecendo canais de participação da população (JACOBI, 1986, p. 2). Conforme previu Henry Lefebvre – que foi o responsável por ampliar a definição do Direito à Cidade para algo que vai além de sua conotação espacial –, deve ser adotada a ideia de projeto coletivo da cidade, no qual os habitantes constroem possibilidades de moldar o território urbano conforme suas expectativas e necessidades (CARVALHO, 2016, p. 51).

É nesse contexto – de análise do direito à moradia sobre a ótica do direito à cidade –, que se promove um recorte no presente estudo, fazendo uma investigação acerca do problema habitacional no âmbito do município de Camaçari-BA, uma importante cidade baiana que sofreu intensas transformações a partir da década de 1970, com o processo de industrialização, o que gerou forte migração de trabalhadores para o Município, impactando significativamente diversos aspectos relacionados à cidade, dentre eles, a questão da moradia.

3.4 O DÉFICIT HABITACIONAL NO MUNICÍPIO DE CAMAÇARI-BA

Antes de ingressar propriamente na questão habitacional do Município de Camaçari, cumpre apresentar algumas informações acerca desse importante município baiano.

3.4.1 O Município de Camaçari

O Município de Camaçari está localizado na Região Metropolitana de Salvador – RMS⁴³ (Figura 1), que é uma das regiões mais importantes do estado da Bahia, não apenas por abrigar a capital do estado, Salvador, mas também por ser a região econômica que mais apresenta crescimento populacional, desempenhando papel importante na densidade demográfica do estado.

⁴³ “Além de Camaçari, Candeias, Dias D’Ávila, Itaparica, Lauro de Freitas, Madre de Deus, Mata de São Joao, Pojuca, Salvador, São Francisco do Conde, São Sebastião do Passé, Simões Filho e Vera Cruz, são os municípios que compõem o Território de Identidade Metropolitano de Salvador” (SEI, 2016).

Figura 1 – Região Metropolitana de Salvador



Fonte: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Wlh3x7HP7y4J:https://portalseer.ufb.br/index.php/geotextos/article/download/13056/10288+&cd=24&hl=en&ct=clnk&gl=br&client=safari>.

A uma distância de 41 Km de Salvador⁴⁴, Camaçari está localizada entre as coordenadas aproximadas de latitude - 12°41'51" e longitude - 38°19'27", a uma altura média de 36 m acima do nível do mar, apresentando o maior território dentre os municípios integrantes da RMS, com área total de 784,7 km². Faz limite ao norte com Mata de São João, ao sul com Lauro de Freitas, ao sudoeste com Simões Filho, a oeste com Dias d'Ávila e leste com o Oceano Atlântico (SEI, 2016).

Dados relativos ao Censo Demográfico revelam que Camaçari possuía no ano de 2010, 242.970 habitantes, sendo 231.973 habitantes em áreas urbanas e 10.997 habitantes em áreas rurais, perfazendo um grau de urbanização de 95,5% (SEI, 2016).

⁴⁴ As rodovias BA-512, BA-093 e BA-099 são as principais rodovias de acesso ao município que não possui aeroporto (SEI, 2016).

Já para o ano de 2020, de acordo com projeções do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o município de Camaçari contará com uma população de 294.425 habitantes, apresentando um aumento de mais de 20% em comparação ao ano de 2010, mas representando uma diminuição em relação à estimativa do ano anterior de 299.132 habitantes (SEI, 2018).

Merece registro o acentuado crescimento demográfico de Camaçari, desde sua fundação até os dias atuais (Tabela 1), notadamente em razão da implantação do Polo Petroquímico na década de 70, o que contribuiu decisivamente para o recrudescimento dos problemas habitacionais no município, como se verá mais a frente.

Tabela 1 - Crescimento da Demografia de Camaçari – 1758-2018

| Ano | 1758 | 1957 | 1970 | 1991 | 2000 | 2010 | 2018 |
|----------------------|------|------|--------|---------|---------|---------|---------|
| População/habitantes | 1200 | 4300 | 34.281 | 113.639 | 161.727 | 242.970 | 293.723 |

Fontes: IBGE e SEHAB (2019).

Em relação ao perfil socioeconômico, em 2016 o Produto Interno Bruto (PIB) municipal foi estimado em quase R\$ 22 bilhões e o PIB *per capita* em R\$ 75.103,90, alcançando a segunda colocação no PIB da Bahia. De toda riqueza produzida no município, no ano de 2016, 46,0% era proveniente do setor industrial. O setor de comércio e serviços respondia por 53,9% do Valor Agregado Bruto (VAB), e o setor primário (agropecuária), foi responsável por apenas 0,1%⁴⁵ (SEI, 2018). “É o município mais industrializado da Bahia, respondendo por 35% das exportações na área.” (NOVAES, 2016, p. 257).

Ademais, quanto ao Índice de Performance Econômica (IPE)⁴⁶, o município de Camaçari no ranking baiano, referente ao ano 2010, está bem colocado, ocupando a terceira posição – embora já tenha ocupado a primeira posição em 2004 –, atrás somente do município de São Francisco do Conde e Salvador, e à frente de municípios maiores e mais populosos como Feira de Santana, Vitória da Conquista e Ilhéus (SEI, 2013).

⁴⁵ Tais números revelam uma mudança no cenário industrial de Camaçari em 2016, que deixou de representar a maior fatia no Valor Agregado Bruto (VAB) do Município.

⁴⁶ O IPE, conforme proposta apresentada pela SEI, mede a performance econômica por meio dos níveis de infraestrutura, qualificação das mãos-de-obra existentes, da renda gerada localmente e da independência fiscal.

Já em relação ao Índice de Performance Social (IPS), Camaçari ocupa a 5ª posição em relação ao ranking baiano de 2010, atrás apenas de Lauro de Freitas, Madre de Deus, Salvador e São Francisco do Conde (SEI, 2013).

Por fim, na análise das vulnerabilidades municipais, entre os anos de 2000 e 2010, a proporção de pessoas, em relação a população total, abaixo da linha de extrema pobreza em Camaçari, diminuiu de 17,5% para 7,5%, havendo aumento, porém, da desigualdade social, pois o índice de Gini que mede a desigualdade na distribuição de renda – em que o valor 0 (zero) indica total igualdade de renda e o valor 1 (um) total desigualdade de renda –, aumentou de 0,594 para 0,624 (SEI, 2018).

3.4.2 De município agroturístico para município industrial

A colonização da região onde atualmente encontra-se Camaçari tem sua origem numa grande sesmária “calculada em cerca de 60 léguas quadradas”, recebida por Garcia d'Avila – almoxarife do Rei de Portugal, Dom João III –, quando em 1549 aportou na Bahia junto à caravana de Tomé de Sousa, primeiro Governador da Colônia, tendo lá edificado o famoso Castelo da Torre, que funcionou por algum tempo como local estratégico na luta contra os holandeses (BRASIL, 1958, p. 117).

A história do município tem início em 1558, quando os jesuítas batizaram uma aldeia indígena situada no litoral⁴⁷ – às margens do rio Joanes –, com o nome de “Aldeia do Espírito Santo” (BRASIL, 1958, p. 117). Destaca Sandes-Sobral (2008, p. 140) que em 1624 esta aldeia funcionou como centro da colônia e quartel general da resistência durante a invasão holandesa, sendo elevada à categoria de Vila em 27 de setembro de 1758, passando a denominar-se “Vila Nova do Espírito Santo de Abrantes” (SANDES-SOBRAL, 2008, p. 140).

O ano de 1846 marca a extinção da Vila Nova do Espírito Santo de Abrantes, passando suas terras a compor o município de Mata de São João, sendo restabelecida – por meio do desmembramento de Mata de São João – em 3 de junho de 1848,

⁴⁷ Os primitivos habitantes, os índios tupinambás, eram antropófagos e guerreiros violentos. Foi nessa região que o navio onde viajava Diogo Álvares Correa – o Caramuru –, naufragou. Na localidade foram construídos, com a ajuda dos índios, dirigidos pelo Padre João Gonçalves e Irmão Antônio Rodrigues, a primeira igreja feita de taipa e um convento, que é considerado o marco inicial da Missão Jesuítica no Brasil (SANDES-SOBRAL, 2008, p. 138).

passando a constituir-se por três distritos: Abrantes, Monte Gordo e Ipitanga (BRASIL, 1958, p. 118).

O distrito de Camaçari foi criado em 22 de março de 1920, com território desmembrado do de Abrantes, o que foi posteriormente confirmado pela Lei estadual nº 1422, de 4 de agosto do mesmo ano (BRASIL, 1958, p. 118).

A partir da década de 1920 a produção de coco toma um caráter de atividade agrícola dominante em Camaçari, tornando-se a principal atividade da economia local. O resultado disto é que, em 1950, o coco ocupa mais da metade da área cultivada do município. (SOUZA, 2006, p.80).

Ademais, em 28 de julho de 1925, o então governador do Estado, Francisco Marques de Góes Calmon, por meio da Lei Estadual nº 1.809, modifica o nome da região para Montenegro e transfere a sede do município para o arraial de Camaçari, que foi elevado à condição de Vila. Em razão do Decreto-Lei estadual nº 10.724, de 30 de março de 1938, o município de Montenegro passou a denominar-se Camaçari, formado pelos distritos de Camaçari, Abrantes e Monte Gordo. Posteriormente, pela Lei nº 628, de 30 de dezembro de 1953, foi criado o distrito de Dias d'Ávila, passando o município, então, a ser composto por quatro distritos: Camaçari, Abrantes, Monte Gordo e Dias d'Ávila⁴⁸ (BRASIL, 1958, p. 118).

A década de 1950 trouxe o processo de modernização para o Estado da Bahia, com a descoberta de petróleo no Recôncavo baiano e com os investimentos em infraestrutura realizados pela Petrobrás e pela CHESF - Companhia Hidroelétrica do São Francisco (SOUZA, 2006, p.80).

Nos anos 60, Brandão (1963) fala das tendências de mudança no perfil local, pela presença da Petrobrás no Recôncavo e criação de uma estrada asfaltada cortando grande extensão do lugar, abrindo espaço à penetração de atividades industriais e especulativas, com tendências a serem intensificadas, porque Camaçari era uma das áreas em discussão para a implantação da petroquímica na Bahia. (BRITO, s.d., p. 1 *apud* SOUZA, 2006, p.81).

Esse processo de modernização promoveu o crescimento urbano da cidade, principalmente pelo dinamismo das atividades da Petrobrás na região e também pelo incremento do veraneio. Com as mudanças ocorridas no período, Camaçari se transforma ao final da década de 1960 em um núcleo industrial autônomo, com

⁴⁸ Em 1985, por meio da Lei Estadual nº 4.404 houve o desmembramento de Dias d'Ávila que se tornou um município independente.

indústrias se instalando espontaneamente na região em decorrência da possibilidade de implantação do segundo complexo petroquímico do Brasil (SOUZA, 2006, p. 81-82).

Com o início das obras de implantação do complexo de indústrias petroquímicas (COPEC), em 1972, o Município começa a sofrer alterações sociais, econômicas e urbanas significativas. Assim, de cidade com pouca ou quase nenhuma integração com a economia baiana e nacional na década de 60, Camaçari passa a ter um papel importante no cenário econômico regional (SOUZA, 2006, p. 82).

Nesse cenário, é possível afirmar que a Camaçari contemporânea surge com a implantação do Polo Petroquímico, que começa a operar em 1978, provocando grande acréscimo populacional na primeira década após sua implantação, resultado de fortes migrações de pessoas em busca de oportunidades que elevaram a população, neste período, de 15.652, para 57.069 habitantes, o que representou uma taxa de crescimento de 282% (PINHO, 1989, p. 87).

Camaçari, então, foi ocupada majoritariamente por uma ampla força de trabalho de baixos rendimentos e de baixa qualificação, o que aliado à falta de resposta adequada do governo estadual forçou o governo municipal a ter que enfrentar a questão habitacional dos grupos de baixa renda (PINHO, 1989, p. 87).

3.4.3 A infraestrutura urbano-social do Município: a questão da habitação

A implantação do Polo Petroquímico desencadeou a instalação de diversas empresas e prestadoras de serviços para dar suporte as indústrias, o que provocou o inchaço da população, decorrente do fluxo de trabalhadores atraídos pela promessa de emprego. Esse inchaço desencadeou um excedente de mão de obra, então alocada para as indústrias de serviços temporários, colocando esse contingente na informalidade, o que interferiu nos espaços urbanos – com o surgimento de assentamentos precários –, gerando impactos sociais e econômicos (MAGALHÃES, 2009, p. 18-19).

É importante registrar que entre os anos de 1970 e 1980 – período que compreende as obras físicas e o início de operação do COPEC –, a população do município aumentou exponencialmente, atingindo a ordem de 166,4%, seguindo-se de reduções relativas do crescimento, a exemplo do período compreendido entre 1980

e 1991, no qual o crescimento foi de 24,4%, reflexo do desmembramento do distrito de Dias D'Ávila, ocorrido no ano de 1985. A taxa de crescimento populacional entre 1991 e 2000 volta a ascender, sendo registrada uma alteração de 42,3% (SOUZA, 2006, p. 114).

Quadro 1 - Crescimento Demográfico – 1970-2018

| Ano | 1970 | 1980 | | 1991 | 2000 | 2010 | 2018 |
|------------|--------|--------|-------|------|------|------|------|
| | | Hab. | Δ% | Δ% | Δ% | Δ% | Δ% |
| Habitantes | 34.281 | 91.315 | 166,4 | 24,4 | 42,3 | 50,2 | 20,9 |

Fonte: IBGE e SEHAB (2019).

Uma das consequências desse crescimento populacional vertiginoso, foi a modificação do perfil de ocupação espacial do município, passando a população a concentrar-se nos núcleos urbanos. Conforme destaca Gileá Souza (2006, p. 115) “Na década de 1940, somente 25,1% da população localizavam-se em áreas urbanas, essa parcela cresceu paulatinamente, até atingir uma taxa de urbanização de 95,5% no ano 2000” (Tabela 2).

Tabela 2 – Camaçari, evolução da taxa de urbanização, 1940 – 2000

| Ano | 1940 | 1950 | 1960 | 1970 | 1980 | 1991 | 2000 |
|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Taxa | 25,1% | 32,2% | 45,9% | 60,6% | 85,4% | 95,2% | 95,5% |

Fonte: SOUZA (2006, p. 116).

Em 1975 foi lançado o Plano Piloto de Camaçari, e com ele, também foram adotadas algumas políticas urbanas e habitacionais – algumas delas resultantes do Plano Diretor do COPEC, que gerou um Plano Municipal de Desenvolvimento –, para amenizar parte dos problemas que surgiram em razão da crescente industrialização e do crescimento populacional (NOVAES, 2016, p. 258).

O Governo do Estado passou a implantar diversos programas habitacionais, a exemplo das Glebas A, B, C, D, E e H, destinadas a trabalhadores na faixa de renda até 3 salários-mínimos, ficando a Prefeitura com a responsabilidade de atender a população por meio do Programa Habitacional Orientado de Camaçari - PHOC, com a implantação de três loteamentos (CAMAÇARI, 2005).

Para a camada da população que possuía uma faixa de renda um pouco superior a três salários mínimos foi construído um conjunto habitacional denominado INOCOOP (Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais), que posteriormente se transformou num bairro de mesmo nome (SOUZA, 2006, p.128-

129), mas que veio a se revelar como um programa pouco efetivo, em razão da construção inferior a 1.000 unidades em duas etapas, sendo cancelada uma terceira etapa prevista (PINHO, 1989, p. 88).

A implantação desses programas “deu a Camaçari uma feição popular, sem o ancoramento necessário de infraestrutura básica e de condições de habitabilidade das áreas programadas” (MAGALHÃES, 2009, p. 20). Esse vertiginoso crescimento ocorreu “em meio a uma cidade sem as condições infraestruturais necessárias para acomodar, com qualidade de vida, tanto os trabalhadores contratados pelo polo petroquímico, quanto às demais pessoas atraídas pelas promessas de emprego” (NOVAES, 2016, p. 259).

Destaca José Gileá (2006, p. 97), que em razão da incipiente e insuficiente estrutura urbana de Camaçari e a proximidade com Salvador, o processo de concentração industrial, embora tenha reestruturado a economia do município, não resultou na fixação dos trabalhadores do COPEC na cidade, “frustrando a concepção de reorganização urbana que se planejava”.

Esse fato teve repercussão significativa sobre a questão habitacional no município, uma vez que os trabalhadores de melhor remuneração optaram por morar em Salvador, restando para Camaçari os trabalhadores de baixo rendimento e qualificação, cabendo à gestão pública providenciar moradia e condições urbanas justamente para esse segmento de menor renda – com menores condições de arcar com os custos da habitação –, o que o fez, inicialmente, com a implantação de lotes semi urbanizados, por meio dos PHOC's, considerados abaixo das necessidades da população local, pois tinham condições precárias de infraestrutura e de serviços básicos, localizando-se na periferia. Todavia, como os trabalhadores contavam com baixos rendimentos, nem mesmo o acesso generalizado aos PHOC's foi alcançado, o que favoreceu o surgimento de invasões (PINHO, 1989, p. 97).

Ainda na década de 70, “começa a ser delineada a via de ligação com o vizinho, Estado de Sergipe, pelo litoral, que se consolidará, no final da década, com a construção da BA-099⁴⁹ – também chamada de Estrada do Coco – até Mata de São João” (SANDES-SOBRAL, 2008, p. 126), fomentando o polo turístico na região,

⁴⁹ Na década de 90, ocorre a construção da Linha Verde até Mangue Seco, Município de Jandaira, no limite com Sergipe.

atraindo investidores internacionais para empreendimentos de alto luxo, agravando o quadro de ocupação e moradia, em razão da atração de uma nova leva de trabalhadores, em geral não qualificados, o que provocou no aumento da segregação e criação de uma tipologia diferenciada de ocupação entre a sede e a orla do Município (MAGALHÃES, 2009, p. 21).

Na recém-aberta Estrada do Coco, foram atraídos os trabalhadores de maior renda, enquanto que na sede permaneceram os remanescentes das indústrias, em habitações populares e assentamentos precários, “marcados pelas baixas condições de habitabilidade quanto ao saneamento básico, acessibilidade, áreas de lazer, ofertas de equipamentos sociais, qualidade ambiental, dentre outras.” (MAGALHÃES, 2009, p. 22).

Em 1989, o problema das invasões em Camaçari se agravou tanto, que a Prefeitura fez um estudo específico visando o remanejamento da população em habitações subnormais, cadastrando 754 “invasores”, muitos deles, antigos mutuários dos conjuntos habitacionais da URBIS e do INOCOOP, despejados por falta de pagamento. O estudo apresenta dados que mostram trabalhadores terceirizados, temporários, com alta rotatividade e baixa remuneração, vivendo em “habitações inóspitas e em condições sub-humanas.” (NOVAES, 2016, p. 261).

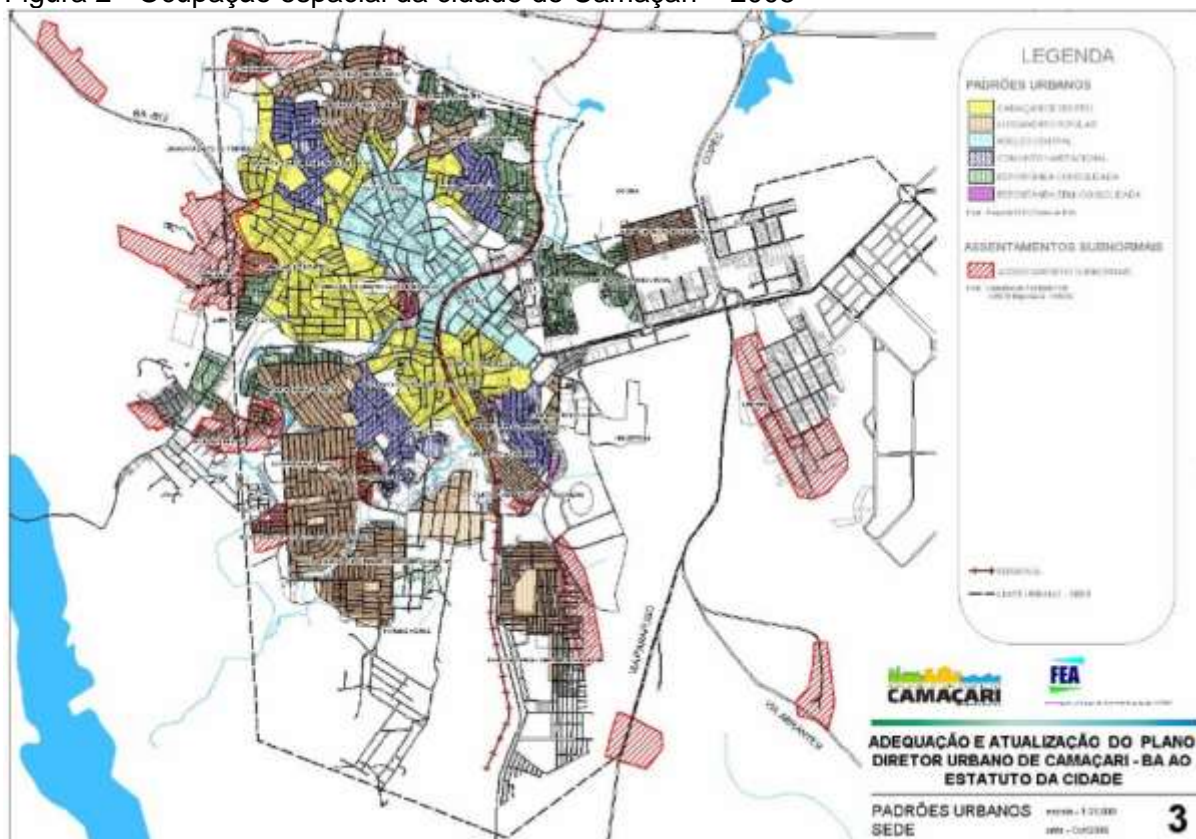
A falta de controle do uso e ocupação do solo possibilitou a instalação de famílias em áreas irregulares – muitas delas em locais que levam risco aos próprios moradores –, bem como em áreas de proteção ambiental. Esclarece José Gileá (2006, p. 129-130) que de acordo com o estudo realizado para a adequação e atualização da proposta de plano diretor urbano de Camaçari ao Estatuto da Cidade, o total de unidades habitacionais subnormais no município, no ano 2000, era de 18.436 distribuídos em 43 assentamentos (Figura 2).

Do total de assentamentos, 5.834 moradias estavam em loteamentos clandestinos e 12.602 em loteamentos irregulares⁵⁰, sendo 2.158 dessas moradias situadas em áreas de risco, sujeitas a inundação, desabamento e em áreas de

⁵⁰ Segundo Nelson Saule Júnior (2004, p. 353) “Os loteamentos irregulares são os parcelamentos do solo urbano que obtiveram aprovação do Poder Público municipal, mas que não foram executados conforme ato administrativo da aprovação. Os loteamentos clandestinos são aqueles que não obtiveram nenhuma aprovação por parte do Poder Público municipal e surgem diante da inércia da Administração Pública em fiscalizá-los”.

preservação ambiental. O total de famílias residentes nesses assentamentos era de 79.680 pessoas, ou seja, 49% da população municipal (SOUZA, 2006, p. 129).

Figura 2 - Ocupação espacial da cidade de Camaçari – 2005



Fonte: Camaçari (2005b); Souza (2006, p. 130).

O estudo citado por Gileá, consistiu no projeto intitulado “Formulação da Política Habitacional do Município e Adequação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Camaçari ao Estatuto da Cidade e às Diretrizes Habitacionais”, coordenado por Ângela M. de Magalhães, da Universidade Salvador. Ela esclarece que esse número de unidades habitacionais subnormais (18.436) estava distribuído em 43 assentamentos precários em Camaçari – embora se tratasse do município com o segundo maior PIB do estado na época –, sendo 31 assentamentos na sede e 12 na orla. A precariedade habitacional persistia apesar dos esforços da Prefeitura de Camaçari em captar recursos para habitação de interesse social junto a diferentes fontes de financiamento, entre 1996-2000, como o Habitar Brasil, Resolução 211, Pró-Infra, Pró-Moradia, Carta de Crédito, Morar Melhor, PAR e Desporto (MAGALHÃES, 2009, p. 30).

O estudo revelou, ainda, que a maioria dos loteamentos clandestinos apresentava um sistema viário, com lotes demarcados, mas em condições precárias

de rede de saneamento básico e abastecimento de água, sendo que do total de unidades habitacionais neles existentes, 937 unidades foram construídas em área de risco e 664 unidades em áreas de preservação permanente. Já os loteamentos considerados irregulares possuíam, do total de unidades habitacionais, 506 unidades em situação de área de risco e 15 unidades em áreas de preservação permanente. Quando comparados com o estoque de domicílios no município – calculado em 31.234 unidades de acordo com o IBGE –, esses loteamentos clandestinos e irregulares perfazem o montante de 59,03% (MAGALHÃES, 2009, p. 42-43).

Essa situação nos remete ao preocupante quadro de exclusão urbana brasileira, como esclarecem alguns autores já abordados neste trabalho, a exemplo de Lúcio Kowarick. Não por outro motivo, destaca Sandes-Sobral:

Estas invasões são a expressão espacial da economia informal, da cidade precária, sem leis, direitos, sobreposta à cidade formal. As regras são outras, ou melhor, não são seguidas. Os impostos e as taxas não são cobrados, mas os serviços e o policiamento também não existem. Na informalidade, tudo é permitido, portanto, tudo pode ser degenerado, favelizado e corrompido, condenando as pessoas a ficarem fora do sistema, com uma vida de exclusão social, econômica, territorial, cultural, jurídica e tecnológica.

Este é o quadro da pobreza urbana no Brasil, em qualquer dos assentamentos de baixa renda que se pesquise e em todas as capitais, tanto nas periferias metropolitanas como nos centros urbanos ou zonas de transição, ou mesmo em parques invadidos, como o Parque Municipal das Dunas de Abrantes [Camaçari]. Esta situação se repete e se perpetua, no Brasil e na Bahia, pelas últimas décadas, nesse perverso sistema de concentração de riqueza. (SANDES-SOBRAL, 2008, p. 201).

Quanto ao déficit habitacional, em 1991 o Estado da Bahia, por meio da extinta Secretaria de Recursos Hídricos Saneamento e Habitação – SRHSH, realizou estudo⁵¹ voltado ao dimensionamento da demanda habitacional por município – abrangendo todas as faixas de renda –, chegando a um déficit habitacional total de 12.270 unidades habitacionais em Camaçari (Quadro 2). Esse déficit estava concentrado na faixa de renda familiar de 0 a 5 salários mínimos, com 11.966 unidades (97,55% do total), das quais, 6.884 unidades compunham a demanda qualitativa, concentrada nas famílias com renda mensal de até 2 salários mínimos (62,23%). Já a demanda quantitativa totalizava 5.082, sendo esse número

⁵¹ Política de Habitação de Interesse Social do Estado da Bahia, realizado com base em dados preliminares do Censo Demográfico do IBGE.

praticamente composto pelas famílias com faixa de renda de até 2 salários mínimos (97,12%)⁵² (MAGALHÃES, 2009, p. 49).

Quadro 2 - Demanda habitacional quantitativa, qualitativa e total do Município

| Faixa de Renda (S.M) | Demanda Quantitativa (U.H) | Demanda Qualitativa (U.H) | Demanda Total (U.H) |
|----------------------|----------------------------|---------------------------|---------------------|
| 0 a 5 | 5.082 | 6.884 | 11.966 |
| Mais de 5 a 10 | 204 | - | 204 |
| Mais de 10 | 100 | - | 100 |
| TOTAL | 5.386 | 6.884 | 12.270 |

Fonte: Magalhães (2009); Política de Habitação de Interesse Social do Estado da Bahia. Secretaria de Recursos Hídricos, Saneamento e Habitação, 1992.

Em 2000, estudos do PEMAS⁵³ concluíram que para atender as necessidades habitacionais, apenas da população com renda mensal de até 3 SM, seriam necessárias 6.034 unidades, sendo 2.858 unidades de déficit quantitativo e 3.176 unidade de déficit qualitativo (MAGALHÃES, 2009, p. 54).

Prosseguindo na análise do déficit habitacional em Camaçari, Ângela M. de Magalhães (2009, p. 111), apresenta estudo – segundo metodologia adotada pela FJP –, onde foi contabilizada a necessidade de reposição total de unidades habitacionais, levando-se em consideração a precariedade da habitação e as condições dadas pelo mercado, o que engloba o déficit por reposição de estoque, referente aos domicílios rústicos, e o déficit por incremento de estoque, que abrange a coabitação familiar e domicílios improvisados⁵⁴.

⁵² O déficit qualitativo é medido pelas demandas de intervenções no ambiente construído e não se detém apenas na necessidade de produção de moradias. Já o déficit quantitativo está associado à demanda existente para construção de novas moradias, levando em conta o crescimento vegetativo da população e o remanejamento dos assentamentos situados em áreas de risco e de proteção ambiental (MAGALHÃES, 2009, p. 50-51).

⁵³ Passo inicial para as atividades do município no programa e condição para acesso aos recursos oriundos do Programa Habitar Brasil/BID, o Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (PEMAS) constituiu-se no documento que permitiu o entendimento sobre o setor habitacional, facilitando análises comparativas (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007, p. 24).

⁵⁴ É importante observar que os parâmetros utilizados pela FJP para delimitar o déficit habitacional, bem como os domicílios inadequados, sofreram alterações ao longo dos anos. No estudo divulgado sobre o Déficit Habitacional no Brasil em 2000 – adotado por Ângela Magalhães na época –, a FJP adotava como metodologia para o cálculo do déficit por reposição de estoque apenas o total dos domicílios rústicos, sendo incluída nesta versão a questão da depreciação. Para a estimativa do déficit por incremento de estoque foi calculada a soma da coabitação familiar com os domicílios improvisados. Como inadequados foram classificados os domicílios em função da carência de infraestrutura e do adensamento, acrescidos de três outros componentes: um denominado inadequação fundiária urbana, outro correspondendo a parcela de domicílios depreciados e, finalmente, um relativo à inexistência de unidade sanitária domiciliar interna (FJP, 2001). Já para a definição do Déficit Habitacional no Brasil em 2015, a FJP adotou como elementos as habitações precárias, que considera os domicílios rústicos e os domicílios improvisados, a coabitação familiar, o ônus excessivo com aluguel urbano e o adensamento excessivo de moradores em domicílios alugados. Para a inadequação, foram utilizados como parâmetros a carência de infraestrutura, o adensamento excessivo considerando apenas os

Para municípios e microrregiões com limitações de fontes de dados, o estudo da FJP formulou o conceito de déficit habitacional básico, ou seja, aquele possível de ser calculado. Este corresponde ao somatório dos domicílios rústicos (sem considerar depreciação de imóveis e sem cálculo por faixa de renda), dos domicílios improvisados e da coabitação familiar (sem considerar o ônus excessivo em aluguel) para áreas urbanas e aglomerados rurais de extensão urbana. (MAGALHÃES, 2009, p. 111).

É possível observar no quadro abaixo (Quadro 3), que partindo desse referencial teórico o estudo apontou, para o ano 2000, um total de 7.127 unidades habitacionais necessárias, sendo o componente mais relevante a coabitação familiar por famílias conviventes, com 78,25% do total, “seguido de domicílios rústicos, 15,29% e dos domicílios improvisados, 4,15%, a maioria habitados por famílias com renda mensal de até 3 SM” (MAGALHÃES, 2009, p. 114). Ademais, foram registrados 7.512 domicílios vagos, ou seja, número superior ao déficit habitacional básico da época, o que não deixa de ser uma reprodução do cenário nacional.

Quadro 3 - Demonstrativo do déficit habitacional de Camaçari em 2000

| Domicílio particulares permanentes em Camaçari | Total | Urbano | Rural | Urbano | | % |
|--|---|------------------------------|--|------------------------|--------------------------------------|--|
| | | | | Até 3 SM | Mais de 3 a 5 SM | |
| | 41.238 | 39.437 (95,64%) | 1.799 (4,36%) | 23.936 | 7.057 | 60,69 |
| | | | | 5.403 | 3.041 | 13,7 |
| | | | | | | 7,71 |
| Déficit habitacional básico | Total 7.127 | | Urbano 6.775 | | | Rural 352 |
| % em relação aos domicílios particulares | Total 17,28% | | Urbano 17,18% | | | Rural 19,56% |
| % do Déficit Hab. Básico Subtotal | Domicílios rústicos 1.090 15,29% | | Domicílios improvisados 296 4,15% | | | Coabitação familiar 5741 80,56% |
| % déficit hab. bás. | Urbano 902 12,66% | Rural 188 2,64% | Urbano 296 4,15% | Rural 0 0 | Urbano 5577 78,25% | Rural 164 2,30% |
| % dom. part. perm. | 2,29% | 10,45% | 0,75% | 0 | 14,14% | 9,12% |
| | Total % urbano | Total % rural | Total % urbano | Total % rural | Famílias conviventes 3.233 | Cômodos 2.508 |

domicílios próprios, inadequação fundiária, cobertura inadequada e inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva (FJP, 2018).

| | | | | | Total % urbano | Total % urbano |
|--|---------------------|--|----------------------|--|---------------------------|--------------------------|
| Até 3 SM | | | 267 (90,2%) | | 2.830 (91,05%) | 2.078 (84,16%) |
| Mais de 3 a 5 SM | | | 13 (4,39%) | | 134 (4,31%) | 287 (11,62%) |
| Mais de 5 a 10 SM | | | 0 | | 103 (3,32%) | 52 (2,11%) |
| Mais de 10 SM | | | 16 (5,40%) | | 41 (1,32%) | 52 (2,11%) |
| | | | | | Total rural 125 | Total rural 39 |
| Domicílios vagos | Total: 7.512 | | Urbano: 7.030 | | Rural: 482 | |
| Domicílio em aglomerados subnormais | Total: 1.835 | | Urbano: 1.835 | | | |

Fonte: Magalhães (2009); Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatísticas e Informações (CEI), 2000, Ministérios das Cidades/FJP/BGE, sd.

O problema se torna ainda mais grave, ao analisar as habitações inadequadas, “que procuram identificar aquelas que não proporcionam a seus moradores condições desejáveis de habitabilidade, não implicando, contudo, necessidade de construção de novas moradias” (FJP, 2001). O estudo revelou que o principal problema está na carência de infraestrutura⁵⁵, somando 13.722 unidades, o que corresponde a 34,79% do total dos domicílios particulares permanentes urbanos (39.437), seguido de ausência de banheiro exclusivo com 15,31%. “Para todas as situações em que se enquadra a inadequação de domicílios, a faixa de renda mais atingida é de até 3 salários mínimos” (Quadro 4) (MAGALHÃES, 2009, p. 118).

Quadro 4 - Demonstrativo de inadequação de domicílios em Camaçari

| Tipo de inadequação | Total | % total de domicílios part. perm. urb. | Renda | Total | % |
|------------------------------|--------------|---|--------------|--------------|----------|
| Adensamento urbano excessivo | 4.153 | 10,53 | Até 3 SM | 2.995 | 72,11 |
| | | | De 3 a 5 SM | 606 | 14,59 |
| | | | Mais de 5 SM | 552 | 13,3 |
| Domicílios sem banheiro | 6.038 | 15,31 | Até 3 SM | 5.141 | 85,14 |
| | | | De 3 a 5 SM | 550 | 9,11 |
| | | | Mais de 5 SM | 347 | 5,75 |
| Inadequação fundiária | 3.403 | 8,62 | Até 3 SM | 2.088 | 61,36 |
| | | | De 3 a 5 SM | 620 | 18,22 |
| | | | Mais de 5 SM | 695 | 20,42 |
| Carência de infraestrutura | 13.722 | 34,79 | Até 3 SM | 9.958 | 72,57 |
| | | | De 3 a 5 SM | 1.907 | 13,9 |
| | | | Mais de 5 SM | 1.857 | 15,53 |

Fonte: MAGALHÃES (2009); Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatísticas e Informações (CEI), 2000, Ministérios das Cidades/FJP/BGE, sd.

⁵⁵ A metodologia utilizada pela FJP estabelece como carência de infraestrutura os domicílios que não dispõem de pelo menos um critério que corresponde aos serviços de iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água com canalização interna ao domicílio, rede geral de esgotamento sanitário ou existência de fossa séptica e serviço de coleta de lixo (MAGALHÃES, 2009, p. 118).

Já em 2005, levantamentos realizados pela Prefeitura apontavam uma demanda total de 13.865 moradias – concentradas principalmente na faixa de renda de até 5 salários mínimos –, distribuídas entre o Movimento dos Sem Casa, funcionários públicos municipais, desabrigados, dentre outros (CAMAÇARI, 2005).

Essas estimativas estão diretamente relacionadas com as necessidades criadas pelo censo demográfico. O multicitado estudo coordenado por Ângela M. de Magalhães (2009, p. 58), fez uma estimativa – tomando como base as necessidades criadas pelo crescimento demográfico –, de que para suprir um déficit de 7.127 unidades domiciliares, o Município precisaria produzir uma média anual de 1000 unidades, pois haveria um acréscimo anual do déficit de cerca de 800 unidades, representando um “crescimento de 0,2% entre as habitações existentes e necessárias, o que nos remete a um acréscimo de aproximadamente 9 mil unidades domiciliares em um horizonte de 10 anos”.

Assim pressupõe-se que, com um déficit acumulativo na ordem de 0,2% anual, o Município de Camaçari terá que fazer um investimento gradativo de 10% a.a em reposição de unidades domiciliares de acordo com sua capacidade financeira em investimento que gira em torno de R\$ 8 milhões ao ano. Com essa estrutura de investimento, em 2018 o Município iniciará um processo de estoque de oferta de domicílios que possibilitará a manutenção de seus déficits anuais, ou seja, com o investimento municipal na ordem de 10% de reposição de unidades domiciliares, em 2018 o município estará estabilizado, sem déficit habitacional acumulativo. (MAGALHÃES, 2009, p. 60).

Em que pese ser fato notório no município que o problema do déficit ainda não foi solucionado, infelizmente não há estudo atual sistematizando dados acerca da questão habitacional no município⁵⁶, o que impossibilitou uma análise quantitativa da evolução do problema.

Aliás, nesse particular, impende registrar a enorme dificuldade encontrada pelo autor no que tange a colheita de informações junto às secretarias municipais. Não no que diz ao acesso aos órgãos, mas sim à precariedade dos registros dos estudos e das intervenções realizadas pelo poder público, no contexto das políticas habitacionais do município⁵⁷. Dados relativos às políticas implementadas, resultados,

⁵⁶ Segundo informações verbais obtidas junto ao servidor Vandécio Macário (matrícula 830439), Gerente de Regularização Fundiária da Secretaria de Habitação - SEHAB, em 18/04/2020.

⁵⁷ Só a título de exemplo, é muito comum no âmbito da Secretaria de Habitação, a negativa acerca da existência de determinadas informações e/ou documentos, em razão da perda, quase integral, dos arquivos da secretaria, decorrente de um incêndio supostamente criminoso ocorrido em suas

estudos de localidades, déficit habitacional, dentre outros, são praticamente impossíveis de serem localizados, dependendo, única e exclusivamente, da “boa vontade” e do conhecimento pessoal de determinados servidores sobre o assunto⁵⁸.

Em relatório sobre regularização fundiária produzido pela Secretaria de Habitação em 2020, esse problema é retratado, valendo a colação do excerto a seguir:

Em que pese o município ter realizado a contratação diversas vezes de empresas que realizaram levantamentos cadastrais e topográficos, bem como receber constantemente projetos para aprovação de loteamentos e semelhantes, ainda assim, o município não possui uma base de dados organizada que consiga dar um suporte adequado a um projeto de regularização fundiária.

Podemos citar como exemplo, que mesmo com a realização de alguns projetos de regularização fundiária no município, não se consegue saber o número exato de beneficiários, tendo em vista não haver documentos que comprovem esses dados.

A SEHAB nesta nova gestão procurou até mesmo a última empresa contratada, para conseguir essas informações, mas o que conseguiu foi o material por ela produzido, mas sem a clareza do que o município efetivamente deu prosseguimento. Essa falta de informações além de não possibilitar a instituição de um norte sobre o que houve no passado e o que se pode dar continuidade, fará e já fez, com que o município reinvesta valores em localidades que já foram feitos projetos, sendo um verdadeiro desperdício de dinheiro público. Em tempos que os dados muito valem, o município falhou e ainda falha na construção de um armazenamento correto das informações por ele reunidas. (CAMAÇARI, 2020b).

Esclareça-se que esse problema não é particular do município de Camaçari. Ressalta Betânia Alfonsin (*apud* BARROS, 2014, p. 93) que como se não bastasse o fato de em boa parte dos municípios os arquivos ainda serem manuais – o que dificulta o acesso aos dados, bem como gera insegurança (é o caso das Secretarias de Habitação e de Desenvolvimento Urbano de Camaçari) –, a cultura da oralidade e a precariedade dos registros das intervenções militam sobremaneira em desfavor do sucesso e continuidade dos projetos, a exemplo da regularização fundiária, de modo que “a mera aposentadoria, afastamento ou substituição de um técnico pode significar

dependências em novembro de 2017 (Ver: <https://g1.globo.com/bahia/noticia/servidora-de-camacari-e-outras-4-pessoas-sao-presas-suspeitas-de-provocar-incendio-em-secretaria.ghtml>).

⁵⁸ Para se ter uma noção da gravidade do problema, a Secretaria de Habitação – em resposta a requerimento deste autor – não localizou em seus arquivos o estudo coordenado por Ângela M. de Magalhães, que serviu de base para a elaboração da Política Municipal de Habitação. Composto por cinco volumes, esse estudo retrata as precárias condições habitacionais no município e dada a desorganização dos órgãos municipais supostamente foi extraviado. O autor teve conhecimento desse estudo em suas pesquisas, tendo acesso ao volume 2 (digitalizado) por meio de um servidor que tinha esse volume em seu arquivo particular.

a perda da história do projeto ao qual estava vinculado, já que a trajetória está mais na memória das pessoas do que documentada, seja no papel, seja no computador”.

O que não se pode negar é que o problema de moradia em Camaçari na atualidade ainda é bastante preocupante, com várias invasões e assentamentos precários sem a mínima infraestrutura básica⁵⁹.

A Prefeitura lançou edital de licitação (Pregão Presencial nº 050/2019⁶⁰), que tinha por objeto “a contratação de empresa de Assessoria Técnica e Jurídica para REFORMULAR E ELABORAR O SISTEMA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL DO MUNICÍPIO DE CAMAÇARI”, visando implementar “o acesso à moradia digna e, conseqüentemente a melhoria das condições ambientais locais e da qualidade de vida da população”. Dentre os objetivos específicos, destacavam-se:

- I. Planejar e definir ações de integração e interlocução dos sujeitos sociais responsáveis pela formulação e implementação da reformulação e elaboração do programa municipal de habitação de interesse social do município de Camaçari, mediante a elaboração, discussão e implementação de um Plano de Mobilização, Sensibilização e Participação;
- II. Desenvolver estudos complementares para quantificação e qualificação das necessidades habitacionais prioritárias do município visando a subsidiar a reformulação e elaboração do programa municipal de habitação de interesse social do município de Camaçari;
- III. Coordenar, sistematizar, detalhar e consolidar os documentos da Política e do Plano Municipal de Habitação, bem como todo seu sistema a partir do debate e conclusões sobre a realidade habitacional e estratégias de enfrentamento do déficit habitacional e da situação de irregularidade e precariedade das moradias.

Ocorre que a empresa vencedora do certame não chegou a ser contratada, cabendo aos técnicos da própria secretaria de habitação – SEHAB a tarefa de traçar um diagnóstico, na tentativa de dimensionar o problema a ser combatido pelas recentes políticas públicas implementadas no Município. Entretanto é possível afirmar – mesmo diante da inexistência de estudo atual – que a situação é grave, como se observa na proliferação de invasões e assentamentos precários, que não encontram muita resistência da fiscalização municipal, dada a exiguidade de fiscais existentes

⁵⁹ Essa constatação foi obtida empiricamente, com base na rotina profissional do autor que é Procurador do Município de Camaçari, desde 2012. Existem no Município diversas invasões e loteamentos clandestinos/irregulares, onde as pessoas vivem em condições precárias, alijadas de serviços básicos como fornecimento de água, luz, esgotamento sanitário, dentre outros.

⁶⁰ *In*: http://compras.camacari.ba.gov.br/novo/licitacao.php?cod_licitacao=6869.

nos quadros da Prefeitura, que têm a hercúlea tarefa de cobrir um extenso território de 784,7 km².

Para fins de contextualização, vale menção a alguns exemplos importantes que já foram, inclusive, objetos de judicialização, lembrando que dada a inexistência de estudo mais recente, torna-se inviável neste momento fazer uma exposição técnica e atualizada – tanto do ponto de vista qualitativo quanto quantitativo –, acerca do ainda grave problema de moradia em Camaçari.

O primeiro deles, é o caso do programa habitacional de interesse social realizado no bairro de Buri Satuba, consistente na “requalificação urbana de 785 unidades habitacionais, incluindo a construção de 278 U.H.”, prevendo, ainda, a construção de “rede de esgotamento sanitário, tratamento de esgotos, pavimentação de ruas, rede de água e energia, construção de unidades sanitárias e outras melhorias habitacionais”. Esse programa foi objeto de três grandes invasões, duas delas resolvidas amigavelmente e a última por meio de reintegração de posse, o que não evitou a depredação dos imóveis, gerando custos de recuperação para a Prefeitura⁶¹ (NOVAES, 2016, p. 283-284).

Outras invasões são identificadas em Barra do Pojuca. Em 2013 o Ministério Público do Estado ajuizou ação civil pública visando compelir o Município a retirar uma ocupação irregular no trecho do loteamento Marina do Rio Pojuca, onde existiam cerca de quinhentas famílias acampadas. Essas ocupações, em grande parte, ocupavam “trechos com presença de manguezais nascentes, córregos que desaguam no Rio Pojuca, portanto, constituindo-se APP”⁶² (INEMA, 2012).

Na região de Arembepe os problemas das invasões também são muito comuns, sendo a mais conhecida a de Sangradouro⁶³ – com mais de trezentas edificações –, que se iniciou nos anos 90 e que vem trazendo gravíssimos problemas ambientais,

⁶¹ Até a data de conclusão deste trabalho, as obras do empreendimento do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS (Buri Satuba) ainda não tinham sido entregues à população.

⁶² Em 2014 a área foi objeto de desocupação, em razão de decisão judicial proferida no processo n. 0308618-69.2013.8.05.0039/TJBA, onde o juiz da 1ª Vara da Fazenda Pública de Camaçari determinou que o Município promovesse “a retirada de todos os indivíduos e edificações existentes nas margens do Rio Pojuca, que se constituem como ocupações irregulares, localizadas nos limites desta comarca de Camaçari, mediante apoio em força da Polícia Militar, que deverá ser requisitada da expedição de ofício ao Comandante da unidade militar localizada no Distrito de Abrantes”.

⁶³ Segundo a Secretaria de Desenvolvimento urbano do Município – SEDUR (Ofício n. 884/2014, anexado ao Processo Judicial n. 0302656-31.2014.8.05.0039), muitos dos ocupantes adquiriram lotes de pessoas residentes no local e do próprio proprietário da área, caracterizando um típico caso de loteamento clandestino.

pois localizada “em uma APP - Área de Proteção Permanente, sobre uma ilha de vegetação do Sistema Lagoas de Arembepe, implantada em ZPIP (Zona de Proteção e Interesse Paisagístico), de alta fragilidade dos ecossistemas”⁶⁴. O Ministério Público do Estado ajuizou em 2014, uma Ação Civil Pública visando compelir o Município a promover a desocupação, processo este ainda em tramitação quando do fechamento deste trabalho.

O exemplo de Sangradouro se revela especialmente importante para os objetivos deste trabalho, dada a recente decisão do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia (TJBA), que em sede de recurso de apelação interposto pelo Município de Camaçari, proferiu decisão no sentido de resguardar o direito à moradia dos ocupantes, em que pese ser, na prática, de difícil implementação, dada a dimensão da invasão. O TJBA assim decidiu:

APELAÇÕES SIMULTÂNEAS. DIREITO AMBIENTAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. SENTENÇA. PROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS. PRELIMINARES. LITISCONSÓRCIO PASSIVO UNITÁRIO, NULIDADE DE PROVA POR VIOLAÇÃO AO CONTRADITÓRIO E À AMPLA DEFESA, INVALIDADE DO JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE, E AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO DA SENTENÇA. DECISUM SEM VÍCIOS ENSEJADORES DE ANULAÇÃO. PREFACIAIS REJEITADAS. MÉRITO. ÁREA DE PROTEÇÃO PERMANENTE DO RIO CAPIVARA. INVASÃO DO SANGRADOURO. DEGRADAÇÃO AMBIENTAL CONSTATADA EM LAUDO PERICIAL. OMISSÃO DO PODER PÚBLICO NO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA PRÉVIO E POSTERIOR ÀS AÇÕES DE OCUPAÇÃO. NÃO OFERECIMENTO DE INFRA-ESTRUTURA BÁSICA. CONDUTA PERMISSIVA QUE CULMINOU NA DEGRADAÇÃO DA ÁREA. PROPRIETÁRIOS DA ÁREA QUE PROMOVERAM PARCELAMENTO IRREGULAR DO SOLO. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA COM O PODER PÚBLICO. PRINCÍPIO DO POLUIDOR-PAGADOR. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. RETIRADA DOS OCUPANTES. PESSOAS DE BAIXA RENDA QUE DEVEM SER IMEDIATAMENTE RELOCADOS PARA OUTRAS UNIDADES HABITACIONAIS. DIREITO À HABITAÇÃO QUE PRECISA SER RESGUARDADO. APELO DO MUNICÍPIO DE CAMAÇARI IMPROVIDO. DEMAIS APELOS PROVIDOS EM PARTE. SENTENÇA REFORMADA PARCIALMENTE (TJBA – Apelação n. 0302656-31.2014.8.05.0039. Quarta Câmara Cível. Relator Des. Emílio Salomão Pinto Resedá. Disponibilizado no DJe em 04.04.2018).

Nessa decisão, ainda passível de recurso pela Municipalidade no momento da conclusão deste trabalho, embora o TJBA tenha reconhecido a existência de danos

⁶⁴ Ofício SEHAB n. 103/2020, anexado ao Processo Judicial n. 0302656-31.2014.8.05.0039/TJBA.

ambientais no rio Capivara, em razão de construções irregulares de dezenas de imóveis, ressaltou a vulnerabilidade da maioria pessoas que ocupavam o local, reconhecidamente pobres, impondo uma necessária cautela, pois a eventual manutenção da sentença recorrida – que determinou a desocupação do local – implicaria no grave risco de mais de 300 famílias inteiras serem removidas de suas habitações, sem amparo estatal. Assim, foi determinado que o Poder Público disponibilizasse, imediatamente, alternativas efetivas protetivas do direito dos ocupantes à moradia, o que vai ao encontro da necessidade de concretização do desse direito.

Outro exemplo, não menos importante, é o parcelamento irregular conhecido como Massaranduba ou Parque Verde III. Esse parcelamento foi objeto da Ação Civil Pública nº 0504197-81.2015.8.05.00390/TJBA, proposta pela Defensoria Pública do Estado – objetivando compelir o poder público aos “procedimentos de obras necessárias para a urbanização, saneamento básico e fornecimento de água aos moradores, bem como a implementação do sistema de energia” –, de cerca de duas mil e quinhentas famílias que moram no local⁶⁵, vivendo em condições precárias.

Em laudo pericial constante nos autos do referido processo, aponta-se a existência de famílias morando em “situação de inexistente infraestrutura primária”, em unidades habitacionais edificadas em “área de preservação ambiental, de forma desordenada e sem nenhum tipo de infraestrutura”, com significativo “efeito negativo à saúde e qualidade de vida das famílias residentes na localidade”.

Nesse contexto, deve-se registrar, mais uma vez, que são inúmeras as invasões no município, desde as pequenas ocupações até aquelas consideradas consolidadas, que são reconhecidas como verdadeiros bairros no município. Dada a impossibilidade e desnecessidade de se tratar aqui de todas as invasões e loteamentos clandestinos e irregulares no âmbito do município, os exemplos acima tratados servem apenas para contextualizar a problemática da questão fundiária e habitacional de Camaçari.

Conforme assevera Novaes (2016, p. 263), o quadro socioeconômico do município e as transformações sofridas desde a implantação do polo petroquímico, na década de 70, indicam que Camaçari apresenta um problema persistente no que diz

⁶⁵ O Município por meio de parecer técnico juntado aos autos do processo, informa a existência de 2.200 (dois mil e duzentos) lotes no local, grande parte ainda formados por ocupações rarefeitas, como construções inacabadas.

respeito a carência por habitação de interesse social, sendo “que diferentes políticas e programas habitacionais implantados ao longo desse tempo buscaram solucionar a questão, mas ou tiveram sucesso relativo ou fracassaram”.

Algumas dessas políticas e programas serão estudadas em momento oportuno, sendo que para cumprir com este objetivo, merece, a partir deste ponto, uma análise teórica sobre políticas públicas – ainda que de forma breve –, no contexto de efetivação do direito à moradia.

4 DIREITO À MORADIA E POLÍTICAS PÚBLICAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

A análise feita até aqui, demonstra o quanto é grave e preocupante a situação da moradia no Brasil, e, em particular, no município de Camaçari/BA. Não há dúvidas da existência de uma crise de efetividade do direito à moradia adequada, sobretudo nas camadas mais pobres da população, tão carentes de políticas públicas capazes de devolver-lhes um pouco de dignidade.

Como já exposto alhures, o déficit habitacional brasileiro revela uma carência de cerca de 7 milhões de domicílios – apesar desse número não ser exato em razão das inúmeras fontes de pesquisas e variáveis utilizadas –, concentrada principalmente entre as famílias de baixa renda, merecendo destaque para o número expressivo de famílias que ocupam áreas periféricas da cidade, com construções em áreas de risco, insalubres, sem a mínima infraestrutura.

As grandes cidades brasileiras estão cada vez mais segregadas, divididas por grandes muros invisíveis que separam as áreas bem servidas de infraestrutura urbana, ocupadas pela população mais rica e organizada, das áreas onde o Estado não chega, onde as políticas públicas não são efetivas. Trata-se da porção ilegal e precária da cidade, onde predominam a reprodução da pobreza e o aumento da criminalidade.

Destarte, as políticas habitacionais de interesse social implementadas no país, em que pesem alguns avanços, têm reforçado o processo de exclusão dos mais pobres, destinando-os aos conjuntos precários em periferias distantes, áreas *non-aedificandi*, parcelamentos irregulares, dentre outros.

Com o brilhantismo de costume, assevera Raquel Rolnik:

O drama da multiplicação desses habitats precários, inacabados e inseguros vem à tona quando barracos desabam, em consequência de chuvas intensas, e quando eclodem crises ambientais como o comprometimento de áreas de recarga de mananciais em função de “ocupação desordenada”.

Na ausência desses episódios, no entanto, parece “natural” o *apartheid* que separou nossas cidades em centros e em periferias. O “centro” é o ambiente dotado de infra-estrutura completa, onde estão concentrados o comércio, os serviços e os equipamentos culturais; e onde todas as residências de nossa diminuta classe média têm escritura devidamente registrada em cartório. Já a “periferia” é o lugar feito exclusivamente de moradias de pobres, precárias, eternamente

inacabadas e cujos habitantes raramente têm documentos de propriedade registrados.

São usuais, nos momentos em que voltam à mídia os dramas das “periferias” e das “favelas”, as análises que culpam o Estado por não ter planejado, por não ter política habitacional ou mesmo por ter “se ausentado”. Entretanto é flagrante o quanto o planejamento, a política habitacional e de gestão do solo urbano tem contribuído para construir este modelo de exclusão territorial. (ROLNIK, 2006, p. 200-201).

É inegável que o rápido processo de urbanização das cidades não foi acompanhado de planejamento urbano ou investimentos em infraestrutura que fizessem frente ao número excessivo de pessoas que se fixaram na área urbana. Para além disso, não foram implementadas políticas públicas habitacionais voltadas ao atendimento das faixas de renda mais pobres, recrudescendo os problemas da informalidade e precariedade das moradias (SOARES, 2016, p. 38).

Para Christiane Júlia Ferreira Soares (2016, p. 38), “a ineficiência do Poder Público gerou um passivo de irregularidade que se reflete na dinâmica de uso e ocupação do solo e nas relações de apropriação dos imóveis”, refletindo na segregação socioespacial. A falta de moradias nas áreas centrais das cidades, voltadas à população mais pobre, faz com que essa parcela da população ocupe assentamentos informais em encostas, áreas ribeirinhas ou alagadiças, lugares expostos à inundação, dentre outras, desprovidas de abastecimento de água, de rede elétrica, de coleta de lixo e de tratamento de esgoto, levando os moradores destes locais a um quadro de alta vulnerabilidade.

Esse quadro de déficit, precariedade das habitações, segregação socioespacial, ausência de infraestrutura, revela a magnitude do desafio a ser enfrentado, a fim de dar efetividade ao direito à moradia. É preciso grandes investimentos na formulação e implementação de políticas públicas adequadas, dirigidas à melhoria da qualidade de vida da população. É o que se pretende analisar neste capítulo, onde abordaremos a utilização das políticas públicas como instrumentos de concretização do direito à moradia, fazendo um recorte específico para a regularização fundiária urbana.

4.1 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EFETIVAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA

Como já analisado neste trabalho, o advento dos direitos sociais representou uma mudança de paradigma no direito, na medida em que a figura do Estado

abstencionista cedeu lugar ao Estado prestador, como forma de assegurar aos indivíduos, em sua plenitude, o gozo de suas liberdades.

É nesse contexto que se insere a necessária compreensão acerca das políticas públicas, como instrumentos de concretização dos direitos sociais, a exemplo do direito à moradia. Como bem enfatizado por Habermas (*apud* SERRANO JÚNIOR, 2012, p. 102), a tarefa do Estado Social consiste em assegurar igualdade de oportunidades para todos, de sorte a ser possível o proveito dos direitos cívicos distribuídos. Para cumprir este mister, o Estado precisa de políticas públicas.

Os princípios e objetivos traçados pelo texto constitucional vinculam o poder executivo que deverá respeitar os direitos fundamentais, propondo e realizando as políticas públicas necessárias à satisfação de tais direitos. De igual forma, tais princípios também vinculam o Legislador, que deverá atuar na promoção e proteção dos direitos fundamentais, bem como na fiscalização da atuação administrativa zelando pela promoção dessas políticas (CASIMIRO, 2010, p. 30-31).

Massa-Arzabe (*apud* FERREIRA FILHO; MENDONÇA; AIETA, 2018, p. 52) afirma que um Estado de Bem-Estar Social, para concretizar as missões as quais se propõe, necessita para a sua atuação e legitimação, de um modelo jurídico próprio, denominado “direito das políticas públicas”, voltado a ordenar o presente em direção a um futuro socialmente desejado, exigindo, nesse contexto, normas de conduta, organização, definição de diretrizes e metas.

Por políticas públicas, entenda-se “o conjunto de decisões, normas e ações governamentais que visam a organizar a alocação de recursos estatais.” (MENEZES, 2017, p. 81).

Maria Paula Dallari Bucci (2006, p. 39), ao fazer algumas reflexões acerca do conceito de política pública em direito – revisitando conceito por ela anteriormente elaborado –, propõe um conceito mais amplo, a saber:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios

necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados⁶⁶.

Para Clara Cardoso Machado (*apud* LEÃO JÚNIOR, 2014, p. 72-73) o fundamento das políticas públicas está associado ao interesse da coletividade, vinculando-se, portanto, à necessidade de concretização de direitos fundamentais por meio de prestações positivas do Estado. Esclarece a autora:

Quanto maior for a textura protetora de direitos por meio de políticas públicas eficazes, maior será o desenvolvimento do Estado Democrático. Sobretudo o que se deve acrescentar a estas reflexões é a real compreensão do papel do Estado, enquanto agente promotor e protetor de direitos. Considerando o princípio democrático, o novo estágio do constitucionalismo, o pós-positivismo e as premissas metodológicas aventadas conceitua-se política pública como um fenômeno vinculado ao interesse público, de natureza político-jurídica, elaborado, planejado ou executado pelo Estado para a realização de objetivos socialmente relevantes, com vistas à concretização dos direitos fundamentais e à consolidação do Estado Democrático de Direito.

Odoné Serrano Júnior (2012, p. 102), por sua vez, ao se debruçar sobre o tema, assevera que a concepção de políticas públicas dá conta não apenas dos chamados direitos de defesa, mas sobretudo, dos direitos em sua dimensão prestacional, que exigem intensa participação do Estado na estruturação de seus órgãos e procedimentos, bem como no dispêndio de recursos voltados a efetivação desses direitos.

No âmbito do direito à moradia, a sua efetividade – considerando as várias funções que ele pode assumir – depende diretamente de políticas públicas adequadas, voltadas à superação do grave cenário social hoje existente no país, de acentuado déficit habitacional, bem como de péssimas condições de moradia da parcela mais pobre da população (SERRANO JÚNIOR, 2012, p. 103-104).

O quadro de espoliação e segregação socioespacial que se instalou no Brasil, indica a necessidade imediata da implementação de políticas habitacionais voltadas à construção de novas unidades – para repor o estoque degradado e precário de

⁶⁶ Prossegue a autora afirmando que a decomposição do conceito proposto resulta em três elementos: a) Programa, que consiste na individualização das unidades de ação administrativa, relacionadas aos resultados que se pretende alcançar. É nele que se devem especificar os objetivos e meios correspondentes, os resultados pretendidos, bem como o intervalo de tempo em que devem ocorrer; b) Ação-coordenação, cujo ideal é a conformação da política pública aos objetivos sociais, resultando, assim, em efetividade (eficácia social); c) Processo, como sequência de atos tendentes a um fim, denotando por meio do contraditório, a inequívoca dimensão participativa (BUCCI, 2006, p. 40-44).

habitações –, melhoria das condições de infraestrutura e implantação de programas de regularização fundiária (ROMANELLI, 2007, p. 97).

A positivação constitucional induz à atuação do Poder Público voltada à proteção do bem-estar do indivíduo, condicionada ao mínimo essencial para o alcance da dignidade humana. A Constituição abriga o direito social à moradia orientando para uma postura mais ativa do Estado, mediante ações que protejam e concretizem tal direito em benefício do bem-estar social de toda a coletividade. Somente a efetiva realização dos comandos estabelecidos no texto constitucional e infraconstitucional – que encaminham a atividade do poder público de forma a promover medidas e programas identificados como políticas públicas –, permitirá a redução ou até eliminação das desigualdades sociais (CASIMIRO, 2010, p. 36).

Ressalta Nelson Saule Júnior (2002, p. 90) que o direito à moradia, para ter eficácia e efetividade, necessita da ação positiva do Estado por meio de execução de políticas públicas urbana e habitacional, que impeçam a regressividade do direito à moradia, ou seja, devem impedir ações que dificultem ou impossibilitem o exercício desse direito. Ademais, devem promover e proteger o direito à moradia por meio da intervenção e regulamentação do uso e acesso a propriedade imobiliária, de modo que atenda sua função social, regulamentação do mercado de terra, sistemas de financiamento de habitação de interesse social, promoção de programas de urbanização e regularização fundiária nos assentamentos informais, dentre outros.

Daí a necessidade de adequado planejamento não apenas das contas públicas, mas também do desenvolvimento nacional, regional e local. Nesse sentido, obtempera Serrano Júnior (2012, p. 105-106) que “o desenvolvimento consiste na eliminação de privações que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercerem, ponderadamente, sua condição de agente”. As condições de moradia das pessoas é fator relevante na avaliação da qualidade de vida, afetando sua existência e dignidade, razão pela qual merece especial destaque nas políticas públicas de desenvolvimento social.

Esse planejamento, ressalte-se, deve ser encaminhado sob a ótica da sustentabilidade e do adequado padrão de qualidade de vida, o que inclui reconhecer, inclusive, a cidade clandestina, que é o resultado da segregação territorial e do abandono público sofrido pelos setores mais pauperizados da sociedade, carentes das condições básicas para prover suas necessidades, dentre elas a moradia. Por

isso, a necessidade de maior participação do Estado mediante a execução de políticas públicas habitacionais (CASIMIRO, 2010, p. 58).

E não basta que as políticas públicas estejam voltadas a solucionar o problema da moradia apenas em seu aspecto quantitativo, como já analisados no item 2.3 deste trabalho. Pondera Ermínia Maricato (2013, p. 119) que a produção da moradia exige um pedaço de cidade e não apenas de terra nua, ou seja, exige que essa terra seja servida por infraestrutura e serviços – tais como água, iluminação, esgoto, drenagem, transporte, saúde, educação, dentre outros –, necessitando, assim, de investimentos que possibilitem condições dignas de moradia.

Percebe-se, então, que a simples entrega de uma nova unidade habitacional ao indivíduo de baixa renda, não assegura a concretização do direito à moradia adequada, pois deve o Estado garantir o acesso à infraestrutura urbana de forma democrática, evitando a proliferação de guetos, onde se concentra a população marginalizada e sem acesso aos serviços públicos. Todavia, o que se viu ao longo dos anos no Brasil foi a implementação de políticas públicas vocacionadas apenas à construção de novas moradias, sem se preocupar com tais particularidades (FERREIRA FILHO; MENDONÇA; AIETA, 2018, p. 94).

Da Fundação Casa Popular ao Minha Casa Minha Vida, percebe-se o caráter perverso das políticas habitacionais brasileiras até então implementadas, que não conseguiram atender satisfatoriamente a parcela mais pobre da população, notadamente as pessoas em situação de rua, reproduzindo mais segregação socioespacial.

As políticas habitacionais no Brasil têm tratado o direito à moradia apenas sob o aspecto da propriedade privada, privilegiando o aspecto macroeconômico dos programas e o desenvolvimento do capital. Foi o que aconteceu com o PMCMV, por exemplo, principal programa habitacional brasileiro, que se identifica claramente com a mercantilização da questão habitacional, embora não se desconheça o aspecto positivo de se fazer uso de subsídio para levar moradia a quem mais precisa.

Ao fim e ao cabo, o que se tem feito por meio do PMCMV é conceder crédito⁶⁷, por meio de financiamento da casa própria às pessoas de baixa renda, por um período

⁶⁷ Até o final do século XX, período anterior ao PMCMV, portanto, “a maioria das unidades habitacionais construídas no país [...] não contou com linhas de crédito governamentais, e a autoconstrução foi o tipo predominante do sistema construtivo” (AZEVEDO, 2007, p. 14). “Mesmo no período do Banco Nacional

de pelo menos dez anos, que somado a outras despesas, como alimentação, transporte e despesas com o próprio imóvel, como taxas condominiais e manutenção, tem levado inevitavelmente à inadimplência daqueles que compõem os estratos mais baixos de faixa de renda da sociedade.

O Resultado é que as pessoas de mais baixa renda, cujos rendimentos geralmente são instáveis e que não possuem garantias de refinanciamento da dívida em caso de dificuldade financeira, não conseguem arcar com tais despesas, sem comprometer o próprio sustento e de suas famílias, terminando por alienar esses imóveis, por meio de “contratos de gaveta” – o que é vedado pelo sistema –, retornando ao aluguel, à situação de rua, ou, então, são despojados pelo agente financeiro, pois o acesso ao financiamento imobiliário, em regra, tem sido realizado por meio da alienação fiduciária⁶⁸, que agiliza o processo de despojamento.

A alienação fiduciária passou a ser mais comumente usada porque dá uma vantagem jurídico-institucional ao agente financeiro: a propriedade, juridicamente, é deste, não da parte tomadora do empréstimo. Isto significa que, em caso de inadimplência, a propriedade se “consolida” nas mãos do prestador, que pode retomá-la rapidamente com uma ordem judicial ou até mesmo pela via extrajudicial, junto ao cartório de imóveis. (MENEZES, 2017, p. 159).

Observa Daniele Regina Pontes (2014, p. 161), que a alienação fiduciária termina funcionando como um desestímulo à efetivação do direito à moradia, pois se o operador do recurso é a instituição financeira e considerando a supervalorização dos imóveis, no caso de inadimplemento dos mutuários pode ser mais interessante para o banco a retomada do imóvel sem possibilidade de renegociação da dívida.

A implementação de políticas habitacionais voltadas ao estímulo do mercado, em detrimento de um modelo que efetivamente esteja voltado à resolução do déficit de moradia, por meio de planejamento urbanístico-habitacional, não servem para realizar o direito à moradia. Esta prevalência do mercado se adequa bem às políticas neoliberais, que buscam a criação de mercados onde não existem, no caso, inclusão

da Habitação (BNH) (1964/86), quando foi marcante a presença do Estado, calcula-se que cerca de 26% das novas construções contaram com financiamento do Sistema Financeiro da Habitação (MELO, 1988 *apud* AZEVEDO, 2007, p. 14).

⁶⁸ Lei n. 9.514/97 – Art. 22. A alienação fiduciária regulada por esta Lei é o negócio jurídico pelo qual o devedor, ou fiduciante, com o escopo de garantia, contrata a transferência ao credor, ou fiduciário, da propriedade resolúvel de coisa imóvel.

dos pobres no mercado de consumo, ampliando os espaços de reprodução do capital (MENEZES, 2017, p. 162-163).

Destaca Rafael Lessa Menezes (2017, p. 164), que as políticas habitacionais desenhadas apenas no financiamento da casa própria, a exemplo do MCMV, não necessariamente implicam numa melhoria das condições de subsistência da população de baixa renda, pois “administrar um financiamento de pelo menos dez anos, residindo em local periférico, em geral sem infraestrutura social básica, deve levar ao agravamento da situação individual”.

Não que o modelo de financiamento, a exemplo do adotado pelo MCMV, tenha que ser extinto como modelo de política habitacional. O problema é ser usado como único modelo. No MCMV, para as faixas 2 e 3, que não são os mais pobres, o financiamento pode servir como opção, mas por certo não servirá para as famílias da faixa 1, de mais baixa renda – responsáveis pela maior parte do déficit habitacional no país –, onde o problema é mais grave.

Ao se discutir política habitacional para a população de baixa renda, estudiosos têm afirmado que não dá para fazer política pública, apenas com base no modelo de financiamento. É preciso variar as formas de acesso à moradia e proteção da posse, na medida em que a população mais pauperizada não tem condições de arcar com parcelas de financiamento durante vários anos. É preciso diversificar a política habitacional, protegendo não apenas a propriedade, mas sobretudo a posse (MENEZES, 2017, 168).

A ex-Relatora Especial para o Direito à Moradia Adequada da ONU, Raquel Rolnik, se debruçou sobre o tema, ao apresentar, em outubro de 2012, seu relatório temático sobre Financeirização da Produção Habitacional, na 67ª sessão da Assembleia Geral da ONU. Rolnik constatou que o padrão dominante nas políticas habitacionais tem sido o sistema de financiamento, decorrente da mudança do papel do Estado, que passou de provedor de moradias populares a facilitador do mercado imobiliário e financeiro. Prossegue, avaliando que, em geral, tais políticas não servem como meio efetivo de promoção do direito à moradia adequada aos mais pobres, pois não fornecem soluções que incluem moradias habitáveis, acessíveis e bem localizadas. Tais políticas de financiamento, serviriam, quando muito, para aumentar a acessibilidade econômica da moradia aos grupos de maior renda, daí a necessidade de uma mudança de paradigma das políticas de moradia (ONU, 2012).

O problema é ainda mais grave ao se levar em consideração as pessoas em situação de rua, que sequer se enquadram em critérios de renda de qualquer programa de moradia. É certo que um elemento comum a toda política habitacional é não ter como público alvo as pessoas de baixa renda, pois as políticas são pautadas na propriedade privada e no mercado de crédito, por meio do qual o Estado fornece subsídios para aquisição da mercadoria habitação, mas indubitavelmente a situação é mais complexa para as pessoas em situação de rua, para quem os programas não chegam. É dizer, não é o desemprego que necessariamente gera o grande número de pessoas em situação de rua, mas sim a falta de políticas públicas adequadas para o enfrentamento do problema (MENEZES, 2017, p. 207, 217).

Daí a necessidade de repensar as políticas habitacionais adotadas no Brasil, para outras formas de se conceder acesso ao direito à moradia adequada.

Não por outra razão, preconiza o artigo 23, inciso IX, da Constituição Federal que a União, Estados e Municípios devem promover não apenas programas de construção de moradias, como também de promoção da melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. Essa norma revela a obrigação dos entes federativos de “atender os grupos sociais marginalizados e excluídos do mercado habitacional mediante a realização de programas de habitação de interesse social, como por exemplo o de regularização fundiária e urbanização de favelas.” (SAULE JÚNIOR, 2002, p. 92).

Nesse contexto, as políticas públicas voltadas a concretização do direito à moradia, deverão compreender um complexo de medidas que envolvam a elaboração de diversas leis, dentre elas, as de caráter programático – a exemplo das leis orçamentárias –, definição dos planos diretores, zoneamento, definição das áreas ambientalmente protegidas, criação e manutenção de órgãos públicos, regulamentos, dentre outros. Em resumo, depende de um planejamento articulado com os demais planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento, merecendo destaque para o papel dos municípios nesse processo, em razão do teor do art. 30, VIII da Constituição Federal⁶⁹ (SERRANO JÚNIOR, 2012, p. 110-111).

⁶⁹ Art. 30. Compete aos Municípios: [...] VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

O Município, sendo o principal responsável pela execução da política urbana, deve desenvolver uma política habitacional de âmbito local, devendo, para tanto, instituir o plano diretor como o instrumento básico destas políticas, estabelecendo “as diretrizes e os instrumentos sobre o uso e ocupação do solo urbano, formas de cooperação entre o setor público e privado, e disciplina dos critérios para o uso social da propriedade urbana”. Pode, ainda, valer-se de leis específicas de habitação de interesse social e de planos de urbanização para assentamentos em condições precárias de habitabilidade, bem como, “operações de interesse social, transferência do direito de construir, solo criado, zonas especiais de interesse social e a concessão de direito real de uso para fins de regularização fundiária.” (SAULE JÚNIOR, 2002, p. 92).

Avançando sobre o tema, propõe Odoné Serrano (2012, p. 113-117) a utilização do denominado planejamento estratégico participativo na formulação, implementação e controle das políticas públicas habitacionais, voltadas à promoção do direito à moradia digna, sendo necessário, para tanto, a superação do baixo nível de interlocução entre o Poder Público e os diversos setores da sociedade, sobretudo aqueles não ligados ao mercado imobiliário e de construção civil, gerando um sentimento de pertencimento no cidadão, que passa a valorizar os investimentos e ações estatais, como algo que é seu e que colaborou na realização.

Conforme assevera Pateman (*apud* ROMANELLI, 2007, p.79), existe uma espécie de dialética entre o desenvolvimento de estruturas participativas e o desenvolvimento psicológico de indivíduos participativos, pois tais estruturas participativas incentivam os indivíduos a se envolverem política e socialmente, fortalecendo, legitimando e dando credibilidade às essas estruturas, tornando os sistemas participativos autossustentados, na medida que o próprio processo de participação estimula e desenvolve nos cidadãos aquelas qualidades que são necessárias ao seu bom funcionamento.

Destarte, a participação da sociedade civil na consecução da política pública é fundamental, tornando-a mais ampla do que um mero plano administrativo a ser executado. Exemplos de instrumentos de participação são as audiências e consultas públicas na etapa de elaboração; as comissões deliberativas na etapa de decisão; a participação das comissões de usuários e das organizações sociais ou entidades de

utilidade pública na fase de execução (FERREIRA FILHO; MENDONÇA; AIETA, 2018, p. 55).

Para levar a sério as diretrizes estabelecidas na Constituição de 1988, é preciso entender que a moradia não pode ser tratada exclusivamente como mercadoria, ignorando que a maior parte da população urbana no Brasil é pobre, com pouca ou nenhuma capacidade de adquirir uma unidade para morar. Sem planejamento, ou quando esse planejamento exclui essa parcela da sociedade, ela terá que resolver o problema da moradia por conta própria, por meio da autoconstrução de unidades precárias, em locais insalubres ou ambientalmente protegidos. Daí a necessidade da elaboração e execução de políticas públicas aptas a redistribuir riquezas e oportunidades, sobretudo à população mais pobre (SERRANO JÚNIOR, 2012, p. 118-119).

A efetividade do acesso à moradia está intimamente relacionada ao dever de planejamento da cidade de maneira que ela possa ser usufruída por todos, o que inclui a implantação de políticas habitacionais de interesse social, atendendo às necessidades da população carente. Sem moradia para um determinado segmento da sociedade não há garantia do bem-estar de seus habitantes e sequer pode-se pensar em promoção da dignidade, “ainda que seja para apenas um grupo de pessoas, como alguns devem pensar. Se há desrespeito aos direitos de um indivíduo, há desrespeito aos direitos de todos os indivíduos.” (CASIMIRO, 2010, p. 77).

Ainda sobre a questão do planejamento, destaca Serrano Júnior (2012, p. 119-120) a necessária vinculação ao processo orçamentário participativo, sendo este um dos entraves à falta de efetividade do direito à moradia no Brasil. Ressalta, entretanto, que o planejamento das políticas públicas voltadas à habitação vai além do processo orçamentário, sugerindo que este planejamento seja fixado por meio de lei específica – como tentativa de superar a discussão acerca do caráter não vinculativo do orçamento público –, que não contemple apenas autorizações para gastos, mas sim, tenha caráter vinculante quanto às metas a serem alcançadas.

Essa vinculação entre o planejamento das políticas públicas e o orçamento revela uma função do planejamento, típica do chamado orçamento-programa⁷⁰, que é

⁷⁰ Os conceitos de orçamento-programa e planejamento estratégico da ação governamental foram bastante difundidos nos anos 60, por manuais e seminários patrocinados pela Organização das Nações Unidas. A introdução oficial deste instrumento no Brasil ocorre com a Lei 4.320, de 17 de março de

o instrumento “que permite identificar os programas, os projetos e as atividades que o Governo pretende realizar, além de estabelecer os objetivos, as metas, os custos e os resultados esperados e oferecer maior transparência dos gastos públicos” (PASCOAL, 2008, p. 18).

[...] com o surgimento do Estado Social, deixou-se de conceber o orçamento como limite para a atuação estatal, surgindo a ideia de um orçamento-programa voltado para a realização dos fins estatais. Dessa maneira, a insuficiência de recursos não pode constituir elemento de estagnação na concessão de direitos fundamentais, mas deve o Estado utilizar o orçamento como forma de expressão do poder estatal para a prospecção futura de recursos que garantam a paulatina implementação de políticas públicas mais eficientes e extensivas. (CANELA JÚNIOR, 2013 *apud* FERREIRA FILHO; MENDONÇA; AIETA, 2018, p. 60).

Abordando outro viés, Ermínia Maricato (2013, p. 119) sugere a diversificação das políticas habitacionais de inclusão dos direitos à moradia e à cidade, que devem apontar para a ampliação do acesso ao mercado legal – que hoje se restringe a menos de 30% da população e para onde são direcionados os esforços da Administração Pública –, bem como para a recuperação das áreas degradadas ocupadas irregularmente.

Para além disso, propõe a utilização de áreas centrais urbanas para o enfrentamento do problema da moradia social, por meio de “uma política habitacional nacional que inclua a regulamentação do mercado e os programas subvencionados destinados àqueles que não têm acesso ao mercado privado”, ressaltando que essa proposta não exclui os governos municipais da tentativas de implementação de políticas públicas voltadas à moradia em áreas centrais, independentemente das iniciativas de outros níveis de governo (MARICATO, 2013, p. 128).

A priorização de unidades habitacionais, destinadas a moradias sociais em áreas centrais da cidade, tem a vantagem de economizar recursos públicos escassos com a implantação de nova infraestrutura urbana – já que essas regiões, em regra, são providas dos principais serviços públicos –, além de combater a segregação urbana e possibilitar uma maior participação das diversas classes na gestão da cidade (FERREIRA FILHO; MENDONÇA; AIETA, 2018, p. 103).

1964, que incorpora várias disposições dos manuais das Nações Unidas sobre orçamento por programas e realizações (SERRANO JÚNIOR, 2012, p. 124).

Raquel Rolnik (2006) comunga desse entendimento, para a qual a lógica do mercado desvalorizou os centros urbanos, que excepcionalmente estão localizados em áreas geralmente dotadas de infraestrutura básica, e, em geral, ampla acessibilidade por transporte coletivo, o que não deixa de ser um enorme paradoxo dado o enorme déficit habitacional no Brasil. Ao promover a reforma de parte desses imóveis centrais, destinando-os a classe mais pobre da população, o Governo, por meio da política pública, estará inserindo “esta parcela da população na cidade formal, levando-a a habitar uma região consolidada provida de toda infraestrutura e mais próxima de locais de trabalho”. Isso representa um ganho importante para as famílias que vão morar nessas áreas, pois “economizarão recursos no transporte, terão maior acesso às oportunidades econômicas, culturais e de desenvolvimento econômico e humano que a cidade oferece”.

Essa proposta parte da verificação de que os principais programas habitacionais desenvolvidos no Brasil, não foram suficientes para resolver o grave problema das favelas e da periferização, pois se apoiaram em premissas equivocadas, na medida em que foram voltadas à lógica compensatória ou por interesses empresariais privados e tomaram como referência a ideia de unidade residencial e não de *habitat*. Assim, só será possível resolver a questão da moradia no país movendo as estruturas de poder, a exemplos do patrimonialismo e captação de rendas imobiliárias (MARICATO, 2013, p. 129).

Nesse passo, conclui Ermínia Maricato (2013, p. 137) que para a efetiva implementação desse programa, ampliando o acesso à moradia, será necessária a adoção de uma série de medidas, ressaltando, dentre elas:

- a) uma reforma financeira que regule o mercado em nível nacional e garanta subsídios escalonados de acordo com a renda familiar para alcançar determinado poder aquisitivo.
- b) uma reforma urbana que viabilize o produto solo urbanizado a preços regulados, visando diminuir seu custo e ampliar a oferta.
- c) uma estrutura institucional nacional que abarque os vários níveis de governo, e os diversos agentes da sociedade civil, lucrativas ou não.

Em resumo, a moradia social demanda a adoção de políticas públicas que a um só tempo possibilitem a promoção pública subsidiada e regulação para ampliação do mercado, ou seja, deve prever financiamento e legislação, necessitando bastante

esforço dos atores envolvidos, para resolver o problema da segregação socioespacial que é histórico, tendo suas raízes na senzala (MARICATO, 2013, p. 145).

Com efeito, a promoção do acesso à moradia adequada por meio das políticas públicas deve ir para além dos mecanismos exclusivamente financeiros. Conforme destacou Raquel Rolnik, enquanto Relatora Especial da ONU para o Direito à Moradia Adequada (ONU, 2012), os Estados devem ampliar o leque de políticas e intervenções, promovendo investimentos públicos em infraestrutura e serviços, “melhoria e reabilitação de assentamentos humanos, políticas de planejamento urbano e fundiário, financiamento público, provisão de terras e moradias, regulamentação de aluguéis e estruturas legais e instituições relacionadas”⁷¹.

Rafael Lessa Menezes (2017, p. 223) vai mais além. Para o autor, a única solução capaz de promover o acesso à moradia adequada da população pauperizada – notadamente as pessoas em situação de rua –, é a promoção de “uma política de fornecimento universal de habitação sem contrapartida financeira”, pautada na construção de imóveis públicos em quantidade equivalente ao número de pessoas em situação de rua ou de baixa renda – que não possam pagar por uma habitação digna –, que teriam acesso a essas moradias, sem necessidade de contraprestação.

Essa solução, que não seria imediata, implicaria no paulatino desfazimento do mercado imobiliário especulativo, eliminando, assim, algumas bases de acumulação do capital. Enquanto não houvesse número suficiente de imóveis públicos para atender a demanda, o Estado promoveria intensa repressão ao uso especulativo da moradia, por meio de fiscalização e de instrumentos previstos na legislação. Ou seja, os imóveis não poderiam descumprir a função social, ficando vazios ou sem uso, sob pena de multas progressivas – que poderiam ser utilizadas na construção de habitações –, podendo acarretar, inclusive, em desapropriação. Todavia, admite o autor que essa proposta é complexa e multifacetada, pois “a luta jurídica por direito à moradia apenas verá esse horizonte como utopia, como superação do estado atual das coisas, como superação do próprio ‘direito à moradia’” (MENEZES, 2017, p. 223, 232).

⁷¹ Dada a sua importância e pertinência com o objeto em estudo, recomenda-se a leitura atenta das conclusões e recomendações feitas por Raquel Rolnik em seu relatório. *In*: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/459/21/PDF/N1245921.pdf?OpenElement>.

Ainda em relação ao estudo das políticas públicas para efetivação do direito à moradia, cumpre trazer o posicionamento de Paulo Sérgio Ferreira Filho, Rafael da Mota Mendonça e Vânia Siciliano Aieta (2018, p. 64), para os quais a iniciativa privada também pode ser um importante aliado na formulação de políticas públicas. Defendem a ausência de uma dicotomia entre o público e o privado, pois os resultados das políticas públicas dependem da capacidade de interação e execução conjunta desses dois setores. “É preciso entender a lógica que permeia a atuação dos agentes econômicos e como eles podem contribuir para a efetividade das políticas públicas”.

Para os referidos autores, se faz necessária a criação de um sistema de incentivos, a exemplo dos incentivos fiscais, para que os agentes privados se engajem na execução das políticas públicas, voltadas à efetivação dos direitos sociais, pois em um cenário de escassez de recursos públicos, onde a implementação direta dessas políticas pelo Estado encontra-se dificultada, a eficiência das políticas públicas passa efetivamente pela capacidade da Administração em aglutinar os interesses econômicos dos agentes privados em prol do interesse público (FERREIRA FILHO; MENDONÇA; AIETA, 2018, p. 76-78).

Por certo, um programa com esse formato – com a participação do setor privado, ao lado do Estado, na formulação de políticas públicas habitacionais –, demandaria importante esforço para não se cometer os erros de programas anteriores.

O volume e disparidade da demanda por moradia “condicionam uma produção voltada a atender preferencialmente a demanda de moradia das faixas altas de renda, para maximizar a rentabilidade”, necessitando da intervenção do Estado, “para equacionar a questão da solvabilidade da demanda popular de moradias e equipamentos urbanos, com o mais amplo propósito de atender as exigências político-econômicas suscitadas nas diferentes conjunturas históricas” (SILVA, 1987, p. 24).

Ademais, nessa aproximação há um risco do Estado ser capturado por interesses econômicos meramente privados, em prejuízo do interesse público, notadamente em razão de atos de corrupção. Para mitigar esse risco, deve-se dar primazia aos processos participativos, possibilitando um maior controle social nas diversas etapas das políticas públicas (PEREZ, 2006 *apud* FERREIRA FILHO; MENDONÇA; AIETA, 2018, p. 79).

Outro aspecto importante que deve ser observado, diz respeito as decisões alocativas dos recursos escassos disponíveis ao Poder Público. Para Virgílio Afonso da Silva (2010, p. 242), salvo raras exceções de vinculação de receitas orçamentárias, essa alocação de recursos ocorre geralmente por decisões políticas, dependendo de uma pressão social justamente por parte daqueles que tem menos condição de fazê-lo.

Destaca o autor, que a efetivação dos direitos sociais é menor do que as ditas liberdades públicas, “pois boa parte dos requisitos fáticos, institucionais e legais para uma produção (quase) plena dos efeitos das liberdades públicas já existe, enquanto as reais condições para o exercício dos direitos sociais ainda têm que ser criadas” (SILVA, 2010, p. 241).

É nesse contexto que destaca Odoné Serrano (2012, p. 187) a importância das políticas públicas como instrumentos de concretização dos direitos fundamentais, a exemplo da moradia. Assevera que é preciso levar a sério a dimensão econômica dos custos para efetivação do direito à moradia e da sua necessária vinculação com as políticas públicas, como planejamento estratégico da ação estatal.

Assim, é preciso analisar as escolhas políticas dos recursos públicos existentes, mas que são escassos, havendo a necessidade de ponderação entre o que não foi efetivamente possível de ser realizado e aquilo que foi preterido por escolhas políticas no momento da elaboração do orçamento público (BREUS, 2007 *apud* FERREIRA FILHO; MENDONÇA; AIETA, 2018, p. 60-61).

Nessa linha de intelecção, na medida em que as políticas públicas devem ser planejadas e executadas em conformidade com o texto constitucional, a falta de razoabilidade ou proporcionalidade na implementação da política pública atrai a intervenção jurisdicional. Os entes federativos devem respeitar e promover políticas adequadas para garantir o direito à moradia, devendo analisar com reservas a possível discricionariedade do administrador no cumprimento de seus deveres constitucionais, como ressalta Alessandra Gotti Bontempo (2008, p. 616):

O limite da discricionariedade do administrador no cumprimento das normas constitucionais e dos tratados internacionais está em escolher, se essas normas assim o permitirem, a melhor forma de implementar os direitos sociais. Vale dizer: somente pode-se falar em discricionariedade administrativa, no que concerne à realização dos direitos sociais, no tocante à forma de sua implementação, quando

este “espaço” já não tiver sido preenchido pelas normas (BONTEMPO, 2008 *apud* SOARES, 2016, p. 48).

Cabe ao judiciário dirimir as dúvidas sobre a margem de discricionariedade do administrador, cabendo ao juiz aferir se a Administração Pública está se orientando em conformidade com o princípio da legalidade (SOARES, 2016, p. 49). Esse controle jurídico das políticas públicas não deve se restringir aos aspectos formais, tais como regras de competência e procedimento, devendo adentrar nos aspectos materiais concernentes ao seu conteúdo, metas e valores contemplados no pacto fundamental. “Ou seja: as políticas públicas devem estar em coerência com o programa de desenvolvimento cujo sentido humanista e de justiça social está claramente delineado no texto de 1988.”⁷² (SERRANO JÚNIOR, 2012, p. 188).

Que os recursos financeiros do Estado são limitados, isso é fato incontroverso. Todavia, a insuficiência de recursos não pode ser justificativa para a estagnação do Estado na efetivação do direito à moradia. Para a realização dos direitos fundamentais, “deve o Estado utilizar o orçamento como forma de expressão do poder estatal para a prospecção futura de recursos que garantam a paulatina implementação de políticas mais eficientes e extensivas.” (CANELA JÚNIOR, 2013 *apud* FERREIRA FILHO; MENDONÇA; AIETA, 2018, p. 60).

Portanto, a análise das políticas públicas revela que o planejamento estatal e a alocação equilibrada e eficiente dos recursos disponíveis, mostram-se essenciais como instrumentos de concretização dos direitos fundamentais, inclusive no sentido de promover o acesso universal do direito à moradia digna a todos os brasileiros (SERRANO JÚNIOR, 2012, p. 189).

Todavia, assegurar direito à moradia não significa exigir do Estado um imóvel para cada indivíduo morar. Não se pretende que o Estado entregue moradias a todos indistintamente, “mas que possibilite o acesso, e somente em caso do indivíduo (mesmo tendo acesso) não alcance o direito, é que o Estado deve prover a moradia, por ser este um direito fundamental e que reflete na dignidade da pessoa humana.” (SOARES, 2016, p. 46).

⁷² Para fins de contextualização, vale citar decisões judiciais onde Poder Judiciário interviu na política pública e obrigou o ente estatal a cumprir o direito à moradia. Dentre elas: STF, Agravo Regimental n. 855762 e STF, Agravo de Instrumento n. 708667.

Nesse contexto, a política pública de acesso à moradia nos assentamentos irregulares, se apresenta como atividade vinculada aos comandos constitucionais e infraconstitucionais, destacando-se as Leis nºs 10.257/2001 e 13.465/2017. São elas, o Estatuto da Cidade voltado a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana e a Lei de Regularização Fundiária de assentamentos urbanos informais consolidados, que indica o seu uso para garantir o direito social à moradia, bem como o desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A seguir, a análise se concentrará no Estatuto da Cidade, que assume papel relevante nesse estudo, na medida em que, para tornar efetiva a proteção ao direito à moradia, arrola importantes instrumentos de concretização desse direito, permitindo conciliar interesses públicos e privados no fornecimento de habitações de interesse social.

4.2 O ESTATUTO DA CIDADE E OS INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS

A Constituição Federal de 1988 conferiu em seu art. 21, XX, competência à União para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos, contemplando a política urbana nos seus artigos 182 e 183.

Nesse contexto, visando regulamentar os referidos artigos, o Senador Pompeu de Souza apresentou o Projeto de Lei nº 5.788/90 (MARICATO, 2013, p. 101), que após longa tramitação resultou na Lei Federal nº 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade (EC), “que estabelece normas que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.” (NOLASCO, 2008. p. 105).

Destaca Luiz Claudio Romanelli (2007, p. 77) que o Estatuto da Cidade veio atender o antigo reclamo social por uma gestão mais democrática do espaço urbano, como expressão da organização social, trazendo instrumentos capazes de operacionalizar “a implementação de moradias e a ordenação do solo, buscando a efetividade dos princípios constitucionais e, com isso, a constituição de uma sociedade mais justa e equilibrada”.

Ao dar continuidade ao reconhecimento constitucional do direito fundamental à moradia, o Estatuto da Cidade possibilitou dar efetividade à esse direito, pois permite que se desenvolva uma política de manutenção de assentamentos por meio de “intervenções jurídicas e políticas, do reconhecimento de Direitos, da implantação de melhorias nos equipamentos públicos e do objetivo de eficiência das cidades na concretização de sua finalidade como provedora da qualidade de vida.” (OLIVEIRA, 2017, p. 79).

Trata-se, portanto, de importante conquista social cujo desenrolar se estendeu durante décadas, configurando exemplo de como os diversos setores sociais podem persistir durante muitos anos na defesa de um objetivo, alcançando-o, ainda que num cenário adverso. Esse poderoso instrumento, por meio de um enfoque holístico, reúne em seu texto “diretrizes e preceitos sobre planos e planejamento urbano, sobre gestão urbana e regulação estatal, fiscal e jurídica (em especial sobre as propriedades fundiárias e imobiliárias)”. Inclui ainda mecanismos de “regularização da propriedade informal, participação social nos planos, orçamentos, leis complementares e gestão urbana, parcerias público-privadas, entre outros temas.” (MARICATO, 2010, p. 5-6).

Em que pesem os múltiplos aspectos abordados pela lei, o que ela busca, em síntese, é definir como regular a propriedade urbana de modo que os negócios que a circunscrevem não constituam óbices ao direito à moradia para a maior parte da população, visando, assim, combater a segregação socioespacial e ambientalmente predatória (MARICATO, 2010, p. 7).

Nelson Saule Júnior (2002, p. 100) ressalta o caráter inovador do Estatuto da Cidade, que abre uma gama de possibilidades para o desenvolvimento de uma política urbana com a aplicação de instrumentos de promoção da inclusão social e territorial nas cidades brasileiras, definindo as ferramentas que o Poder Público – especialmente no âmbito dos municípios –, deve utilizar no enfrentamento dos problemas de desigualdade social e territorial nas cidades, mediante a aplicação dos seguintes princípios, diretrizes e instrumentos de política urbana:

- princípios da função social da propriedade e das funções sociais da cidade;
- diretrizes gerais da política urbana, cabendo destacar a garantia do direito a cidades sustentáveis, a gestão democrática da cidade, a ordenação e controle do uso do solo visando evitar a retenção especulativa de imóvel urbano, e a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda;

- instrumentos destinados a assegurar que a propriedade urbana atenda a sua função social tais como o plano diretor, o parcelamento e edificação compulsória de áreas e imóveis urbanos, IPTU - imposto sobre a propriedade urbana progressivo no tempo, desapropriação para fins de reforma urbana, o direito de preempção, a outorga onerosa do direito de construir (solo criado);
- instrumentos de regularização fundiária: usucapião urbano, concessão de uso especial para fins de moradia (medida provisória n. 220, de 4 de setembro de 2001)⁷³, concessão de direito real de uso, zonas especiais de interesse social; e
- instrumentos de gestão democrática da cidade: conselhos de política urbana, conferências da cidade, orçamento participativo, audiências públicas, iniciativa popular de projetos de lei e estudo de impacto de vizinhança (SAULE JÚNIOR, 2004, p. 212).

A função social da propriedade é a essência da propriedade urbana, cujo direito somente é passível de proteção pelo Estado, quando a propriedade atende a sua função social (art. 5º, XXII e XXIII, da CF), que nos termos do art. 39 do Estatuto, configura-se quando atende as exigências fundamentais da cidade estabelecidas no plano diretor, proporcionando melhor qualidade de vida ao cidadão, justiça social e desenvolvimento das atividades econômicas. O Estatuto da Cidade possibilitou uma compreensão adequada deste princípio, de modo a vinculá-lo ao direito à moradia (SAULE JÚNIOR, 2004, p. 213, 215). Ou seja, ao forte conteúdo da função social da propriedade privada se agrega o conteúdo urbanístico de propiciar a efetivação do direito à moradia regular em áreas ocupadas, ainda que irregularmente (OLIVEIRA, 2017, p. 64).

Esclarece Sérgio Iglesias Nunes de Souza:

Com o advento do princípio da função social, a concepção privatista do Direito de propriedade cedeu lugar a uma nova concepção moderna, por meio do Direito público. Eis que o princípio da função social é integrante do Estado social, e sua condição é a base elementar da organização do Estado democrático atual, no qual se constata a natureza jurídica desse Direito relacionado também à Ordem Econômica. (SOUZA, 2013, p. 218).

As funções sociais da cidade, por sua vez, devem compreender o acesso de todos os habitantes da cidade à moradia e aos equipamentos e serviços públicos, de modo a combater e reduzir as desigualdades sociais e a pobreza, promovendo a justiça social e satisfazendo os direitos fundamentais das pessoas a terem uma vida digna. O exercício do direito a moradia, em particular, “tem que ser considerado uma

⁷³ O instituto jurídico da concessão de uso especial para fins de moradia também está previsto na Lei n. 13.465/2017 – Lei de regularização fundiária rural e urbana (art. 15, XII), como instrumento da Reurb.

das funções sociais da cidade, que deve ser assegurada para conferir o bem-estar dos habitantes da cidade.” (SAULE JÚNIOR, 2004, 221-223).

Já em relação às diretrizes gerais estabelecidas no Estatuto da Cidade, merece destaque o reconhecimento e qualificação do direito a cidades sustentáveis, consubstanciando um paradigma para a observância das funções sociais da cidade, que estarão sendo respeitadas quando as políticas públicas buscarem a promoção do bem estar socioambiental das pessoas, assegurando-lhes o acesso à terra urbana, moradia, saneamento, infraestrutura urbana, transporte e serviços públicos, além de trabalho e lazer (SAULE JÚNIOR, 2002, p. 101).

Ainda no que diz ao direito a cidades sustentáveis, cumpre ressaltar que o Estatuto da Cidade adota como diretriz da política urbana (art. 2º, XIV), a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, mediante normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo, visando assegurar o direito à moradia para esta parcela da população.

O reconhecimento do direito à moradia daqueles que vivem em áreas precárias da cidade “é um legado pendente da forma segregadora de ocupação do território brasileiro desde o regime formal da abolição da escravidão do fim do século XIX e do disciplinamento do regime de propriedade fundiária pela Lei de Terras de 1850”, que precisa ser resolvido por meio da adoção de medidas efetivas de legalização e urbanização destes territórios (SAULE JÚNIOR, 2002, p. 102).

Para cumprir este mister, efetivando o direito à moradia, o Estatuto da Cidade arrola em seu art. 4º⁷⁴ importantes instrumentos, dos quais trataremos daqueles

⁷⁴ Art. 4º. Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos: I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; III – planejamento municipal, em especial: a) plano diretor; b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; c) zoneamento ambiental; d) plano plurianual; e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual; f) gestão orçamentária participativa; g) planos, programas e projetos setoriais; h) planos de desenvolvimento econômico e social; IV – institutos tributários e financeiros: a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU; b) contribuição de melhoria; c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros; V – institutos jurídicos e políticos: a) desapropriação; b) servidão administrativa; c) limitações administrativas; d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano; e) instituição de unidades de conservação; f) instituição de zonas especiais de interesse social; g) concessão de direito real de uso; h) concessão de uso especial para fins de moradia; i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; j) usucapião especial de imóvel urbano; l) direito de superfície; m) direito de preempção; n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; o) transferência do direito de construir; p) operações urbanas consorciadas; q) regularização fundiária; r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos; s) referendo popular e plebiscito; t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; u) legitimação de posse. VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

considerados mais relevantes pela doutrina para servir como alternativa para a concessão e facilitação do acesso e concretização do direito à moradia – fazendo o necessário cotejo com as disposições do Plano Diretor do Município de Camaçari/BA –, ressaltando que aqueles voltados à regularização fundiária, que permitem melhorar a qualidade de vida das pessoas, levando segurança jurídica aos posseiros, recentemente contemplados na Lei nº 13.465/2017, serão analisados em momento oportuno.

Inicialmente, registre-se que o *plano diretor* (PD) é a figura central e decisiva da política urbana no Estatuto da Cidade. É nele que circundam os principais instrumentos urbanísticos, especialmente os voltados ao cumprimento da função social da cidade, como o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo, desapropriação com pagamentos em títulos da dívida pública, direito de preempção, outorga onerosa, dentre outros (MARICATO, 2013, p. 111).

Com efeito, para serem alcançados os objetivos da política urbana, o art.182, §1º da CF, nomeou como instrumento básico de desenvolvimento e de expansão urbana o plano diretor, a ser aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes. Compete ao plano diretor estabelecer as metas e diretrizes da política urbana, os critérios para aferição da função social da propriedade, bem como as normas condicionadoras ao exercício desse direito, objetivando garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade (SAULE JÚNIOR, 2004, p. 252-253).

Nas cidades com mais de 500 mil habitantes, é obrigatório um plano de transporte como parte do PD. Outras menções que merecem destaque no capítulo do PD são a compulsoriedade de sua revisão a cada dez anos e também o fato de englobar o território de todo o município. (MARICATO, 2013, p. 112).

O plano diretor, então, fixa a função social da propriedade, “sendo condição básica para impor obrigações ao proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado”. Deve ser aprovado por meio de mecanismos que assegurem a participação popular na discussão, a exemplo das audiências públicas e debates com a participação da população e segmentos representativos da sociedade,

pois consiste em parte integrante do planejamento municipal (SOBRANE, 2005 *apud* FERREIRA FILHO; MENDONÇA; AIETA, 2018, p. 104).

No âmbito do município de Camaçari/BA, é a lei complementar nº 866, de 11 de janeiro de 2008⁷⁵, que dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município, estabelecendo as exigências fundamentais de ordenação da sua sede, zona rural e orla marítima, para o cumprimento da função social da propriedade.

Merece registro, dada a pertinência com este trabalho, que dentre os princípios orientadores do plano diretor (art. 5º), destacam-se, a democratização do acesso à cidade e à cidadania materializada no direito à moradia, o reconhecimento do direito à moradia e à segurança da posse como direitos fundamentais e o cumprimento da função social da cidade e da propriedade. Tem como objetivos (art. 6º), dentre outros, qualificar a estrutura urbana para garantir o direito à moradia adequada que inclui a segurança da propriedade e da posse e privilegiar os investimentos direcionados para os segmentos da população em situação de vulnerabilidade, risco social e pobreza. O plano diretor ainda reserva subseção própria para tratar das diretrizes gerais de habitação de interesse social (art. 27), bem como de diretrizes específicas para regularização fundiária (art. 28) e produção habitacional (art. 29).

Outro instrumento previsto no Estatuto da Cidade, como alternativa à concretização do direito à moradia, é o *direito de preempção* (arts. 25 a 27), que visa conferir o direito de preferência para uma pessoa física ou jurídica na compra de um imóvel que esteja sendo alienado.

Lei municipal, baseada no plano diretor, delimitará as áreas em que incidirá o direito de preempção e fixará prazo de vigência, não superior a cinco anos, sendo exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para regularização fundiária, execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, constituição de reserva fundiária, ordenamento e direcionamento da expansão urbana, implantação de equipamentos urbanos e comunitários, criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes, criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental, proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico (BRASIL, 2001).

⁷⁵ No fechamento deste trabalho, a Lei Complementar nº 866/2008 encontrava-se em processo de revisão.

Analisando o instituto, Paulo Sérgio Ferreira Filho, Rafael da Mota Mendonça e Vânia Siciliano Aieta (2018, p. 104-105), defendem a sua utilização na integração de um programa de aluguéis, como maneira eficaz de enfrentamento do déficit habitacional, sobretudo para a população mais pobre. O município poderá identificar as áreas da cidade, adequadas à implantação de unidades habitacionais de interesses social, exercendo o seu direito de preferência, passando a ter o domínio dos imóveis da região, para que posteriormente sejam destinados à locação subsidiada à população de baixa renda. Prosseguem afirmando que essa proposta ajuda a combater a segregação socioespacial, já que permite que setores menos favorecidos da população possam morar em áreas centrais, dotadas de infraestrutura, evitando, assim, gastos da Administração nesse setor.

Ressalta Hermínia Maricato (2013, p. 131-132), que a implementação de uma política de aluguel é sem dúvidas uma das mais importantes formas de moradia, mas chama a atenção para as políticas que ignoram sua relação com o tamanho do estoque de moradias e com a macroeconomia, pois as vantagens de aplicações em certos investimentos levam à redução das aplicações em construção habitacional, diminuindo a sua oferta.

Vale ressaltar, ainda, que o baixo orçamento estatal e a dificuldade de administração dos imóveis pode representar óbices ao direito de preempção, como mecanismo de concretização da moradia, o que não o descarta como importante instrumento de redução do déficit habitacional, já que uma parceria público-privada poderia ser utilizada no sentido de contornar essas dificuldades, livrando a Administração do ônus da manutenção dos imóveis, transferindo essa responsabilidade para a iniciativa privada, desde que sejam observadas as políticas de preços a serem fixada pelo poder público, de acordo com o perfil da população beneficiada (FERREIRA FILHO; MENDONÇA; AIETA, 2018, p. 106).

No plano diretor de Camaçari, o direito de preempção, como instrumento para o cumprimento da função social da propriedade, está previsto no art. 61, XIV, tendo reservado seção própria para tratar do instituto (Seção IX, arts. 80 ao 88), indicando, inclusive, as áreas passíveis de preempção tanto na sede quanto na orla do município, que poderão ser utilizadas para os mesmos fins previstos no Estatuto da Cidade.

Outro instrumento que pode contribuir para o enfrentamento do enorme déficit habitacional no país é o *direito de superfície*, que possibilita a “utilização de imóveis e

terrenos alheios pela população de baixa renda que não tem condições econômicas para adquirir o padrão de imóvel normalmente oferecido pelo mercado” (SAULE JÚNIOR, 2004, p. 304). Nos termos do art. 21 do Estatuto, o proprietário urbano poderá conceder a outrem o direito de superfície do seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública registrada no cartório de registro de imóveis (BRASIL, 2001).

Como instrumento de política urbana, o direito de superfície pode ser aplicado com a finalidade de acesso à moradia pela população de baixa renda, que vive em condições precárias nas cidades, sendo valioso, ainda, como instrumento voltado ao cumprimento das funções sociais da propriedade e da cidade. Pode ser aplicado, por exemplo, nos casos de dívidas tributárias do proprietário com o município, possibilitando a transferência do direito de superfície para o poder público, em caso de imóveis vazios ou ocupados por grupos vulneráveis (SAULE JÚNIOR, 2004, p. 305).

O Estatuto da Cidade prevê, ainda, a *outorga onerosa do direito de construir ou solo criado* (art. 28), que possibilita ao poder público fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado⁷⁶, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

Como já visto, há muito o direito de propriedade perdeu o seu caráter absoluto, devendo cumprir a sua função social. Assim, o direito de construir está limitado por leis federais, estaduais e municipais, as quais definem a sua amplitude, cabendo ao município definir no plano diretor qual será o limite do coeficiente de aproveitamento de seus imóveis, sendo a outorga onerosa o exercício do direito de construir acima desse limite, mediante remuneração aos cofres públicos (SANTIN, 2008, p. 94).

Poderá o poder público, por meio da outorga onerosa, permitir a construção acima do coeficiente previamente estabelecido, desde que o empreendedor, por exemplo, se comprometa em realizar obras de infraestrutura em áreas menos favorecidas da cidade. Ademais, esse mesmo incentivo pode ser utilizado para que parte das unidades de um determinado empreendimento seja destinada a população de baixa renda, possibilitando o seu acesso a regiões dotadas de infraestrutura e

⁷⁶ Conforme parágrafo 1º do artigo 28 do Estatuto da Cidade, “coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno” (BRASIL, 2001).

serviços públicos, diminuindo, assim, a segregação (FERREIRA FILHO; MENDONÇA; AIETA, 2018, p. 107).

A outorga onerosa tem previsão no plano diretor de Camaçari/BA (art. 61, X), que reservou seção própria para disciplinar o instrumento (Seção V, arts. 67 e 68). Ademais, foi reservado no zoneamento da cidade as áreas passíveis de outorga onerosa do direito de construir – cujos recursos auferidos serão destinados ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e serão prioritariamente aplicados nas Zonas Especiais de Interesse Social –, cabendo ao Conselho Municipal da Cidade (CONCIDADE) a aprovação da concessão ou alteração da outorga, podendo ser negada caso seja constatado que o impacto da aplicação do instrumento não é suportável pela infraestrutura ou que pode acarretar em comprometimento da paisagem urbana ou do meio ambiente.

Prosseguindo, vale citar, ainda, o instituto da *transferência do direito de construir* (art. 35 do Estatuto da Cidade) que é a alienação ou exercício de tal direito em outro lugar, que serve para compensar o proprietário de um imóvel afetado pelo interesse público, quando não puder utilizá-lo na plenitude dos índices urbanísticos. Assim, no caso do empreendedor ser obrigado a destinar parte de seu empreendimento para construção de moradias sociais – para fins de venda ou locação à população de baixa renda –, pode o poder público compensá-lo, permitindo que seu direito de construção seja exercido em outro local ou alienado à terceiros (FERREIRA FILHO; MENDONÇA; AIETA, 2018, p. 108).

Esse instrumento também foi previsto no plano diretor de Camaçari/BA (arts. 69 a 73), com delimitação das áreas da cidade passíveis de sua aplicação, podendo ser utilizado, dentre outros fins, na implantação de programas de regularização fundiária, envolvendo a regularização urbanística, jurídica e a qualificação ambiental nas áreas ocupadas por população de baixa renda e de produção de habitação de interesse social.

Destacam-se, também, como importante instrumento de política pública habitacional, as *operações consorciadas*. Nos termos do § 1º, do art. 32 do Estatuto,

Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em

uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental. (BRASIL, 2001).

Por meio das operações consorciadas, o poder público poderá obter recursos oriundos da contrapartida exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados que serão beneficiados. Estes recursos poderão ser utilizados na construção de habitações populares em áreas centrais da cidade, bem como em reformas de conjuntos habitacionais populares, implantação de infraestrutura, urbanização de favelas e regularização fundiária (SAULE JÚNIOR, 2004, p. 322-323).

Portanto, as transformações urbanísticas planejadas podem viabilizar a construção de habitações de interesse social nas áreas remodeladas, satisfazendo, assim, não só o interesse público – com a diminuição do déficit habitacional e acesso das pessoas de baixa renda à infraestrutura urbana –, como o privado, com a obtenção de lucro resultante da valorização das áreas renovadas (FERREIRA FILHO; MENDONÇA; AIETA, 2018, p. 109).

De igual modo, a figura do *consórcio imobiliário* (art. 46, § 1º)⁷⁷ poderá ser de grande valia para as políticas públicas habitacionais, pois por meio dela “o poder público poderá realizar obras em propriedade privada – desde que requeridas pelo proprietário –, e pagar pelas mesmas em unidade imobiliárias.” (MARICATO, 2013, p. 108).

Ambos os instrumentos estão previstos no plano diretor de Camaçari/BA (Seções VII e VIII, arts. 74 ao 79), que delimitou por meio do zoneamento as áreas passíveis dessas operações.

Não se pode olvidar dos instrumentos que podem ser aplicados pelo poder público como forma de compelir os proprietários de imóveis urbanos a cumprir a função social de acordo com o plano diretor e atender ao direito à moradia dos habitantes da cidade. São eles: parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação.

Segundo o art. 5º do Estatuto da Cidade, lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a

⁷⁷ Art. 46, § 1º. Considera-se consórcio imobiliário a forma de viabilização de planos de urbanização, de regularização fundiária ou de reforma, conservação ou construção de edificação por meio da qual o proprietário transfere ao poder público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas, ficando as demais unidades incorporadas ao patrimônio público (BRASIL, 2001).

utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

Em caso de descumprimento das condições e dos prazos fixados, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos (art. 7º), não podendo o valor da alíquota, a cada ano, exceder a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento (§ 1º), sendo que, caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação (§ 2º), garantido, após esse prazo, proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública (art. 8º), com prévia aprovação pelo Senado Federal, que serão resgatados no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de seis por cento ao ano (§ 1º).

O plano diretor de Camaçari/BA definiu o que correspondem imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados, indicando as áreas da cidade onde estão localizados e que são passíveis de aplicação dos instrumentos do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (arts. 62 a 64), bem como do IPTU progressivo no tempo (art. 65) e da desapropriação com pagamento em títulos (art. 66).

Em conclusão, Paulo Sérgio Ferreira Filho, Rafael da Mota Mendonça e Vânia Siciliano Aieta (2018, p. 110-111), destacando alguns posicionamentos da doutrina, defendem que é possível a utilização dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, como forma de atender tanto a interesses públicos, quanto privados, para melhor enfrentamento do problema da moradia social, que em conjunto devem elaborar planos de ação com a participação de diversos atores da sociedade, direcionando os investimentos aos principais problemas da cidade. Destacam que é necessária uma mudança radical na postura do Estado em sua política habitacional, para que não atenda interesses meramente privados, mas que, também não encarem o empresariado como inimigo, sendo possível o desempenho de políticas públicas que alinhem ambos os interesses.

Por tais prescrições, então, é possível reconhecer a efetividade do direito à moradia por meio do planejamento – para que a cidade se desenvolva plenamente garantindo o bem-estar de seus habitantes, o que inclui garantir o exercício das

funções sociais da cidade –, bem como por meio dos instrumentos que garantam a segurança da posse, uma das características da moradia adequada.

Como bem destacado por Ligia Casimiro (2010, p. 65), o planejamento é fundamental para a questão habitacional, e, sobretudo, para o funcionamento da própria cidade, pois a dificuldade de acesso à moradia não reflete somente nas condições individuais daqueles economicamente frágeis, mas também na degradação ambiental, poluições hídricas, epidemias, enchentes, desmoronamentos e violência, ou seja, na construção do caos urbano. “A cidade sustentável não existe sem a resolução dos problemas que envolvem as condições de moradia inadequada, refletindo na vida de todos os que habitam as cidades”.

Já os instrumentos previsto no Estatuto da Cidade, para que não se tornem “letra morta”, ou alimentem a dinâmica do mercado excludente, há um longo caminho a percorrer, pois para mudar o rumo das cidades marcadas pela desigualdade é preciso aprovar um plano diretor que indubitavelmente irá de encontro aos interesses privados – pois a maioria dos instrumentos precisam estar nele previstos e delimitados –, pois apesar dos avanços contra a apropriação desigual do espaço urbano, a lei poderá ficar aquém do que permite seus instrumentos, a depender da correlação de forças local (MARICATO, 2013, p. 113).

Assim, apresentados os principais instrumentos existentes no Estatuto da Cidade e como eles podem contribuir para a concretização do direito à moradia, inclusive com o devido cotejo com o plano diretor do município de Camaçari/BA, serão analisadas, a seguir, as políticas públicas habitacionais que têm sido implementadas no âmbito do município.

4.3 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS HABITACIONAIS NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE CAMAÇARI, BAHIA

Do quanto desenvolvido até aqui, pôde-se observar que o rápido crescimento populacional decorrente da forte migração de trabalhadores para a cidade de Camaçari – resultado da implantação do COPEC –, fez com que as várias instâncias governamentais buscassem a implementação de diversos programas habitacionais no Município na tentativa de solucionar o problema da moradia que se instalava na cidade, a exemplo das Glebas A, B, C, D, E e H, destinadas a trabalhadores na faixa de renda de até 3 salários-mínimos, do Programa Habitacional Orientado de Camaçari – PHOC e do Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais – INOCOOP,

destinado a camada da população que possuía uma faixa de renda um pouco superior a 3 salários mínimos.

Vimos, ainda, que esses programas foram implementados sem a necessária infraestrutura básica e condições de habitabilidade, situação esta que foi se agravando no decorrer dos anos, sobretudo com a chegada da via litorânea denominada Linha Verde, que consolidou o polo turístico na costa camaçariense, atraindo investidores para grandes empreendimentos na região, agravando o quadro de ocupação e moradia na cidade, principalmente em razão de uma nova leva de trabalhadores migrantes.

Completa esse quadro, a fraca atuação pública no município, incapaz de implantar um sistema institucional visando uma gestão adequada de políticas públicas, sobretudo quanto ao controle e fiscalização do uso e ocupação do solo (MAGALHÃES, 2009, p. 29).

Por outro lado, em que pese a fragilidade das políticas públicas, dados do PEMAS confirmaram que “entre 1999 e 2000 houve uma previsão de aplicação do governo federal e contrapartida do orçamento municipal”, por meio de uma série de programas e intervenções, dentre os quais merecem registro: PASS (1996-1999), Habitar Brasil/BID (1996-1998/2000), Resolução 211 (1997), Pró-infra (1997-1999), Pró-moradia (1998), Carta de Crédito (1999), Morar Melhor (2000), PAR (2000) e DESPORTO (2000) (MAGALHÃES, 2009, p. 30).

Por certo, este trabalho não tem a pretensão de esgotar todas as políticas públicas habitacionais implantadas em Camaçari, desde a chegada do polo petroquímico, não só em razão da inviabilidade prática, mas também porque ultrapassaria os limites deste trabalho.

O recorte temporal a ser aqui analisado, diz com a elaboração do multicitado projeto intitulado “Formulação da Política Habitacional do Município e Adequação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Camaçari ao Estatuto da Cidade e às Diretrizes Habitacionais”, de maio de 2009, coordenado por Ângela M. de Magalhães. Este estudo foi desenvolvido ao longo de quatro anos e teve como resultado final a publicação da Lei nº 1.137, de 28/12/2010, que aprovou a Política Habitacional e o Plano Municipal de Habitação de Camaçari, merecendo análise, portanto, as políticas públicas implementadas a partir deste período.

4.3.1 A Política Habitacional de Interesse Social do Município: Lei Municipal nº 1.137/2010

Com a aprovação da Lei nº 1.137/2010, de 28 de dezembro de 2010, foi instituída no âmbito do Município de Camaçari a Política Habitacional de Interesse Social do Município, bem como o Plano Municipal de Habitação. Essa política habitacional consiste “no conjunto de objetivos, diretrizes, e instrumentos que expressam o entendimento da sociedade a respeito da maneira como deve se orientar o governo municipal, para promover o acesso à moradia.” (CAMAÇARI, 2010).

O art. 3º da referida lei informa quais os princípios da política habitacional de interesse social do município – basicamente uma reprodução da Política Nacional de Habitação –, dentre os quais merecem destaque a moradia digna como direito e vetor de inclusão social, a função social da propriedade urbana, a gestão democrática mediante a participação dos diferentes segmentos da sociedade e a responsabilidade do poder municipal de atuar sobre a questão de moradia, mediante a adoção de políticas públicas para regulação do solo urbano e do mercado imobiliário, provisão de moradias e regularização de assentamentos precários.

Ainda seguindo a sistemática adotada pela política nacional de habitação, a política habitacional de interesse social do município de Camaçari tem por objetivos (art. 4º) universalizar o acesso à moradia para aqueles excluídos da esfera de mercado e que ganhem até três salários mínimos, promover a urbanização, regularização e inserção dos assentamentos subnormais à cidade, propor programas, ações e projetos para os assentamentos de risco, fortalecer o papel do poder público municipal, tornar a questão habitacional uma prioridade de governo, dentre outros.

Para nortear a integração entre a política urbana, habitacional e de meio ambiente, a adequação das diretrizes da política habitacional às estabelecidas no plano diretor e a implementação de instrumentos e programas habitacionais, a política habitacional de interesse social do município estabelece como diretrizes gerais (art. 5º), dentre outras, a garantia do acesso à terra urbanizada para a população de baixa renda, o direito à moradia adequada – incorporando o direito à infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade e transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos e sociais –, e a garantia da permanência da população em seu local de moradia, salvo em situações excepcionais, quando deverá ser assegurada em local próximo, ouvido o Conselho da Cidade.

Destacam-se, ainda, como diretrizes gerais, a participação ampla da população na elaboração da política municipal de habitação, dos programas habitacionais de interesse social e do plano municipal de habitação de interesse social, a criação, regulamentação e implementação das Zonas Especiais de Interesse Social, a urbanização e regularização fundiária de favelas, loteamentos clandestinos e irregulares ocupados por população de baixa renda, a melhoria das unidades residenciais sem instalações sanitárias e a qualificação das edificações e remanejamento de população para áreas com domicílios vagos e com necessidade de requalificação.

Para promover melhorias nas condições de moradia dos assentamentos precários, bem como promover sua integração à cidade – tanto do ponto de vista urbanístico, quanto fundiário –, a lei determina que a Prefeitura diversifique as modalidades de intervenção, desenvolvendo, dentre outros programas, a regularização fundiária e urbanística dos assentamentos precários urbanizados ou em processo de urbanização (art. 14, III).

Em resumo, a política habitacional de interesse social do município é operacionalizada a partir de três eixos de intervenção – a serem objeto dos programas e projetos estabelecidos pelo plano municipal de habitação –, quais sejam, a urbanização e regularização de assentamentos precários, a provisão de novas oportunidades habitacionais e a melhoria das condições de habitabilidade de moradias.

A política municipal de habitação, amparada nas diretrizes fixadas pela política nacional de habitação, parte da premissa de uma dívida social acumulada no município – fruto da segregação socioespacial vivida pelos setores mais pauperizados da cidade –, e na restrição imposta a esses setores de acesso à terra e à moradia adequada por meio do mercado formal.

Adotando a moradia digna como direito e vetor de inclusão social, a política municipal de habitação adotou os princípios e diretrizes estatuídos no Estatuto da Cidade, visando a adoção de políticas públicas de interesse social, a exemplo da regularização fundiária, na tentativa de assegurar moradia adequada à população de baixa renda.

Nessa toada, fixadas essas breves considerações acerca da lei municipal nº 1.137/2010, cumpre analisar os programas habitacionais locais implementados após o advento da referida lei.

Flávio Santos Novaes (2016, p. 283) – investigando a capacidade deliberativa do Conselho de Habitação nas políticas habitacionais do município –, aponta o *programa Habitar Brasil/BID (HBB)* como o mais antigo projeto de habitação de interesse social desenvolvido em Camaçari. Este programa foi realizado no bairro Nova Vitória, consistindo na “construção de 166 unidades habitacionais, além de serviços de esgotamento sanitário, de rede de água, de melhorias habitacionais, construção de unidades sanitárias e pavimentação de ruas”, além de recuperação de encostas do Morro da Manteiga. Em que pese ter iniciado entre 2004 e 2005, merece referência neste trabalho, pois as casas só foram entregues em 2012, portanto, após o advento da lei municipal nº 1.137/2010.

Outro programa habitacional importante, iniciado em 2013, é o *programa do FNHIS no bairro de Buri Satuba*. O programa consiste na requalificação urbana de 785 unidades habitacionais, incluindo a construção de 278 unidades, além de “prevê rede de esgotamento sanitário, tratamento de esgotos, pavimentação de ruas, rede de água e energia, construção de unidades sanitárias e outras melhorias habitacionais”⁷⁸ (NOVAES, 2016, p. 283).

Como já destacado anteriormente, esse programa foi objeto de três grandes invasões, duas delas resolvidas amigavelmente e a última por meio de reintegração de posse, o que não evitou a depredação dos imóveis, gerando custos de recuperação para a Prefeitura. Até a data de conclusão deste trabalho, as obras do empreendimento do FNHIS ainda não tinham sido entregues à população.

Fundado nos pilares urbanização e habitação, o *programa de urbanização integrada na bacia do rio Camaçari* é outro importante programa desenvolvido no município⁷⁹. Esse programa se insere dentro das ações do Programa de Aceleração

⁷⁸ Segundo relatório da Sehab produzido em junho de 2020, o programa prevê a implantação de 287 unidades habitacionais, além de melhorias habitacionais, bem como a regularização fundiária de 798 imóveis (CAMAÇARI, 2020b).

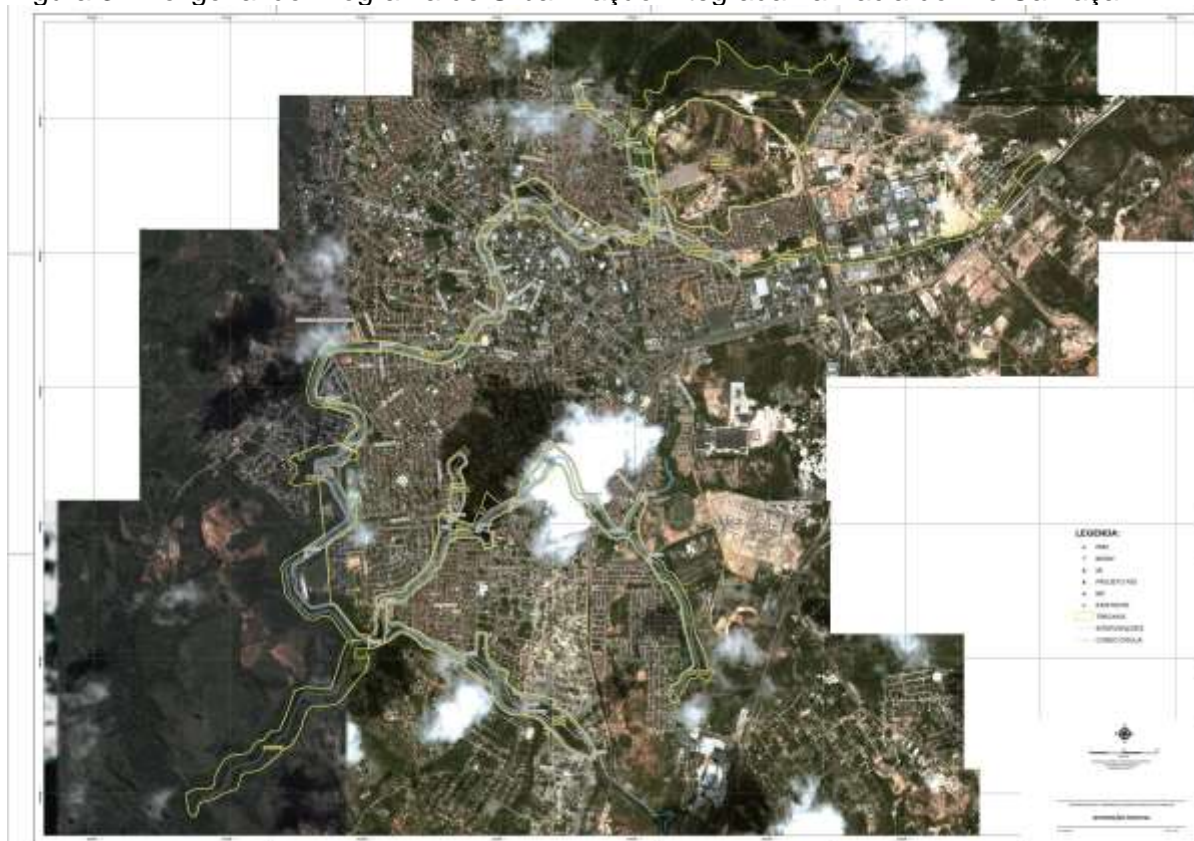
⁷⁹ Parte das informações apresentadas nesse texto sobre o Programa foram retiradas de um relatório feito pela SEHAB, constante no processo judicial n. 0303536-23.2014.8.05.0039, que trata-se de reintegração ajuizada pelo Município de Camaçari, em face daqueles que ocupavam irregularmente áreas públicas e que se recusavam a desocupar a área, ainda que enquadrados nos benefícios do Programa. Ademais, foram extraídas informações constantes em documentos fornecidos pela SEINFRA; secretaria responsável pela obra.

do Crescimento – PAC e tem como principal foco a recuperação e revitalização dos rios que percorrem a área urbana, prevendo ações de desocupação das áreas de preservação permanente – APP, reurbanização das margens, melhoria dos sistema viário e da mobilidade urbana, instalações de unidades hidráulico-sanitárias, recuperação e revitalização dos leitos do Rio Camaçari e seus afluentes, buscando a melhoria da qualidade de vida da população local e conservação do meio ambiente (CAMAÇARI, 2014).

O programa vem trazendo ao longo de sua execução benefícios ambientais e sociais significativos, uma vez que tem permitido a recuperação dos rios da bacia, que tem uma importância grande para a localidade, bem como contribuindo para a melhoria das condições de salubridade e habitabilidade na malha urbana e do seu entorno, com destaque para a redução de doenças de transmissão hídrica. Nesse contexto, devem ser destacados alguns aspectos que as intervenções físicas vem proporcionando para a melhoria de vida da população de Camaçari, tais como recuperação e despoluição dos rios, mitigação dos riscos de enchentes recorrentes, oferta de novas áreas de lazer e de esporte nas margens dos rios e implantação de um sistema viário moderno e inteligente voltado para a melhoria da mobilidade urbana (CAMAÇARI, 2020c).

A área da urbanização integrada engloba APP formada pela bacia do rio Camaçari e seus afluentes – que cortam de norte a sul o perímetro urbano (Figura 3) –, e pelo denominado “Morro da Manteiga”. Tais áreas, em razão da carência de infraestrutura urbana, foram sendo ocupadas de forma irregular, adensadas e desordenadas, por moradias precárias, que promoveram a degradação e a poluição ambiental (CAMAÇARI, 2020c).

Figura 3 - Poligonal do Programa de Urbanização Integrada na Bacia do Rio Camaçari



Fonte: Secretaria de Infraestrutura (SEINFRA).

O programa de urbanização integrada do rio Camaçari trata-se, portanto, de programa com grande envergadura social, ambiental e econômica, que trará significativos benefícios para a população do município, sobretudo aquela diretamente afetada pelas obras. A previsão inicial do programa era que 2.357 famílias fossem reassentadas em novas unidades habitacionais construídas por meio do Programa Minha Casa Minha Vida e 435 famílias fossem indenizadas pelas edificações, totalizando 2.792 famílias beneficiadas (CAMAÇARI, 2014).

O termo de compromisso firmado com o Ministério das Cidades foi assinado em 31/08/2011, com previsão de um investimento total na ordem de R\$ 273.727.916,28, composto por R\$ 162.084.141,04 de investimentos em saneamento integrado – R\$ 143.858.900,00, a ser repassado pela União, por meio de convênio com a Caixa Econômica Federal e R\$ 18.225.241,04 de contrapartida do município –, e R\$ 111.643.775,24 de investimentos com o Programa Minha Casa Minha Vida⁸⁰ (CAMAÇARI, 2014).

⁸⁰ Dados mais atualizados apontam para um investimento na ordem de R\$ 199.490.849,00 para a Fase 1 do Programa, composto por R\$ 143.858.900,00 de repasse da União e R\$ 55.631.949,00 de

Dentre as intervenções previstas no programa, destaca Novaes (2016, p. 284) a previsão de estabilização das encostas do Morro da Manteiga, a recuperação do rio, bem como o atendimento de 506 famílias que moravam às suas margens. Ressalta o autor em sua pesquisa, que “em 2013 já haviam sido construídas e entregues 166 habitações, retirando as famílias da área de preservação permanente”, estando prevista para aquele ano a construção de 232 unidades sanitárias de um total de 366.

Nesse contexto, o programa buscou promover o reassentamento das famílias de baixa renda para as unidades habitacionais do PMCMV, bem como implementar um projeto para indenizar as benfeitorias de imóveis ao longo do rio Camaçari.

Esse Programa tem dois pilares de sustentação, o PMCMV e o PAC. Porque o PAC tem recursos para infraestrutura urbana e o PMCMV dá suporte para atender às famílias. Então essas duas mil famílias que estão sendo reassentadas, todas de APP, da beira do rio, estão sendo reassentadas pelo PMCMV. (*apud* NOVAES, 2016, p. 285).

No que tange as indenizações, em 12 de junho de 2012 foi criada a lei municipal nº 1233/2012, que autorizou o pagamento de indenização para os proprietários de terras e suas benfeitorias, bem como das benfeitorias construídas em áreas públicas pelas famílias que ocupavam a poligonal do decreto municipal nº 5004/2011, que por sua vez declarou de utilidade pública para fins de desapropriação a área da ZEIS da bacia do rio Camaçari descrita no decreto nº 5003/2011⁸¹.

Este importante programa sofreu ao longo dos anos inúmeros problemas em sua execução. Não apenas os referentes às desocupações – devido a resistência de alguns moradores ribeirinhos, bem como de novas e constantes invasões –, mas sobretudo outros ainda mais graves⁸², que resultaram na desaceleração do ritmo de execução da obra, a partir do ano de 2015, com paralisação integral das obras em

contrapartida do Município. Para a Fase 2 do Programa, foi previsto um investimento de R\$ 102.316.754,06, composto por R\$ 88.700.000,00 de repasse da União e R\$ 12.616.754,06 de contrapartida do município. O valor total do investimento é de R\$ 301.807.603,06 (Plano de Trabalho Fase 1 – TC 0350.977-09 e Plano de Trabalho Fase 2 – TC 0408.729-38/2013).

⁸¹ Posteriormente foram publicados o decreto municipal nº 7239/2019, atualizando os limites das zonas especiais de interesse social da Bacia do Rio Camaçari (ZEIS) e decreto nº 7245/2019, declarando de “de Utilidade Pública, para fins de desapropriação, as áreas das ZEIS da Bacia do Rio Camaçari, descritas no Decreto nº 7239/2019”. Ademais, observa-se, ainda, que houve a publicação da Lei nº municipal nº 1603/2019, que alterou e acrescentou dispositivos à Lei municipal nº 1233/2012, adequando-a a essa nova realidade.

⁸² Em razão dos indícios de malversação de dinheiro público, foi produzido um relatório de fiscalização pela Controladoria-Geral da União - CGU, posteriormente encaminhado para o Ministério Público Federal - MPF, que desencadeou a Ação Civil Pública de nº 1007817-34.2017.4.01.3300, visando a responsabilização dos gestores da época.

01/02/2016, que só foram retomadas em 2018, após uma reprogramação feita entre o município e o Ministério das Cidades (CAMAÇARI, 2020c).

Segundo a Secretaria de Infraestrutura do Município, levantamento realizado pela empresa responsável pelo gerenciamento das obras, a Hydros Engenharia e Planejamento Ltda, em dezembro de 2016, um total de 1916 reassentamentos já haviam sido aprovados para empreendimentos do PMCMV, o que confirma a importância do programa – pelo menos no aspecto quantitativo –, em termos de fornecimento de moradias para famílias assentadas irregularmente em áreas públicas. Atualmente, não há mais famílias a serem reassentadas⁸³.

Quanto ao número de indenizações, levantamento realizado pela SEHAB aponta que em 2015 já haviam sido indenizadas 166 famílias, ultrapassando R\$ 15 milhões em indenizações⁸⁴.

Outro programa habitacional de interesse social executado em Camaçari, pelo Governo do Estado, mas com recursos orçamentários do FNHIS, foi o *programa Verdes Horizontes*. Com unidades habitacionais entregues em 2014, este programa foi “realizado em parceria com a CONDER, no qual o município de Camaçari doou o terreno e selecionou as 146 famílias beneficiadas, por meio de sua rede de assistência social” (NOVAES, 2016, p. 285).

Para além desses programas, merece registro – em razão da sua expressividade como programa de habitação de interesse social desenvolvido em Camaçari –, o programa do governo federal Minha Casa Minha Vida. O enfrentamento do déficit habitacional no município tem sido priorizado por meio do PMCMV, que objetiva promover o acesso à moradia por meio da produção de unidades habitacionais para famílias de várias faixas de renda.

Com efeito, o PMCMV veio a se concretizar como a principal alternativa em Camaçari para produção de novas unidades habitacionais, visando reduzir o histórico

⁸³ Segundo informações verbais obtidas junto à servidora Ana Paula Almeida Boson (Matrícula n. 62780), engenheira Civil da SEINFRA, em 30/04/2020. A diferença em relação ao número de reassentamentos inicialmente previsto, deve-se ao fato de que com a reprogramação das obras, uma nova poligonal de intervenção foi definida, menor do que a inicial – seguindo a determinação do Ministério das Cidades em priorizar a macrodrenagem e saneamento –, diminuindo o número de famílias a serem reassentadas, bem como o número de indenizações.

⁸⁴ Até a data de fechamento deste trabalho, o número total de indenizações inicialmente previsto, estava sendo revisto, em razão da reprogramação das obras, conforme informações prestadas por Ana Paula Almeida Boson (Matrícula n. 62780), engenheira Civil da SEINFRA, em 30/04/2020.

déficit habitacional do município, “embora deixasse de lado outros graves problemas urbanos como o déficit qualitativo, as carências de urbanização dos loteamentos subnormais, a demanda por regularização fundiária, dentre outros”. Semelhante ao que ocorreu em outros municípios brasileiros, a implantação do PMCMV privilegiou a “produção de novas habitações de interesse social, relegando a um segundo plano outros projetos na área, custeados pelo FNHIS ou PAC, como os projetos de requalificação urbana, de reforma de habitações, de regularização fundiária” (NOVAES, 2016, p. 286).

Segundo dados da Secretaria de Habitação, já foram contratadas 31.099 unidades habitacionais, das quais 24.451 estão concluídas, já tendo sido entregues 21.099 unidades (CAMAÇARI, 2020a). A distribuição desse quantitativo, por faixa de renda, relacionado com o total de unidades no Estado, pode ser resumida no quadro abaixo:

Quadro 5 - Distribuição das unidades habitacionais por faixa de renda

| MUNICÍPIO/UF | FAIXA | UNIDADES HABITACIONAIS (UH) | | | |
|--------------------------|---------|-----------------------------|----------------------|---------------|---------------|
| | | CONTRATADAS | VALOR (R\$) | CONCLUÍDAS | ENTREGUES |
| CAMAÇARI/BA | Faixa 1 | 13.495 | 783.129.554 | 12.145 | 12.122 |
| | Faixa 2 | 11.051 | 1.193.655.313 | 8.067 | 6.901 |
| | Faixa 3 | 6.553 | 499.112.707 | 4.239 | 2.076 |
| TOTAL CAMAÇARI/BA | | 31.099 | 2.475.897.574 | 24.451 | 21.099 |
| BAHIA | Faixa 1 | 217.627 | 10.484.123.311 | 190.118 | 182.083 |
| | Faixa 2 | 106.391 | 10.235.723.049 | 89.841 | 74.831 |
| | Faixa 3 | 32.389 | 2.622.084.996 | 22.415 | 13.780 |

Fonte: Secretaria Municipal de Habitação de Camaçari (SEHAB, 2020).

Desse quantitativo, 2.503 unidades foram utilizadas para fins de reassentamentos de famílias, a exemplos daquelas retiradas das margens do Rio Camaçari, pelo Programa de Urbanização Integrada (Quadro 6).

Quadro 6 - Empreendimentos Contratados PMCMV – Reassentamento

| (continua) | | | | |
|-----------------------------|--------------|-------------------|---------|-------------------|
| Empreendimento | Qtd U.H. | Localidade | Tipo | Estágio/Conclusão |
| Cond. Chácara Sto Antônio | 496 | Lama Preta | PMCMV 1 | Entregue |
| Residencial Praia de Lucaia | 460 | Ponto Certo | PMCMV 1 | Entregue |
| Residencial Praia de Penha | 460 | Ponto Certo | PMCMV 1 | Entregue |
| Residencial Praia de Mutá | 500 | Ponto Certo | PMCMV 1 | Entregue |
| | | | | (continuação) |
| Residencial Sítio Verde | 587 | Verdes Horizontes | PMCMV 1 | Entregue |
| Total | 2.503 | | | |

Fonte: Novaes (2016) e Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB, 2020).

Para atendimento da faixa salarial de zero a três salários-mínimos, foram entregues 9.612 U.H., cujas unidades estão distribuídas da seguinte forma:

Quadro 7 - Empreendimentos Contratados PMCMV – 0-3 S.M

| Empreendimento | Qtd U.H. | Localidade | Tipo | Estágio/ Conclusão |
|--|-----------------|-------------------|-------------|-------------------------------|
| Residencial Parque S. Vicente | 511 | Santo Antônio | PMCMV 1 | Entregue |
| Residencial Parque Algarobas 1 | 496 | Buri Satuba | PMCMV 1 | Entregue |
| Residencial Parque Algarobas 2 | 496 | Buri Satuba | PMCMV 1 | Entregue |
| Residencial Parque Algarobas 3 | 496 | Buri Satuba | PMCMV 1 | Entregue |
| Residencial Morada dos Canários | 412 | Jardim Limoeiro | PMCMV 1 | Entregue |
| Residencial Morada dos Sabiás | 456 | Jardim Limoeiro | PMCMV 1 | Entregue |
| Residencial Caminho do Mar 1 | 500 | Barra de Jacuípe | PMCMV 1 | Entregue |
| Residencial Caminho do Mar 2 | 500 | Barra de Jacuípe | PMCMV 1 | Entregue |
| Residencial Caminho do Mar 3 | 500 | Barra de Jacuípe | PMCMV 1 | Entregue |
| Residencial Alfa 1 | 300 | Jardim Limoeiro | PMCMV 1 | Entregue |
| Residencial Alfa 2 | 300 | Jardim Limoeiro | PMCMV 1 | Entregue |
| Residencial Alfa 3 | 300 | Jardim Limoeiro | PMCMV 1 | Entregue |
| Residencial Alfa 4 | 300 | Jardim Limoeiro | PMCMV 1 | Entregue |
| Residencial Alfa 5 | 300 | Jardim Limoeiro | PMCMV 1 | Entregue |
| Residencial Alfa 6 | 300 | Jardim Limoeiro | PMCMV 1 | Entregue |
| Residencial Caminho do Rio 1 | 300 | Barra de Jacuípe | PMCMV 1 | Entregue |
| Residencial Caminho do Rio 2 | 300 | Barra de Jacuípe | PMCMV 1 | Entregue |
| Residencial Caminho do Rio 3 | 300 | Barra de Jacuípe | PMCMV 1 | Entregue |
| Residencial Caminho do Rio 4 | 300 | Barra de Jacuípe | PMCMV 1 | Entregue |
| Residencial Vivendas dos Cardeais e das Andorinhas | 504 | Jardim Limoeiro | PMCMV 1 | Entregue |
| Morada dos Pardais | 1300 | Jardim Limoeiro | PMCMV 1 | Entregue |
| Residencial Sítio Horizonte | 441 | Verdes Horizontes | PMCMV 1 | Entregue |
| Total | 9.612 | | | |

Fonte: Novaes (2016) e Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB, 2020).

Para além dos números acima apresentados, vale chamar a atenção para a lógica que orienta os empreendimentos habitacionais erguidos no município nos últimos anos pelo PMCMV. Não muito diferente da realidade registrada pelo programa em todo Brasil, em Camaçari tem predominado os interesses do capital imobiliário sobre o PMCMV.

Decerto, assevera Rafael Lessa Menezes (2017, p. 117) – como já registrado no item 2.1.5 deste trabalho –, que o PMCMV marcou a hegemonia do mercado nas políticas habitacionais, dando destaque para o papel das construtoras e incorporadoras no processo de definição dos padrões construtivos e da localização dos empreendimentos, que foram levados para as periferias mais distantes, desprovidas de infraestrutura urbana. Em Camaçari não foi diferente.

Esse aspecto é ressaltado por Flávio Novaes (2016, p. 280), que ao citar entrevista com o Secretário de Habitação realizada à época de sua pesquisa, discorre sobre os critérios de escolha dos terrenos e sobre a motivação das empresas em participar dos projetos habitacionais, assim, registrando:

Na escolha do terreno pela empresa, o primeiro critério é o preço. Tem que ter um preço que esteja dentro do orçamento da obra, desses R\$ 64 mil [por U.H.], para ela conseguir executar a obra, pagar o terreno e ter o lucro da empresa. O critério principal é esse. O outro é a localização. Ela não pode colocar um terreno muito longe da infraestrutura urbana, porque senão o custo de levar a infraestrutura até lá quem vai assumir é o município e às vezes o município não tem condições de arcar com isso. Então são esses dois aspectos. (NOVAES, 2016, p. 281).

Observe que na teoria o empreendedor não poderia escolher um terreno na periferia, muito longe da infraestrutura urbana, porque senão o custo de levar a infraestrutura até o local recairia sobre município, que muitas vezes não tem condições de arcar com essa despesa. Ocorre que, na prática, a situação é outra. O que se verifica é que as empresas, orientadas pelo lucro, buscam como regra as regiões menos valorizadas da cidade – consequentemente as piores localizações –, bem distante do centro, reproduzindo, assim, o padrão de segregação socioespacial existente no país.

A título de exemplo, citem-se os empreendimentos Caminho do Rio e Caminho do Mar, com 2700 unidades habitacionais entregues, que foram implantados em região periférica, completamente isolada na cidade – a mais de 30 km de distância do centro –, desprovida, na época da implantação, até mesmo de serviços básicos em seu entorno, como saúde, educação e transporte⁸⁵.

Esses empreendimentos, inaugurados nos anos de 2014 e 2015, foram implantados na região próxima à Via Atlântica – conhecida como estrada da CETREL, inaugurada somente em 2017 –, que é uma região caracterizada pelo alto índice de violência e criminalidade⁸⁶. Pelo mapa de localização abaixo (Figura 4), observa-se claramente que os empreendimentos foram implantados numa região isolada e periférica da cidade.

⁸⁵ Segundo informações verbais obtidas junto ao servidor Vandécio Macário (matrícula 830439), gerente de regularização fundiária da Secretaria de Habitação - SEHAB, em 05/05/2020.

⁸⁶ Dentre outras reportagens, facilmente encontradas na *internet*: <https://bahianoar.com/homem-e-executado-com-varios-tiros-na-via-cetrel/>.

Figura 4 - Mapa de localização/MCMV – Caminho do Mar e Caminho do Rio



Fonte: Secretaria de Habitação (SEHAB).

Outro exemplo dessa realidade dos empreendimentos do MCMV em Camaçari, é o do Residencial Sítio Horizonte, localizado na região conhecida como Verdes Horizontes, inaugurado em 2018, entregando 441 U.H. para famílias de baixa renda.

No Plano de Trabalho Social – PTS realizado em abril de 2019, portanto, mais de um ano após a inauguração, o empreendimento ainda não contava com infraestrutura adequada no seu entorno. Com efeito, a equipe da Secretaria de Habitação registrou, naquela oportunidade, que na localidade as casas ainda possuíam fossas sépticas, que as escolas de educação infantil e fundamental da localidade eram insuficientes para atender as demandas dos moradores, que a unidade do PSF - Posto de Saúde da Família já estava com as suas capacidades de atendimento preenchidas, o serviço de transporte precisava ser ampliado para atender a demanda do empreendimento, bem como apontou a ausência de módulo policial na localidade (CAMAÇARI, 2019).

Como se pode observar, os empreendimentos do MCMV estão localizados em setores pior servidos de infraestrutura urbana, o que, aliás, é uma característica não apenas de Camaçari, mas de toda Região Metropolitana de Salvador, como apontado

pelo Instituto Escolhas, em estudo realizado em parceria com a Fundação Getúlio Vargas (2019, p. 177). A lógica que orienta os empreendimentos habitacionais do PMCMV é a de incentivar a produção do maior número de unidades e como o custo dos empreendimentos é razoavelmente constante dentro de uma região metropolitana, “a única maneira de produzir mais unidades com um orçamento fixo é reduzindo o preço da terra. A maneira de reduzir o custo do solo é se localizando em áreas remotas sem oferta de serviços públicos”.

Ademais, o padrão construtivo geralmente é muito ruim, evidenciando problemas estruturais em poucos anos, até mesmo com risco de desabamento das edificações, a exemplo do MCMV - Lucaia na Avenida Industrial Urbana, Ponto Certo, Camaçari, que foi objeto de ação civil pública promovida pelo Ministério Público do Estado, objetivando a interdição e desocupação imediata da edificação⁸⁷.

Dentre as políticas habitacionais mais recentes, a Secretaria de Habitação destaca o Projeto de Trabalho Social (PTS), o Programa Casa Melhor e o Programa Escritório Público.

A inclusão social e produtiva das famílias beneficiárias de programas habitacionais é realizada por meio do *projeto de trabalho social*. Com a iniciativa, desenvolvida pela Prefeitura de Camaçari, por meio da SEHAB, em parceria com a Caixa Econômica Federal e empresas privadas, ações de apoio e fortalecimento à participação efetiva das famílias, assim como de geração de trabalho e renda, têm sido desenvolvidas por meio de atividades socioeducativas e cursos de qualificação em diversas áreas. Segundo dados da SEHAB, vinte e seis empreendimentos foram contemplados com o projeto, beneficiando mais de dez mil famílias (CAMAÇARI, 2020a).

⁸⁷ ACP nº 8004344-52.2020.8.05.0039/TJBA. Em sede de tutela provisória de urgência, o magistrado da 2ª Vara da Fazenda Pública de Camaçari, em 23/09/2020, determinou que o Município de Camaçari, um dos réus da ação, adotasse “as medidas de sua competência referente a adoção de políticas públicas de assistência social, ordenamento do solo e exercício do poder de polícia, destinadas a garantir a vida, a integridade física e a segurança dos munícipes envolvidos”. Salientou, inclusive, “que se do exercício de seus deveres institucionais resultar no extremo imperativo de evacuação e interdição do prédio, a municipalidade, no exercício de seu dever orgânico de garantir o bem-estar dos seus habitantes, propiciando o acesso de todos a moradia, bem como começo do desempenho de medida reparatória decorrente da responsabilidade civil por omissão ora verificada, providenciar o acolhimento dos desalojados, mediante pronta inclusão em programas de assistência social, com pagamento de auxílios de aluguel social, auxílio-moradia e afins, além de cadastramento em programas de moradia popular”.

A promoção de melhorias nas habitações de baixa renda é realizada por meio do *programa casa melhor* – custeado exclusivamente por recursos municipais –, que atende a população com renda de até 3 salários mínimos, promovendo reforma e requalificação das dependências dos imóveis, com investimento de até cinco mil reais para cada unidade. Destaca a SEHAB que além de promover a autoestima da população, há uma preocupação com o meio ambiente e com a melhora na qualidade de vida, sendo que em um ano de programa mais de 400 famílias foram beneficiadas (CAMAÇARI, 2020a).

Ao trabalhar a política habitacional de interesse social, assegurando o direito à moradia, é importante prestar assistência técnica pública e gratuita no âmbito da arquitetura, urbanismo e engenharia civil na elaboração das unidades habitacionais, a fim de minimizar o déficit qualitativo nas habitações. Este trabalho é realizado por meio do *programa escritório público*, criado para prestar a assistência técnica em projetos e na execução de reformas e construções, envolvendo o planejamento, estudos e pesquisas, podendo ser oferecido diretamente às famílias ou às cooperativas, associações de moradores ou outros grupos organizados que as representem, sendo indispensável o enquadramento da renda familiar em até três salários mínimos e área imobiliária de até 70 m² (CAMAÇARI, 2020a).

Todos esses projetos estão associados ao programa de regularização fundiária criado pelo Município, denominado “Papel Passado”, instituído pela Lei Municipal nº 1596/2019, que dispõe sobre a regularização fundiária urbana (Reurb) no município, cujo objetivo é promover em todo o território o acesso legal à propriedade do imóvel, por meio da certidão de regularização fundiária gratuita, em áreas de até 250m², pertencentes a famílias com renda de até cinco salários mínimos.

Antes de tratarmos sobre o referido programa e o que vem promovendo desde sua elaboração, cumpre analisar o instituto da regularização fundiária como instrumento de concretização do direito à moradia.

4.4 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO INSTRUMENTO DE CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO A MORADIA

Não se discute que o processo de urbanização no Brasil tem como uma de suas principais características o recrudescimento da segregação socioespacial, e isso, inclusive, já foi reiteradas vezes abordado neste trabalho monográfico.

O fenômeno da urbanização promoveu a proliferação de processos informais de desenvolvimento urbano, compelindo milhões de brasileiros a buscarem o acesso à moradia por meio de mecanismos informais e ilegais, acarretando graves consequências socioeconômicas, urbanísticas e, sobretudo, ambientais, pois cada vez mais, os loteamentos irregulares, as ocupações informais e as favelas têm se assentado nas áreas ambientais mais frágeis (FERNANDES, 2002, p. 12).

Para além disso, o descumprimento à “função social da propriedade, prevista na Constituição, têm resultado em um padrão essencialmente especulativo de crescimento urbano, que combina a segregação social, espacial e ambiental”, que somada a ausência de leis urbanísticas – ou sua existência em descompasso com a realidade socioeconômica – tem tido um papel fundamental na consolidação da ilegalidade e da segregação, alimentando as desigualdades provocadas pelo mercado imobiliário (FERNANDES, 2002, p. 13).

Com efeito, o processo de retenção especulativa dos terrenos promovido pelo setor imobiliário – que termina por provocar o fluxo da população mais pobre para áreas periféricas, na maioria das vezes sem qualquer infraestrutura –, é um perverso mecanismo ainda muito comum nos dias atuais. Cite-se, como exemplo desse processo, o município de Camaçari/Ba que ao longo dos anos adotou iniciativas na tentativa de atrair emprego e renda para a cidade, a exemplo do programa Pró-Desenvolver, lei municipal nº 438/99, alienando a preços módicos extensas áreas públicas, para fins de implantação de novos empreendimentos industriais, comerciais e de prestações de serviço no município. Embora muitas empresas tenham efetivamente se instalado na cidade, o que se viu é que outras tantas adquiriram essas áreas para fins meramente especulativos, gerando desgaste para a municipalidade em ter que promover a reversão desses imóveis.

Nesse contexto, ressalta Betânia Alfonsin (2007, p. 72) que essa combinação perversa condenou parcela significativa da população a uma condição de “subcidadania”, em razão da desconformidade com os preceitos legais e da ausência de titularidade da terra, resultando em profunda desigualdade na distribuição dos investimentos públicos.

A combinação desses processos tem feito com que o lugar dos pobres nas cidades sejam as áreas periféricas (ou mesmo centrais) não dotadas de infraestrutura urbanística, áreas, frequentemente,

inadequadas à ocupação humana ou de preservação ambiental. (FERNANDES, 2002, p. 13).

O resultado desse processo é a polarização de setores dentro da cidade, separados por um “muro invisível”. Valendo-se das lições de Nelson Saule Júnior (2004, p. 339), o primeiro setor consiste na “cidade legal”, que atende aos padrões mínimos urbanísticos e ambientais e é destinado à população de rendas média e alta. O segundo setor, não atende a esses padrões, sendo constituído de forma irregular, na forma dos assentamentos precários, favelas, cortiços, loteamento e conjuntos habitacionais de baixa renda, que geram impactos sociais e ambientais negativos.

É nesse cenário de massificação das ocupações irregulares de terras urbanas para fins de moradia, combinado com a falência das políticas públicas habitacionais, que ganham relevo as propostas de intervenções públicas voltadas à regularização fundiária desses assentamentos (ALFONSIN, 2001, p. 210).

A regularização fundiária surge, então, como importante instrumento voltado a concretização do direito à moradia – que tem sido exercido em condição de ilegalidade por milhares de pessoas de baixa renda no Brasil –, “para que possa ser reconhecido e ‘resgatado’ a uma condição de plena legalidade, rompendo com o signo de dualidade da ‘cidade partida’” (ALFONSIN, 2007, p. 73). Para enfrentar o problema, a regularização fundiária deve ser definida como prioridade nacional em termos de política pública, “transformando-se em ação obrigatória para os Governos nas três esferas federativas e tendo como fundamento o direito à moradia.” (SAULE JÚNIOR, 2004, p. 341).

Na atual conjuntura social não é possível falar em efetivação do direito à moradia sem levar em conta a implementação de políticas públicas com vistas a promover a regularização fundiária de assentamentos informais. Isso porque grande número de brasileiros habita em desacordo com a lei e, não poucas vezes, em situação precária (ROMANELLI, 2007, p. 99).

Destarte, a regularização fundiária de interesse social deve ser vista como uma obrigação do Poder Público, que deve implementá-la como forma de concretização do direito à moradia digna, reconhecido como um direito fundamental nos termos do artigo 6º da Constituição Brasileira (BRASIL, 2007).

Com muita propriedade, destaca Ligia Casimiro (2010, p. 90), que “garantir a moradia adequada é o grande objetivo da regularização fundiária”. A implementação de ações, de conteúdo não só jurídico e urbanístico, mas também socioeconômico e ambiental, voltadas à regularização – inclusive no que tange o combate às causas da pobreza e os fatores de marginalização do acesso à moradia –, possibilita a garantia plena do exercício de morar com dignidade. Sem dúvidas, para o pleno desenvolvimento das cidades mostra-se indispensável dar solução às situações de irregularidade que envolvem grupos sociais vulneráveis, com ações destinadas a combater as causas da pobreza, a exemplo, daquelas voltadas à redução da desigualdade territorial pela criação de condições para o acesso à moradia digna.

Para Betânia Alfonsin (2001, p. 210-211) a expressão “regularização fundiária” tem sido utilizada para designar as mais variadas formas de intervenções públicas, destacando três visões predominantes, quais sejam, a regularização jurídica dos lotes, a recuperação urbana dos assentamentos, por meio da urbanização da área e a regularização urbanística dos assentamentos.

A regularização fundiária *como regularização jurídica dos lotes*, concepção largamente difundida no Brasil, consiste em intervir no assentamento – independente de sua configuração física – com o objetivo de “garantir juridicamente a continuidade do exercício do direito de moradia à população”, transformando a posse em propriedade ou direito de uso. Trata-se, sem dúvida, de intervenção importantíssima, mas que apresenta alguns inconvenientes, já que não se ocupa da correção das distorções atinentes à configuração e à carência de infraestrutura do assentamento (ALFONSIN, 2001, p. 211-212).

A regularização fundiária *como urbanização do assentamento*, por sua vez, volta-se à ordenação do espaço, por meio de um estudo de viabilidade urbanística, que propõe um projeto de urbanização visando dotar a área de infraestrutura. Essa forma de intervenção, sem garantir a regularização jurídica, pode gerar despejos futuros – até porque ficam os moradores, na maioria das vezes, à mercê da vontade política dos governantes –, e/ou desperdício de dinheiro público, razões pelas quais deve o Poder Público acautelar-se ao promover somente este tipo de intervenção (ALFONSIN, 2001, p. 212-213).

Por fim, na regularização fundiária *como regularização urbanística*, “o central é fazer com que uma área ocupada em desconformidade com a legislação urbanística

seja novamente recepcionada pela legislação”, aproximando a cidade legal da cidade real. Certos instrumentos, a exemplo das zonas especiais de interesse social têm sido fundamentais “nessa ‘adequação’ de uma legislação urbanística historicamente voltada para a consolidação da segregação” (ALFONSIN, 2001, p. 214-215).

Nesse contexto, diante da análise desse fenômeno que comporta diferentes dimensões, obtempera Alfonsin (2001, p. 215) que para se atingir plenamente os objetivos do processo de regularização fundiária, esta deve abranger um trabalho jurídico, urbanístico, físico e social. A multicitada autora propõe a seguinte definição para regularização fundiária:

Regularização fundiária é um processo conduzido em parceria pelo Poder público e população beneficiária, envolvendo as dimensões jurídica, urbanística e social de uma intervenção que, prioritariamente, objetiva legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e, acessoriamente, promove melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, bem como incentiva o pleno exercício da cidadania pela comunidade sujeito do projeto. (ALFONSIN, 2007, p. 78).

Os processos de regularização fundiária, portanto, são pluridimensionais e têm uma preocupação tripartite, devendo promover a um só tempo a legalização da posse exercida com fins de moradia, por meio da titulação e do registro imobiliário, além da melhoria do ambiente urbano do assentamento e o resgate ético que a cidade tem de fazer, por meio das políticas urbanas que implementa (ALFONSIN, 2007, p. 79).

No mesmo sentido, ressalta Edésio Fernandes (2002, p. 15), que o termo regularização tem sido associado muitas vezes aos programas de urbanização das áreas informais, por meio da implementação de infraestrutura urbana e prestação de serviços públicos, ou, em outros casos, como sinônimo de políticas de legalização fundiária das áreas ocupadas informalmente. Assevera, todavia, que as experiências mais compreensivas devem combinar as duas dimensões, pois os “os programas de regularização devem objetivar a integração dos assentamentos informais ao conjunto da cidade, e não apenas o reconhecimento da segurança individual da posse para os ocupantes”.

Nos termos prescritos no Estatuto da Cidade, a política de regularização fundiária tem como componentes essenciais não apenas a legalização da área, mediante a outorga de títulos passíveis de registro nos cartórios de imóveis – o que consiste em sua dimensão jurídica –, como também, urbanização da área ocupada,

visando a melhoria das condições habitacionais das moradias existentes, configurando sua dimensão urbanística⁸⁸ (SAULE JÚNIOR, 2004, p. 346).

Destaca Nelson Saule Júnior (2004, p. 348-349), que a regularização fundiária deve ser entendida como uma medida necessária ao enfrentamento do problema dos assentamentos informais, na medida em que pode ser entendida como componente de uma política habitacional a ser empreendida pelo município, por meio de programas específicos – com a aplicação dos instrumentos jurídicos de regularização fundiária e urbanização –, que permitirão reverter o quadro de informalidade e precariedade da ocupação do solo urbano, eliminando a exclusão espacial e social vivida nas cidades brasileiras, por meio do reconhecimento do direito à moradia das populações que vivem na “cidade clandestina”, em habitações precárias.

Trata-se, assim, de verdadeira expressão do direito à moradia digna, na medida em que “se apresenta como uma política pública setorial dentro da nova concepção de política espacial urbana do Estado brasileiro”, funcionando como instrumento jurídico e político capaz de enfrentar situações de insegurança da posse e habitação irregular, que impedem o acesso à moradia adequada. A produção de programas de regularização de ocupações consolidadas, devem estar atrelados aos programas de habitação social, sendo assumidos como uma ação de Estado, tal qual comanda a Constituição (CASIMIRO, 2010, p. 92).

Com propriedade, assevera Edésio Fernandes que os programas de regularização têm uma natureza essencialmente curativa, merecendo tratamento conjunto com outras políticas públicas mais amplas, voltadas à reversão do atual cenário de exclusão social. Em razão da importância de suas ponderações, colaciona-se o excerto a seguir:

Os programas de regularização têm uma natureza essencialmente curativa e não podem ser dissociados de um conjunto mais amplo de políticas públicas, diretrizes de planejamento e estratégias de gestão urbana destinadas a reverter o atual padrão excludente de crescimento urbano. Por um lado, é preciso ampliar o acesso ao mercado formal a uma parcela maior da sociedade, sobretudo os

⁸⁸ No mesmo sentido, Luiz Cláudio Romanelli (2007, p.108), para o qual regularizar não compreende somente fornecer o título da terra, de forma definitiva ou precária, mas sobretudo, conferir à população condições de vida digna, com acesso a equipamentos urbanos, integrando-a, de forma linear, à comunidade local. Significa que regularizar uma ocupação irregular é cicatrizar uma ferida causada por várias “doenças”, provenientes do próprio homem. Nesse contexto, a regularização fundiária consiste num “processo de intervenção pública, regularização jurídica, urbanística, espacial e social”.

grupos de renda média-baixa, ao lado da oferta de subsídios públicos para as faixas da menor renda. Por outro lado, é preciso rever os modelos urbanísticos que têm sido utilizados, de forma a adaptá-los às realidades socioeconômicas e à limitada capacidade de ação institucional das agências públicas. Nesse contexto, as políticas de regularização fundiária não podem ser formuladas de maneira isolada e necessitam ser combinadas com outras políticas públicas preventivas, para quebrar o ciclo de exclusão que tem gerado a informalidade. Isso requer intervenção direta e investimento público, sobretudo por parte dos municípios, para produzir novas opções de moradia, democratizar o acesso à terra e promover uma reforma urbana ampla. Regularizar sem interromper o ciclo de produção da irregularidade, além de renovar o sofrimento da população, provoca a multiplicação permanente da demanda por recursos públicos. Além disso, o ciclo que leva da informalidade à regularização tem frequentemente reafirmado e ampliado as bases da política clientelista tradicional, co-responsável pela própria produção da informalidade. Em outros casos, a inadequação ou o fracasso dos programas tem facilitado o surgimento de novos pactos sociais que, sobretudo nas áreas controladas pelo tráfico de drogas e pelo crime organizado, desafiam cada vez mais as estruturas político-institucionais oficiais, assim como as bases e a validade da ordem jurídica. (FERNANDES, 2002, p. 21-22).

Para reverter o quadro de segregação socioambiental, democratizando o acesso à moradia adequada, não basta conferir o título da terra⁸⁹. A melhoria das condições de vida da população de baixa renda – que tem como fundamentos o direito à moradia e o direito a cidades sustentáveis –, exige a aplicação de instrumentos que permitam moradia digna, infraestrutura, equipamentos urbanos e serviços públicos. Como bem adverte Nelson Saule Júnior (2004, p. 346), “conferir um título de propriedade urbana para grupos sociais que vivem em permanente estado de pobreza, sem atender a outras necessidades, [...] será um benefício temporário”.

⁸⁹ A política de regularização fundiária voltada apenas à titulação da terra foi defendida pelo Banco Mundial e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BIRD, como estratégias de combate à pobreza, com base nas ideias defendidas pelo economista peruano Hernando de Soto, que inspirou o programa de regularização fundiária em seu país, por meio de uma massiva distribuição de títulos de terras nos assentamentos informais, sem, porém, prover melhores condições habitacionais e de vida para a população ocupante, o que para Saule Júnior (2004, p. 346) configura uma concepção política que desconsidera os demais fatores de ilegalidade e informalidade dos assentamentos urbanos, não resolvendo o problema, pois as áreas regularizadas poderão ser objeto de interesse do mercado imobiliário, o que implica alto risco de expulsão e remoção da população beneficiária, ou, até mesmo, venda das áreas legalizadas por um baixo valor aos empreendedores imobiliários. As ideias de De Soto são bastante criticadas por Mike Davis (2006, p. 88-89), que o chama de “messias do capitalismo popular”. Para Davis, a simples concessão de títulos de propriedade acelera o fenômeno da diferenciação social e nada faz para ajudar os locatários, verdadeira maioria dentre os pobres de muitas cidades. “Sem intervenção pública decisiva no mercado imobiliário, a mera distribuição de títulos de propriedade dificilmente seria uma alavanca de Arquimedes para erguer o destino da grande massa de moradores urbanos pobres”.

A regularização fundiária de assentamentos informais, portanto, é parte da política habitacional que cabe ao Poder Público desenvolver para garantir o acesso à moradia adequada, destacando-se, sobretudo, por proporcionar, a um só tempo, a legalização e urbanização da área.

Não por outra razão, observa Lígia Casimiro,

A política pública habitacional de regularização fundiária promove não somente o acesso à moradia, mas também a ordenação da cidade, a inclusão territorial e social da população assentada irregularmente, protege o meio ambiente, promovendo bem-estar aos despossuídos de direitos e a todo o grupo social, que também é afetado quando há violação de um direito individual. (CASIMIRO, 2010, p. 116).

Dentro da política nacional de habitação social, a regularização fundiária se firma como uma política pública viabilizadora do acesso à moradia adequada em assentamentos humanos irregulares, materializando-se por meio de um conjunto de ações articuladas voltadas a modificar a realidade de quem habita em áreas irregulares, concretizando, assim, um direito constitucionalmente garantido (CASIMIRO, 2010, p. 169).

Cabe ao Estado, então, assegurar as condições materiais para que os indivíduos possam ter acesso a esses bens e serviços, para que possam viver dignamente. E nesse sentido, é preciso desenvolver uma política pública de ampla dimensão, onde a regularização fundiária passe a integrar a pauta prioritária do governo, especialmente em âmbito municipal, a fim de ser posto em prática o conjunto de instrumentos à disposição do gestor público.

4.4.1 Instrumentos de regularização

Para se proceder à regularização fundiária de um assentamento humano qualquer, são necessários instrumentos que viabilizem a segurança da posse e/ou titulação da terra. Ao prever a regularização fundiária como diretriz e instrumento da política de desenvolvimento urbano, o Estatuto da Cidade trouxe para a sociedade um variado repertório desses instrumentos, sendo os mais relevantes – por se aplicarem aos assentamentos autoproduzidos, ou seja, que foram resultado de ocupação –, o Usucapião Especial de Imóvel Urbano, a Concessão de Direito Real de Uso, a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia – cujos artigos do Estatuto foram integralmente vetados pela Presidência da República, mas objeto de regulamentação

posterior pela Medida Provisória nº 2.220/2001 –, e as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS.

Esses instrumentos, bem como outros igualmente importantes, a exemplos da legitimação fundiária e legitimação de posse, estão previstos na Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017 – responsável pela conversão da Medida Provisória 756/2016 em lei –, que promoveu profundas alterações no sistema legal aplicado à regularização fundiária urbana.

Estudaremos nesse tópico, os instrumentos de regularização fundiária previstos no Estatuto da Cidade e na Medida Provisória nº 2.220/2001⁹⁰, deixando os demais para o tópico seguinte, quando debruçaremos sobre alguns aspectos básicos da Lei nº 13.465/2017, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, ressaltando que não se pretende neste trabalho analisar pormenorizadamente os instrumentos e seus dispositivos legais, mas tão somente os aspectos básicos de cada um, o suficiente para a perfeita compreensão dos institutos.

Fixadas essas premissas, cumpre analisar o primeiro desses instrumentos, o *usucapião especial de imóvel urbano*, que funciona, a um só tempo, como instrumento de regularização fundiária voltado a assegurar o direito à moradia, bem como garantidor do cumprimento da função social da propriedade, em prol da parcela mais pobre da população, que por estado de necessidade social, encontra-se vivendo nas favelas, cortiços, conjuntos habitacionais invadidos e loteamentos irregulares periféricos (SAULE JÚNIOR, 2002, p. 103).

Previsto no art. 183 do texto Constitucional, este importante instrumento possibilitou ao imenso contingente de espoliados que povoam os grandes centros urbanos, as condições mínimas para a obtenção de um teto, sem o perigo constante das desocupações violentas, dos despejos imotivados ou mesmo assegurando uma habitação digna (AFONSO; ALMENDRA *apud* CARDOSO, 2010, p. 111).

Destaca Betânia Alfonsin (2007, p. 93) que o usucapião especial urbano foi uma grande conquista em termos de regularização fundiária, pois permitiu a redução do prazo, “antes fixado em vinte ou dez anos, conforme o caso, para apenas cinco anos

⁹⁰ Em que pese o plano diretor do município de Camaçari (Lei nº 866/2008), para fins de cumprimento da função social da propriedade (art. 61), ter previsto em seu texto os instrumentos de política urbana tratados neste tópico, não indicou no zoneamento da cidade, como o fez em outros casos, os imóveis passíveis de aplicação dos referidos instrumentos, com exceção das ZEIS.

nos terrenos localizados em áreas urbanas é por certo uma medida que atende ao princípio da função social da propriedade e da cidade”.

Nos termos do artigo 9º, do Estatuto da Cidade, é possível usucapir área ou edificação de até 250 m², desde que ocupada para fins de moradia, pelo prazo ininterrupto e sem oposição de 5 anos, sendo o direito reconhecido ao homem ou mulher, ou a ambos, independentemente de seu estado civil, caso não seja proprietário(a) de outro imóvel urbano ou rural, possibilitando o reconhecimento do direito ao herdeiro legítimo, que dê continuidade ao prazo de 5 anos, desde que já estivesse morando no local (SAULE JÚNIOR, 2002, p. 103).

Há a possibilidade, ainda, do *usucapião coletivo* (art. 10, do Estatuto da Cidade) dos núcleos urbanos informais, existentes durante o prazo ininterrupto e sem oposição de 5 anos, cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor, podendo o possuidor acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas e desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

Trata-se, portanto, de importante instrumento de regularização fundiária “por meio da aquisição do domínio pleno pelos moradores dos núcleos de favelas ou de lotes populares adquiridos pela população de baixa renda em áreas urbanas que se caracterizam como loteamentos urbanos irregulares ou clandestinos” (SAULE JÚNIOR, 2002, p. 104). Sem dúvidas, essa possibilidade de ajuizamento coletivo – inclusive com a possibilidade de soma de posses (artigo 10, § 1º, do Estatuto) –, representa uma alavanca para a agilização da regularização fundiária no Brasil.

Nesse contexto, propõe Alfonsin (2007, p. 95) que as ações de usucapião sejam preferencialmente propostas por um órgão municipal e/ou conveniado com a Administração, ou seja, deverá ser apoiada pelo poder público devido a vantagem econômica que a regularização fundiária apresenta, como alternativa de política habitacional, já que os municípios brasileiros, em geral, por gerir recursos escassos, não têm verba para lidar com o problema por meio da desapropriação dos terrenos privados ocupados para fins de moradia.

Nesse passo, deverá o plano diretor definir as áreas onde estão situadas as populações de baixa renda e que podem ser objeto de usucapião coletivo, tais como favelas, cortiços e loteamentos irregulares, como zonas especiais de interesses social,

que deverão ser urbanizadas pelo poder público municipal, ressaltando que as ZEIS também podem ser instituídas por lei específica (SAULE JÚNIOR, 2004, p. 396).

Julgada procedente a ação, o juiz “atribuirá igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas” (art.10, § 3º do Estatuto da Cidade).

Vale observar que os beneficiários da regularização fundiária, por meio da usucapião especial, adquirem a propriedade do terreno e não apenas o direito de uso, o que tem sido objeto de preocupação dos estudiosos, pois “coloca-se a possibilidade muito concreta de um investimento público se perder em médio prazo pela expulsão operada pelo mercado”. Assim, é aconselhável o uso conjugado com as ZEIS – como forma de prevenção ao assédio do mercado imobiliário –, pois estas gravam a área do assentamento como de interesse social, o que já induz à diminuição da vantagem da especulação imobiliária nessas áreas, pois ao restringir os parâmetros urbanísticos, bem como o coeficiente de aproveitamento e gabarito, há uma redução natural do valor do terreno, diminuindo, o interesse do mercado imobiliário sobre a área gravada (ALFONSIN, 2007, p. 96).

Prosseguindo, outro importante instrumento de regularização fundiária é a *concessão especial de uso para fins de moradia*, reconhecida pela Constituição Federal, nos termos do parágrafo primeiro do artigo 183.

Na medida em que é vetada a aquisição por meio de usucapião do domínio pleno sobre as terras públicas, conforme o parágrafo terceiro daquele artigo, é a concessão de direito especial de uso para fins de moradia o instrumento hábil para a regularização fundiária das terras públicas informalmente ocupadas pela população de baixa-renda. Tendo em vista que o usucapião urbano serve para garantir uma destinação social para os imóveis urbanos privados, visando atender a função social da propriedade, a concessão de uso deve ser utilizada para atingir esse objetivo com relação aos imóveis públicos urbanos (SAULE JÚNIOR, 2002, p. 106).

No Estatuto da Cidade, a redação original havia reservado cinco artigos, do 15 ao 20, para tratar deste instrumento, mas foram vetados pela Presidência da República, tendo como uma das principais razões para o veto, a ausência de um marco temporal, que, embora preservando os direitos de moradia das famílias que ocupavam áreas públicas, “estancasse, dali para frente, a possibilidade de este ser, a

qualquer tempo, reconhecido como um direito subjetivo a novos ocupantes, sob pena de se ter uma ‘corrida’ de ocupações às áreas públicas” (ALFONSIN, 2007, p. 88).

Coube, então, à Medida Provisória nº 2.220, publicada em 05 de setembro de 2001, a tarefa de regulamentar a concessão especial de uso para fins de moradia, cuja atual redação do art. 1º, dada pela Lei nº 13.465/2017, assim estabelece:

Art. 1º. Aquele que, até 22 de dezembro de 2016, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área com características e finalidade urbanas, e que o utilize para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural⁹¹.

Este direito é outorgado de forma gratuita e reconhecido ao homem, à mulher ou a ambos, independentemente de seu estado civil, não podendo ser reconhecido ao mesmo possuidor por mais de uma vez, sendo reconhecido o direito ao herdeiro legítimo que já morasse no local, acrescer o prazo de posse de seu antecessor (SAULE JÚNIOR, 2002, p. 107).

Esclarece Betânia Alfonsin (2007, p. 88) que este instrumento se consubstancia em verdadeiro direito real, oponível a terceiros, materializado por meio de um contrato entre o poder público e o ocupante da área pública ou ainda por uma sentença judicial, que deverão ser levados a registro em cartório, para ter eficácia *erga omnes*. Assim, não se trata em conceder a propriedade do bem – pois essa permanecerá em poder da Administração Pública –, mas sim, em outorgar a concessão de um dos poderes inerentes ao direito de propriedade, qual seja, o direito de usar o bem.

O objetivo de se manter a propriedade urbana como pública, é combater as forças advindas do mercado – por meio da especulação imobiliária ou por meio da expulsão dos grupos sociais beneficiados –, com a legalização do uso da área, cumprindo, assim, a função social da propriedade (SAULE JÚNIOR, 2004, p. 402).

Merece registro, ainda, a possibilidade, prevista no art. 2º da Medida Provisória nº 2.220, de se fazer a concessão de uso especial para fins de moradia coletiva. Nos

⁹¹ A redação original do art. 1º, estabelecia que “Aquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta 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”.

termos do referido artigo, com redação dada pela Lei nº 13.465/2017, fica reconhecido o direito a concessão de uso especial para fins de moradia de forma coletiva nos imóveis públicos com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados ocupados por população de baixa renda até 22 de dezembro de 2016, que os possuam como seus por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição – permitido ao possuidor crescer ao seu prazo o de seu antecessor, quando ambas forem continuas –, desde que os possuidores não sejam proprietários ou concessionários de outro imóvel urbano ou rural⁹².

Na esclarecedora lição de Betânia Alfonsin (2007, p. 90), a forma coletiva de concessão de uso funciona como um condomínio, onde os concessionários não são considerados coproprietários, mas sim co-usuários do mesmo terreno para fins de moradia. As frações ideais – em regra atribuídas igualmente a cada possuidor – que não precisarão corresponder à metragem exata ocupada por cada família, não poderão ser superiores a 250 m², podendo os moradores, entretanto, caso assim desejarem, estabelecer dimensões diferenciadas das frações ideais – por meio de acordo por escrito, que acompanhará o registro da concessão coletiva –, estabelecendo uma correspondência com o tamanho real dos lotes.

O título de concessão de uso especial para fins de moradia será obtido pela via administrativa perante o órgão competente da Administração Pública ou, em caso de recusa ou omissão deste, pela via judicial (art. 6º da MP). Assim como no usucapião urbano, a concessão de uso deixa de ser uma mera faculdade da Administração, se convertendo em verdadeiro direito subjetivo, decorrendo dessa característica, a justiciabilidade do direito à moradia como componente deste instituto constitucional, ou seja, caso a pessoa atenda aos requisitos constitucionais estabelecidos na MP, terá direito de ter o seu direito reconhecido por sentença, que poderá ser registrada no cartório de registro de imóveis, nos termos dos parágrafos 3º e 4º do artigo 6º (SAULE JÚNIOR, 2004, p. 412-413).

⁹² A redação original assim estabelecia: “Art. 2º. Nos imóveis de que trata o art. 1º, com mais de duzentos e cinquenta 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”.

Finalizando a breve análise do instrumento, impende esclarecer que a Medida Provisória nº 2.220/2001 facultou aos poderes públicos conceder o uso para fins de moradia em outro imóvel público, quando, nos termos do art. 5º, a área ocupada seja de uso comum do povo, anteriormente destinada a projeto de urbanização, de interesse da defesa nacional, ou de preservação ambiental e de proteção dos ecossistemas naturais, e ainda, quando reservada à construção de represas e obras congêneres ou situada em via de comunicação.

Vale menção, ainda, à *concessão de direito real de uso* (CDRU), instituída pelo Decreto-lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, que dispõe, também, sobre loteamento urbano e espaço aéreo. “Trata-se de um direito real devido à relação estabelecida entre o imóvel (terreno, casa, prédio) e a pessoa que o possui e utiliza para satisfazer suas necessidades de moradia.” (ALFONSIN, 2002, p. 114).

No Estatuto da Cidade, é previsto como instrumento de política urbana (art. 4º, V, “g”), podendo ser contratada coletivamente, nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área (art. 4º, §2º).

Essa medida pode ser aplicada para transferir a gestão de um conjunto habitacional desenvolvido pelo sistema de auto-gestão (mutirões), por uma organização popular, e para promover a regularização fundiária de uma área pública ocupada por população de baixa renda, em que não seja aplicável a concessão especial de uso para fins de moradia. (SAULE JÚNIOR, 2004, p.423-424)

A aplicação da CDRU também visa, em última análise, à satisfação da função social da propriedade, na medida em que a área destinada para fins de habitação de interesse social permanece com o poder público. Poderá ser outorgada para uma associação ou cooperativa habitacional, de forma onerosa ou gratuita⁹³. Sua concretização está condicionada à autorização legislativa, avaliação prévia e licitação na modalidade concorrência, ressaltando que nos casos de concessões destinada à habitação popular, a avaliação e a concorrência ficam dispensadas, nos termos do art. 17, I, “f” da lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações). É recomendável que a lei autorizativa

⁹³ Em complemento, vale dizer que segundo o art. 48 do Estatuto da Cidade, “Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, os contratos de concessão de direito real de uso de imóveis públicos: I – terão, para todos os fins de direito, caráter de escritura pública, não se aplicando o disposto no inciso II do art. 134 do Código Civil; II – constituirão título de aceitação obrigatória em garantia de contratos de financiamentos habitacionais”.

da CDRU também defina a área como zona especial de interesse social (SAULE JÚNIOR, 2004, p.424-425).

Já as *zonas especiais de interesse social* (ZEIS) não foram reguladas em detalhe pelo Estatuto da Cidade, mas estão previstas como um dos instrumentos de implementação da política urbana (art. 4º, V, “f”, do Estatuto da Cidade).

A maioria das cidades brasileiras adota o zoneamento de uso do solo como importante instrumento de planejamento urbano. Nos dizeres de José Afonso da Silva (2010, p. 237) “o zoneamento pode ser entendido como um procedimento urbanístico destinado a fixar os usos adequados para as diversas áreas do solo municipal. Ou: destinado a fixar as diversas áreas para exercício das funções urbanas elementares”.

Historicamente, o zoneamento foi utilizado para legitimar a segregação “ou até mesmo para impedir a localização (ou permanência) de famílias de baixa renda em determinados locais”. Destarte, o instituto tem sido utilizado em diferentes cidades brasileiras, em diferentes épocas, a serviço de interesses meramente econômicos e políticos em favor do mercado imobiliário (ALFONSIN, 2010, p. 220).

Todavia, outra possibilidade de utilização do instrumento é respeitando o contexto imposto pelas necessidades sociais, que conduzem parte da população a se instalar em determinadas áreas (ALFONSIN, 2010, p. 220). Como bem observa Ermínia Maricato (2013, p. 115), às leis de zoneamento previstas no art. 4º, III, “c” do Estatuto, podem contribuir para a expansão e barateamento da moradia, na medida em que podem definir áreas de moradias de diferentes faixas de renda, contribuindo, ainda, para determinar a finalidade social em áreas específicas, tendo como virtude, por exemplo, a possibilidade de garantir um formato de função social da propriedade, sem estar subordinada à aprovação do plano diretor.

É nesse particular que se destaca a ZEIS, categoria específica de zoneamento da cidade, que permite a aplicação de normas especiais de uso e ocupação do solo. Conforme analisa Nelson Saule Júnior (2004, p. 363), a ZEIS é uma zona específica composta por áreas públicas ou privadas, ocupada por população de baixa renda, onde há o interesse da Administração em “promover a urbanização ou a regularização urbanística ou jurídica, sendo utilizadas para habitação de interesse social, para salvaguardar o direito à moradia”.

As ZEISs tem sido o instrumento mais eficaz adotado para evitar os despejos forçados. As zonas urbanas onde existem um número elevado de conflitos de posse da terra e moradia, podem ser definidas por lei municipal como zonas especiais de interesse social com a finalidade de garantir legalmente a permanência dos grupos sociais que vivem nos cortiços, favelas e outros tipos de assentamentos informais na área.

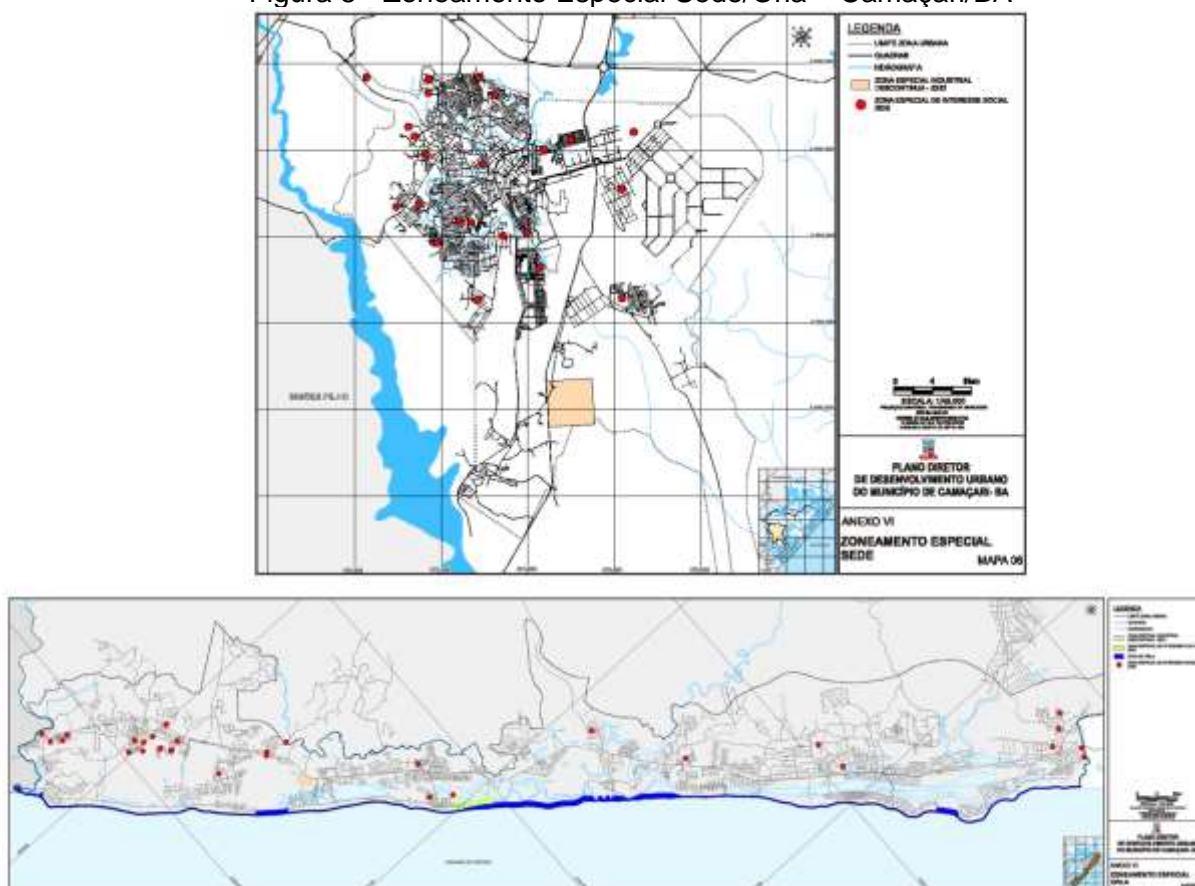
Com base neste instrumento, o Judiciário pode julgar os pedidos de remoção das famílias que ocupam áreas públicas ou privadas, favoravelmente aos grupos sociais, bem como estabelecer um processo de negociação entre o proprietário das áreas, os moradores e o Poder Público para regularizar a situação legal da população e promover a urbanização e melhoria das condições urbanas destas áreas por meio de programas de urbanização. (SAULE JÚNIOR, 2002, p. 111).

Betânia Alfonsin (2007, p. 83), em excelente análise do instituto, aponta a ZEIS como instrumento inovador no contexto do planejamento urbano brasileiro, na medida em que possibilita o rompimento da dinâmica segregatória do zoneamento de uso tradicional, com base nos interesses econômicos e políticos em favor do mercado imobiliário. As ZEIS, prossegue a autora, permitem regularizar a porção da cidade que foi ocupada pela população pauperizada, para fins de moradia por exemplo, com normas específicas e, às vezes, excepcionais, forjadas a partir das características próprias do assentamento.

Dar aos territórios ocupados por famílias de baixa renda um tratamento de ZEIS, dispensando-os de observar as regras rígidas nos códigos ou zoneamentos é reconhecer o direito à diferença, que se baseia no imperativo ético de que o Poder Público tem de facilitar o exercício, em seu território, do direito fundamental à moradia. Ou seja, ao gravar uma área como ZEIS, esta se torna “uma espécie de zona liberada de regras formais de uso e ocupação do solo, a não ser esta macrodiretriz que lhe grava como destinada à moradia de interesse social.” (ALFONSIN, 2001, p. 221).

No plano diretor do município de Camaçari/BA (Figura 5), as ZEIS estão previstas no art. 61, XV, como instrumentos de política urbana para o cumprimento da função social da propriedade, compreendendo as áreas destinadas à produção e manutenção de habitação de interesse social, visando integrar os espaços, tais como favelas, assentamentos precários, loteamentos irregulares ou clandestinos e outras formas de moradia precária à cidade legal (art. 48, I).

Figura 5 - Zoneamento Especial Sede/Orla – Camaçari/BA



Fonte: Lei nº 866/2008 - PDDU - Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Código Urbanístico e Ambiental do Município de Camaçari.

As ZEIS têm como diretrizes: a) promoção da regularização jurídica e da melhoria urbanística por meio de projetos integrados, b) flexibilização de parâmetros de uso e ocupação do solo, com a garantia da qualidade da moradia e do ambiente construído, c) prioridade na execução de obras de infraestrutura, implantação de equipamentos comunitários, melhorias habitacionais, construção de novas moradias e ações de regularização fundiária, d) elaboração e implementação de planos específicos de regularização fundiária, englobando as dimensões ambiental, urbanística e da legalização fundiária (art. 49).

Nesses termos, as ZEIS têm potencial para, a um só tempo, garantir o direito à igualdade, pois reconhece e busca consolidar o assentamento no território urbano, garantindo direito à cidade e direito à moradia digna, bem como o direito à diferença, pois reconhece a possibilidade de utilização de padrões urbanísticos distintos dos originalmente estabelecidos pela lei – permitindo o estabelecimento de um regime e

padrões urbanísticos condizentes com a realidade do assentamento –, garantindo, assim, dignidade e habitabilidade aos assentados (ALFONSIN, 2007, p. 83, 85).

Como estratégia, esse instrumento tem sido utilizado em complemento a instrumentos jurídicos que regularizam a posse dos moradores, visando a continuidade da utilização da área para fins de moradia de interesse social, pois ao reconhecer a área como ZEIS impede que os terrenos possam ser adquiridos pelo mercado imobiliário interessado em edificar para parcela de maior renda da população, evitando, assim, a chamada “expulsão de mercado”. Ou seja, a ZEIS vai além da regularização urbanística, evitando o desmonte da regularização fundiária implementada, compatibilizando, nesse contexto, a função social da propriedade com a função social da cidade (ALFONSIN, 2001, p. 221-222).

4.4.2 Impactos das políticas públicas de regularização fundiária

Definido no que consiste a regularização fundiária, bem como os seus principais instrumentos, cumpre analisar os impactos das políticas públicas de regularização. Betânia Alfonsin (2001, p. 234), em importante estudo sobre essas intervenções, apresenta os seguintes aspectos a serem analisados: a) qualidade de vida dos moradores dos assentamentos, b) sustentabilidade, c) mercado imobiliário.

Do ponto de vista das melhorias urbanísticas proporcionadas pela regularização, não há dúvidas de que a *qualidade de vida dos moradores do assentamento*, bem como do seu entorno, é impactada de forma extremamente positiva, podendo, inclusive, a depender do porte, da localização do assentamento e do volume de investimentos, produzir efeitos por toda a cidade (ALFONSIN, 2001, p. 234-235).

Essa melhoria da qualidade de vida é também um reflexo da segurança proporcionada pela regularização jurídica. A segurança ao exercício do direito de morar gera um sentimento de tranquilidade nos moradores, que não mais estarão constantemente preocupados com os despejos forçados.

Destarte, as irregularidades submetem as pessoas a um estado permanente de insegurança jurídica quanto a ocupação da terra, e, como não são, no sistema jurídico brasileiro, consideradas proprietárias dos imóveis que ocupam, não têm qualquer estímulo em investir em melhorias físicas de suas casas e bairros (FERRAZ, 2014, p. 6).

Com a regularização, um sentimento de autoestima e pertencimento brota na comunidade. Um zelo pelo patrimônio próprio é despertado e redundando em iniciativas de melhoria das casas, se expandindo para os ambientes comuns, gerando um fortalecimento do associativismo e cooperativismo na comunidade. Os moradores ingressam formalmente na categoria de cidadãos, pois com a regularização dos terrenos adquirem um endereço, facilitando a obtenção de emprego e crédito (ALFONSIN, 2001, p. 236-237).

Para atingir todos esses benefícios, inúmeros obstáculos precisam ser superados, e, diante da complexidade de um programa de regularização, efeitos indesejados muitas vezes são inevitáveis. Cite-se, como exemplo, a pressão exercida por grupos criminosos, muitas vezes numerosos dentro de uma favela e que, por óbvio, não se interessam pela regularização⁹⁴. Isso inevitavelmente gera medo em boa parte da comunidade de se envolver no processo de regularização (ALFONSIN, 2001, p. 238-239).

Outro efeito indesejado é a súbita valorização das áreas regularizadas, fazendo com que a população beneficiária sofra o assédio do especulador imobiliário, “que pretende adquirir diversos lotes por preço vil e edificar ou revender os lotes a terceiros por preços mais altos.” (ALFONSIN, 2001, p. 241). Por essa lógica, a valorização das áreas decorrente de vultosos investimentos públicos na implantação de infraestrutura e equipamentos urbanos, promove uma consequente alta no custo de vida, impedindo que os setores mais pobres se mantenham nesses locais, sendo as propriedades vendidas aos agentes privados, “que se apropriam individualmente da mais-valia oriunda da renda da terra”. Com isso, essas pessoas que antes ocupavam loteamentos irregulares ou clandestinos e que foram regularizados, migram para outras localidades, indo morar novamente em loteamentos clandestinos ou irregulares, retroalimentando o sistema (LAHR, 2014, p. 4).

Alguns autores alertam para o risco de que a regularização fundiária, como intervenção protagonista da política habitacional, acabe atuando como cúmplice da irregularidade, na medida em que reforçam, no imaginário da população de baixa renda, a ideia de que ‘sempre haverá a regularização, por isso não há problema em ocupar irregularmente.’ (ALFONSIN, 2004, p. 285).

⁹⁴ É o que tem acontecido em algumas localidades em Camaçari/BA, a exemplo do Conjunto Residencial Boa Esperança, no Bairro de Nova Vitória, como se verá mais a frente.

É preciso, portanto, romper esse círculo vicioso por meio do planejamento urbano e gestão pública participativa (LAHR, 2014, p. 4), bem como na adoção dos diversos instrumentos que podem ser utilizados para proteção dos moradores contra o assédio do mercado imobiliário, a exemplo das ZEIS, que gravam o assentamento como de interesse social, estabelecendo parâmetros urbanísticos mais restritivos, diminuindo, assim, o interesse do mercado imobiliário (ALFONSIN, 2001, p. 242-243).

Em relação à *sustentabilidade*, durante muito tempo os ambientalistas viram a regularização fundiária como uma política desastrosa de consolidação de ocupações irregulares – muitas vezes em áreas de preservação ambiental –, embora seja uma percepção que tem mudado rapidamente. Decerto, o processo de regularização deve estar coadunado com a sustentabilidade das cidades, não se permitindo regularizar todo e qualquer assentamento, a exemplo de áreas de risco geológico, a menos que possa ser controlado (ALFONSIN, 2001, p. 246).

A regularização fundiária é não só compatível com as políticas ambientais, como também podem impactar positivamente na relação dos moradores com a natureza, na medida em que se espera uma utilização menos predatória dos recursos naturais existentes, até mesmo pelos investimentos em saneamento e infraestrutura. A área regularizada passa a ser servida por coleta de lixo e esgotamento, prevenindo, assim, a poluição ambiental (ALFONSIN, 2001, p. 247).

A sustentabilidade também pode ser analisada sob o aspecto temporal, pois é necessário buscar meios para que a regularização perdure, beneficiando a presente e as futuras gerações. Para isso, um acompanhamento periódico é necessário “com a finalidade de manter um trabalho de formação efetiva da comunidade para a cidadania”. Ademais, é preciso garantir que os sucessores dos beneficiados possam ser beneficiários futuros da regularização, como acontece com a usucapião, cuja propriedade é transferida aos herdeiros por força do Código Civil, ou por meio de cláusulas inscritas nos contratos de concessão do direito real de uso, que permitam a continuidade familiar (ALFONSIN, 2001, p. 248-249).

Do ponto de vista econômico, para se atingir a sustentabilidade é preciso construir um modelo de financiamento das intervenções, que possa superar os modelos adotados anteriormente, que não foram capazes de resolver o problema de moradia da população de baixa renda. Diante da pluridimensionalidade do processo de regularização fundiária, “as intervenções se tornam relativamente caras,

principalmente em função da urbanização e infra-estruturação dos assentamentos”, o que, por óbvio, torna insustentável o modelo de financiamento restrito ao Estado (ALFONSIN, 2001, p. 252-253).

Betânia Alfonsin (2001, p. 253) assevera que é preciso adotar um modelo tripartite de financiamento, composto por recursos do Estado, iniciativa privada e, até mesmo, dos próprios beneficiários. Com isso, é preciso enfrentar algumas questões arraigadas nas administrações municipais, como por exemplo, a de que a política deve ser totalmente financiada pelo Estado, já que se trata de população de baixa renda.

Prossegue a autora, afirmando que essa visão é insustentável e precisa ser superada, pois além de não existir recursos públicos suficientes para financiar todas essas políticas na íntegra, a participação dos beneficiários ainda traz uma série de vantagens, tais como, combate à segregação – evitando a vitimização dos beneficiários –, permitindo o acesso dos moradores aos bônus e ônus do processo de regularização, além do sentido pedagógico de grande importância simbólica na participação dos moradores, permitindo, inclusive, cobrar celeridade, eficiência e transparência na gestão da política pública (ALFONSIN, 2001, p. 253).

Considerando que em regra a população atingida tem renda muito baixa, deverão ser estabelecidas prestações compatíveis com a renda familiar, a fim de evitar altos índices de inadimplência, que venham a desmoralizar a política de cobrança. Assim, por meio de um bom cadastro socioeconômico poderão se estabelecer diferentes faixas de contribuições, inclusive, podendo adotar um patamar mínimo de renda, abaixo do qual as famílias estejam isentas do pagamento (ALFONSIN, 2001, p. 253).

Ademais, é preciso buscar recursos junto a iniciativa privada, por meio de instrumentos – como as operações consorciadas – que podem canalizar esses recursos para fins públicos, permitindo, dessa forma, que o poder público possa corrigir as distorções provocadas pelo regular funcionamento do mercado, na medida que tais instrumentos permitem ao Estado receber uma contrapartida do setor privado pelos benefícios por ele auferidos com a valorização gerada pela infraestrutura urbana. “Essa contrapartida tanto pode ser recebida por meio de recursos financeiros quanto em obras de melhorias urbanas que podem ser realizadas em assentamentos de baixa renda.” (ALFONSIN, 2001, p. 254-255).

Para José Renato Nalini (*apud* BENACCHIO; CASSETTARI, 2014, p. 17), o governo tem se mostrado incompetente para sozinho resolver a questão da construção de residências simples, mas que sejam adequadas à preservação da qualidade de vida. Precisa de parceiros, a exemplo da construção civil, que já é suficientemente aparelhada para assumir parcela da responsabilidade, por meio de projetos economicamente atraentes à elaboração de um projeto de interesse social. “Seriam ‘operações casadas’ em que o empreendedor só teria licença para construir um novo edifício que lhe trouxesse lucro, o que é legítimo – se, paralelamente, edificasse um conjunto de residências populares”.

Por outro lado, é preciso esclarecer que a sustentabilidade econômica da regularização fundiária, como analisada por Betânia Alfonsin, não se confunde com o desenvolvimento econômico promovido pelas políticas de regularização.

A regularização fundiária se mostra como instrumento fundamental para o desenvolvimento econômico do país e combate a pobreza, na medida em que, reflexamente, ativa micromovimentações na economia em razão de investimentos na melhoria de imóveis, acesso a financiamentos, dentre outros, que uma vez realizados em larga escala – dadas as elevadas cifras de irregularidades no país – repercutiriam nas transações comerciais, promovendo o desenvolvimento econômico (FERRAZ, 2014, p. 7).

Não é razoável conceber um processo de desenvolvimento econômico sustentável no Brasil – onde a maioria da população, cerca de 80%, ganha poucos salários mínimos por mês e não tem acesso ao mercado formal de créditos –, sem atrelá-lo a uma consistente, abrangente e multidisciplinar política de RF. (FERRAZ, 2014, p. 8).

Por fim, em relação ao *mercado imobiliário* esclarece Alfonsin (2001, p. 256) que para parcela da doutrina a transição sofrida pelas famílias durante o processo de regularização, “não as retira de uma situação de exclusão, apenas modifica o agente promotor da exclusão”. Noutros termos, as famílias num primeiro momento estão submetidas à exclusão promovida pelo mercado e, após o processo de regularização, passam a ser segregadas pelo próprio Estado, “apartando-as do convívio com a sociedade e com o mercado”.

Daí, se extrai a conclusão de que a regularização fundiária não pode ser vista como mera política compensatória que perpetua a pobreza, devendo, em verdade, contar com a efetiva “participação dos sujeitos envolvidos para significar a conquista

da cidadania e a crescente integração do território do assentamento à cidade e da população beneficiária à cidade” (ALFONSIN, 2001, p. 257).

Nesse diapasão, após estudados os principais impactos causados pelas políticas públicas de regularização, cumpre analisar os aspectos fundamentais da Lei nº 13.465/2017, considerada o novo marco legal de regularização fundiária.

4.4.3 Novo marco legal de regularização fundiária: Lei nº 13.465/2017

Como resultado da competência constitucional, atribuída aos municípios, de “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (art. 30, VIII, CF), é comum se afirmar que compete aos municípios promover a regularização das ocupações ilegais, o que por óbvio não desonera os demais entes políticos, que também têm obrigação de viabilizar o direito à moradia digna.

Para além disso, a Constituição estabelece, ainda, competir ao poder público municipal executar a política de desenvolvimento urbano, conforme as diretrizes gerais fixadas em lei, tendo por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182, CF). Esta disposição é reforçada pelo art. 2º, XVI do Estatuto da Cidade para o qual “a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”, mediante – dentre outras diretrizes gerais –, a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, por meio de “normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais”⁹⁵.

Para a regularização fundiária coube, então, o importante papel de efetivar o direito à moradia digna e as condições de vida adequadas da população de baixa renda – assegurando a posse, mediante a legalização e a urbanização das áreas ocupadas –, que vive em condições precárias nas grandes cidades brasileiras, nas favelas, nos loteamentos populares, nas periferias e cortiços.

⁹⁵ O Estatuto da Cidade aponta, ainda, a regularização fundiária como um dos instrumentos de política urbana (art. 4º, V, “q”).

A primeira norma geral de regularização fundiária urbana foi o Capítulo III da lei federal nº 11.977/2009 – conhecida como lei do Minha Casa Minha Vida –, embora o tema já tivesse sido tratado em outras legislações, a exemplo da lei nº 6.766/1979 - lei de parcelamento do solo urbano (LIMA, 2019, p. 127).

Essa legislação caracterizava-se por: a) ser a primeira norma nacional de regularização fundiária; b) estabelecer princípios e procedimentos próprios de regularização fundiária urbana; c) reafirmar a competência municipal para o estabelecimento de programas e procedimentos de regularização fundiária urbana, incluindo o licenciamento urbanístico e ambiental; d) criação de procedimentos para novos instrumentos de regularização fundiária e titulação: demarcação fundiária e legitimação de posse e sua conversão em direito de propriedade, de uso exclusivo pelos municípios; e) criação de regras de registro de imóveis visando ao registro dos projetos de regularização fundiária urbana. (TIERNO, 2019, p. 130).

A referida lei estabeleceu nacionalmente o conceito de zona especial de interesse social (ZEIS) – embora já tivesse previsão no Estatuto de Cidade –, e introduziu a distinção entre regularização de interesse social, voltada aos assentamentos de baixa renda e regularização de interesse específico, voltados às rendas média e alta. Ademais, incorporou ao ordenamento jurídico brasileiro, por meio do art. 46, definição doutrinária largamente utilizada nas práticas de regularização fundiária (TIERNO, 2019, p. 131).

Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A lei tinha um espírito inclusivo, vocacionado à proteção das minorias, valorizando a sustentabilidade em seu sentido amplo e prevendo a participação popular em todo o processo de regularização (LIMA, 2019, p. 130).

Com efeito, a lei atrelava a regularização fundiária ao atendimento do direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Havia, portanto, “uma funcionalização do instrumento da regularização fundiária ao atendimento de diretrizes contra majoritárias da política urbana (art. 2º, Estatuto da Cidade) e aos objetivos republicanos (art. 3º, CF)” (FERREIRA, 2019, p. 106).

Em 22 de dezembro de 2016 foi editada a Medida Provisória nº 759/16, instituindo normas gerais e procedimentos relativos à regularização fundiária urbana – REURB. Após longa tramitação no Congresso Nacional e mais de 700 emendas, a MP foi aprovada pelo plenário da Câmara dos Deputados, vindo a ser posteriormente convertida na Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que instituiu novo marco legal em matéria de regularização fundiária⁹⁶, revogando todo o Capítulo III da Lei nº 11.977/09 que até então cumpria tal papel.

Com isso, buscar-se-á neste tópico, apontar de forma muito breve os aspectos básicos da novel legislação, visando tão somente dar a sustentação necessária ao tópico seguinte, quando será analisada a política pública de regularização fundiária que tem sido adotada no município de Camaçari, por meio do programa denominado “Papel Passado”.

Muito bem. “Fruto do descaso de um Estado negligente por muitas décadas com o uso da terra pelo seu povo” (PEDROSO, 2018, p. 39), a lei nº 13.465/2017 instituiu no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à regularização fundiária urbana (Reurb), destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais consolidados ao ordenamento territorial e à titulação de seus ocupantes (art. 9º), fixando no seu art. 10 os objetivos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios⁹⁷.

Núcleo urbano informal consolidado, nos termos do art. 11, inciso III da Lei, é “aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos

⁹⁶ Posteriormente, a lei nº 13.465/2017 foi regulamentada pelo decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018, que na maioria dos seus dispositivos, apenas repetiu o que já estava previsto na lei.

⁹⁷ Art. 10. Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios: I - identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior; II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes; III - 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; IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda; V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade; VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas; VII - garantir a efetivação da função social da propriedade; VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes; IX - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo; X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais; XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher; XII - franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.

públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município”. A demonstração da situação de consolidação do núcleo urbano informal, portanto, é requisito fundamental para instauração da Reurb, que compreende duas modalidades: a) *Reurb de interesse social* (Reurb-S), aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; b) *Reurb de interesse específico* (Reurb-E), aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada como de baixa renda, de acordo com a análise da municipalidade (art. 13).

Segundo o art. 13, § 5º da lei nº 13.465/17 a distinção entre interesse social e interesse específico visa exclusivamente identificar a responsabilidade pela implantação das obras de infraestrutura – a cargo do poder público, no caso de Reurb-S e dos ocupantes, no caso de Reurb-E (art. 33, § 1º, I e II)⁹⁸ –, e ao reconhecimento da gratuidade das custas e emolumentos cartorários, relacionados à Reurb-S (art. 13, § 1º)⁹⁹.

Esclarece Teófilo Marcelo de Arêa Leão Júnior (2014, p. 95) que a regularização fundiária de interesse social – que é a mais relevante para os objetivos perseguidos por este trabalho –, permite maior controle ao administrador no uso e ocupação do solo e na preservação do meio ambiente, tornando o espaço urbano construído melhor aproveitado. Com isso, “a atividade administrativa ganha poderes para promover a justiça e corrigir as distorções geradas pelas desigualdades sociais e econômicas, de forma a tornar a cidade sustentável e promover o direito à moradia”.

Entretanto, Tatiana Zamoner (*apud* LIMA, 2019, p. 136), obtempera que a lei nº 13.465/2017 trouxe critérios polemicamente semelhantes para os casos de Reurb-S e Reurb-E. No mesmo sentido, ao ponderar sobre as principais controvérsias entre o diploma legal antigo e o atual, Arícia Correia (2017, p. 192) aponta uma distinção “parcimoniosa”, porém, clara, entre a Reurb-S e a Reurb-E, ao mesmo tempo em que

⁹⁸ Vale ressaltar que “na Reurb-E sobre áreas públicas, se houver interesse público, o Município poderá proceder à elaboração e ao custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial, com posterior cobrança aos seus beneficiários” (art. 33, § 1º, III). Por outro lado, “na Reurb-S, fica facultado aos legitimados promover, às suas expensas, os projetos e os demais documentos técnicos necessários à regularização de seu imóvel” (art. 33, § 2º).

⁹⁹ No mesmo núcleo urbano informal, poderá haver as duas modalidades de Reurb, desde que a parte seja ocupada predominantemente por população de baixa renda regularizada por meio de Reurb-S e o restante do núcleo por meio de Reurb-E (Art. 5º, § 4º, do Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018).

há uma aparente equiparação “perniciosa” entre figuras que buscam objetivos comuns – a regularização –, porém para beneficiários absolutamente díspares;

[...] como se devessem ser tratados igualmente universos de beneficiários abissalmente diversos: a população economicamente vulnerável, que jamais pode se amoldar aos padrões urbanísticos da cidade formal e a população de média e alta renda, que, em tese, optou pela irregularidade urbanística a despeito de dispor de meios financeiros para provê-la. (CORREIA, 2017, p. 191).

Quanto aos legitimados para requerer a Reurb, deve-se destacar que a lei nº 13.465/2017 ampliou o rol previsto na lei anterior, agora prevendo a possibilidade de propositura da Reurb pelos proprietários de imóveis e terrenos, loteadores ou incorporadores, a Defensoria Pública e o Ministério Público¹⁰⁰ (LIMA, 2019, p. 138).

Dentre os instrumentos previstos no capítulo II da lei nº 13.465/2017, merece especial atenção o regramento proposto para a *demarcação urbanística*, consistindo em ferramenta importante “para identificação da área, recorte dos terrenos, ocupantes e demais dados relevantes da Reurb”, embora não possua natureza obrigatória (PEDROSO, 2018, p. 26-27). Trata-se, portanto, de instrumento cuja finalidade é facilitar o processo de regularização fundiária, servindo para o planejamento de políticas públicas específicas na área (NACUR, 2019, p. 113).

Consiste em inovação trazida pela lei nº 11.977/09, que ganhou novos contornos com a novel legislação ao ser definida como

procedimento destinado a identificar os imóveis públicos e privados abrangidos pelo núcleo urbano informal e a obter a anuência dos respectivos titulares de direitos inscritos na matrícula dos imóveis ocupados, culminando com averbação na matrícula destes imóveis da viabilidade da regularização fundiária, a ser promovida a critério do município. (art. 11, inciso IV, da Lei n. 13.465/2017).

Merece registro que agora caberá ao próprio poder público – e não mais aos cartórios de registro de imóveis – a notificação dos titulares de domínio e os confrontantes da área demarcada, para que estes, querendo, apresentem

¹⁰⁰ Art. 14, lei nº 13.465/2017. Poderão requerer a Reurb: I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta; II - os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana; III - os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores; IV - a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e V - o Ministério Público.

impugnação à demarcação urbanística, nos termos do art. 20 da lei nº 13.465/2017, conferindo, assim, maior independência aos entes públicos e tornando o procedimento mais célere.

Ademais, a demarcação urbanística será averbada ainda que a área abrangida pelo auto de demarcação urbanística supere a área disponível nos registros anteriores (art. 22 e §5º).

Prosseguindo, no que tange os instrumentos voltados à titulação dos ocupantes dos núcleos informais, merecem destaque a *legitimação fundiária* e a *legitimação de posse*, esta última, criada pela lei nº 11.977/09, mas que passa a ter novo regramento com a criação de um novo direito de ingresso no fôlio real, a legitimação fundiária, que nos termos do art. 23 da lei nº 13.465/2017 se constitui no mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade conferido pelo poder público sobre unidade imobiliária objeto da Reurb, àquele que detiver¹⁰¹ em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.

Nesse passo, a doutrina conceitua legitimação fundiária como:

O instituto jurídico que visa o reconhecimento da propriedade livre e desembaraçada de quaisquer ônus reais por parte da Fazenda Pública municipal a um indivíduo ocupante de assentamento irregular em área pública ou privada, podendo ou não ser considerado pessoa de baixa renda, a partir de assentamentos informais consolidados até 22 de dezembro de 2016. (CORREIA; MOURA; MOTA, 2019, p. 90).

Segundo a lei (art. 23, § 1º), a legitimação fundiária poderá ser concedida na Reurb-S desde que o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural e não tenha sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto. Exige-se, ainda, em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, que seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação. Por meio deste instrumento, o ocupante adquire a unidade imobiliária com destinação urbana livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames

¹⁰¹ Segundo o STJ, “a ocupação indevida de bem público configura mera detenção de natureza precária insuscetível de retenção ou indenização por acessões e benfeitorias” (Súmula 619).

ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio legitimado.

Curiosamente, essas condições impostas ao beneficiário da Reurb-S não se estendem à Reurb-E, o que tem levado a doutrina a questionar a real motivação do legislador ao estabelecer critérios e limites na concessão do instrumento fundiário justamente na regularização dos assentamentos formados por população de baixa renda (CORREIA; MOURA; MOTA, 2019, p. 92).

Não sem razão, o dispositivo está sendo questionado no STF, por meio da ADI nº 5.787, proposta pelos Partido dos Trabalhadores¹⁰², que destaca a violação ao princípio da isonomia no estabelecimento de restrições exclusivamente à Reurb-S:

Como se vê, tal dispositivo estabelece a legitimação fundiária como forma originária de aquisição do direito real de propriedade seja de imóvel público ou privado, conferido por ato discricionário do Poder Público. Ela traz uma previsão claramente inconstitucional, ao estabelecer, para a Reurb-S, que é a regularização para a baixa renda, diversos requisitos que devem ser cumpridos, ao passo que, para a alta renda, o critério é discricionário do Poder Público, sem qualquer amarra legal. Tal previsão fere de morte o princípio da isonomia previsto constitucionalmente. (*apud* SOUZA, 2019, p. 168).

Outro aspecto polêmico diz respeito a possibilidade da legitimação fundiária recair sobre a propriedade pública, o que tem levado alguns autores a classificar como afrontosa à característica da impenhorabilidade dos bens públicos, consistindo a legitimação fundiária, ao fim e ao cabo, num meio capaz de violar o próprio patrimônio público, ainda mais quando a titulação da propriedade pode concretizar-se na modalidade Reurb-E, não necessariamente “atendendo ao fim público nuclear das políticas de regularização fundiária (moradia), mas a outros interesses, principalmente econômicos.” (CORREIA; MOURA; MOTA, 2019, p. 89).

Já a legitimação de posse (art. 25), é voltada à regularização de áreas de domínio privado, não se aplicando a imóveis urbanos em áreas públicas, constituindo-se em ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb – podendo ser adotada tanto na

¹⁰² Além de questionar a constitucionalidade da lei sob o aspecto formal, devido à ausência de pressupostos de urgência e relevância para a regulamentação da matéria por meio de conversão de medida provisória, o partido sustenta que o modelo de regulamentação proposto pela lei não traz mecanismo que contribua para a efetivação de direitos para a população de baixa renda (*In*: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=358386&caixaBusca=N>). Além da ADI proposta pelo PT, duas outras tramitam no STF: a ADI 5.883, protocolada pelo Instituto de Arquitetos do Brasil e a ADI 5.771, protocolada pela Procuradoria-Geral da República.

Reurb-S como na Reurb-E –, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse, o qual é conversível em direito real de propriedade, na forma da lei.

Instituto que já tinha previsão na Lei nº 11.977/2009, a legitimação de posse, também conhecida como *usucapião administrativa*, não teve alteração em sua essência, embora esteja restrita aos imóveis privados.

Assevera a lei nº 13.465/2017, que sem prejuízo dos direitos decorrentes do exercício da posse mansa e pacífica no tempo, aquele em cujo favor for expedido título de legitimação de posse, decorrido o prazo de cinco anos de seu registro, terá a conversão automática dele em título de propriedade, desde que atendidos os termos e as condições do art. 183 da Constituição Federal¹⁰³, independentemente de prévia provocação ou prática de ato registral (art. 26), sendo que nos casos não contemplados no referido artigo da Carta Constitucional, o título de legitimação de posse poderá ser convertido em título de propriedade, desde que satisfeitos os requisitos de usucapião estabelecidos na legislação em vigor, a requerimento do interessado, perante o registro de imóveis competente.

Em arremate, a legitimação de posse, após convertida em propriedade, constitui forma originária de aquisição de direito real, de modo que a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada restará livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio beneficiário.

Quanto ao procedimento, as etapas fundamentais pautadas no artigo 28 da lei nº 13.465/2017 – embora nos termos da lei se limite até o registro –, são:

1. Requerimento inicial;
2. Instauração da Reurb;
3. Notificação dos titulares de direitos reais e confrontantes;
4. Elaboração e aprovação do projeto de regularização fundiária;
5. Saneamento do processo administrativo;
6. Assinatura do termo de compromisso de realização de obras;
7. Aprovação da Reurb por decisão administrativa;
8. Expedição da CRF – Certidão de Regularidade Fundiária;
9. Registro da CRF e do projeto em cartório;
10. Abertura das matrículas das unidades regularizadas;
11. Execução das obras de regularização urbanística pelo Poder Público quando for o caso de Reurb-S ou, no caso de Reurb-E, pelos particulares beneficiados diretamente ou pelo

¹⁰³ Art. 183 da CF/88. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

município com contrapartida. (CORREIA; MOURA; MOTA, 2019, p. 105).

Em que pese a importância dos dispositivos legais que versam sobre as diversas etapas da Reurb, foge aos objetivos deste trabalho a análise minudente de cada um deles.

Assim, apresentados sucintamente os principais aspectos da lei nº 13.465/2017, importa reconhecer que embora a lei tenha avançado ao promover ajustes para tornar o processo de regularização mais célere, não trouxe a previsão de políticas públicas que efetivamente priorizem o direito à moradia, especialmente o de baixa renda. Com efeito, o modelo proposto pela Lei nº 13.465/2017 “parece favorecer a mercantilização do espaço urbano, o que acaba por gerar a gentrificação perpetuando a exclusão social”. É possível citar como exemplo a expressa previsão de que as obras de infraestrutura essencial, de equipamentos comunitários, melhoria habitacional e manutenção, podem ser realizadas antes, durante ou depois da Reurb¹⁰⁴, evidenciando a prevalência dada pela lei à titulação do direito de propriedade, sem a necessária e concomitante urbanização do espaço urbano, voltada a oferecer os serviços básicos à população (SOUZA, 2019, p. 169).

Destarte, o novo marco fundiário passou a ter como destinatários, além da população de baixa renda, os ocupantes pertencentes às classes hegemônicas que agora têm em mãos um importante instrumento para satisfação dos seus interesses, que no mais das vezes se resumem “à regularização cartorária-matricular e a obtenção de um título de propriedade, visto que possivelmente a moradia é bem servida de infraestrutura essencial e serviços públicos.” (FERREIRA, 2019, p. 107).

O fato é que o instituto da regularização fundiária, que outrora era destinado a um público bem específico, doravante põe-se a buscar a incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e a titulação dos ocupantes, abrangendo diversas classes, e, por isso, submete-se a aplicação diferencial a depender do seu destinatário. (FERREIRA, 2019, p. 108).

Destaca Allan Ramalho Ferreira (2019, p. 109-110), que a estratégia da nova lei é “transformar o ocupante em proprietário para integrá-lo à economia e ao mercado formais, dando-lhe garantia e patrimônio para responder por suas dívidas”. Ademais,

¹⁰⁴ Em outras palavras, a Reurb poderá chegar ao seu fim, gerando título de propriedade, sem o término das obras de infraestrutura essencial. Dizendo de outra forma: a regularização fundiária, ainda que de interesse social (Reurb-S), não significará necessariamente uma melhoria das condições habitacionais e ambientais dos núcleos urbanos regularizados (FERREIRA, 2019, p. 113).

visa a lei incorporar os ocupantes titulados ao mercado financeiro, tornando-o, ao mesmo tempo, contribuinte e contratante, por meio do IPTU, serviços de energia elétrica e fornecimento de água, coleta de esgoto, dentre outros¹⁰⁵.

Ocorre que a titulação dos ocupantes não é o suficiente em termos de regularização fundiária, apesar de atribuir segurança jurídica à permanência dos ocupantes, já que a proteção possessória é frágil quando deslocada da propriedade¹⁰⁶. Ademais, a lei não assegura medidas para a manutenção da população no assentamento regularizado, tais como alíquotas diferenciadas de IPTU, tarifas sociais para uso de água e esgoto, dentre outras. Do contrário, impõe custos imediatos ao beneficiário, a exemplo do que dispõe o art. 13, §7º da lei nº 13.465/2017¹⁰⁷, o que por muitas vezes motiva as famílias a abandonar as unidades regularizadas, ainda que alienando por instrumentos particulares, para buscar outras alternativas de moradia (FERREIRA, 2019, p. 110).

Por tais razões, assevera Allan Ramalho Ferreira (2019, p. 112-113) que a lei pouco avançou nos demais elementos de adequação da moradia, tais como, disponibilidade de serviços, materiais, facilidade e infraestrutura, o custo acessível, habitabilidade, acessibilidade, localização e adequação culturais, evidenciando, assim, que o direito fundamental à moradia digna não é a preocupação central do marco fundiário.

¹⁰⁵ Nesse sentido, cumpre trazer os itens 88, 89 e 91 da Exposição de Motivos da Medida Provisória originária (n. 759/2016): [...] 88. É que o reconhecimento, pelo Poder Público, dos direitos reais titularizados por aqueles que informalmente ocupam imóveis urbanos, permite que estes imóveis sirvam de base para investimentos do capital produtivo brasileiro, à medida que poderão ser oferecidos em garantias de operações financeiras, reduzindo custos de créditos, por exemplo. 89. Também, a regularização fundiária urbana contribui para o aumento do patrimônio imobiliário do País e representa a inserção de capital na economia, à medida que agrega valor aos imóveis regularizados, os quais, inclusive, tornam-se alvo de tributação (IPTU, ITR, ITBI) ou de cobrança de preços públicos (foros e laudêmios). [...] 91. Como é sabido, a terra constitui a base para o desenvolvimento econômico e social de um País. É nela que se desenvolvem a moradia, a indústria e o comércio. Quando a terra – urbana ou rural – não está registrada em Cartório de Registro de Imóveis, para além de situar fora da economia, restam mitigados direitos que garantem cidadania aos seus ocupantes. Viabilizar a regularização fundiária, assim, mais do que assegurar a função social das cidades, a segurança e a dignidade de moradia, dinamiza a economia brasileira (FERREIRA, 2019, p. 109).

¹⁰⁶ Destaca Marcos Alcino de Azevedo Torres (2019, p. 47) que para a garantia do direito à moradia não é mister que o possuidor tenha um título de propriedade, e sim, que ele efetivamente tenha a posse reconhecida socioeconomicamente – dando função social ao imóvel –, sendo necessário incrementar mecanismos de proteção da posse.

¹⁰⁷ Art. 13, § 7º A partir da disponibilidade de equipamentos e infraestrutura para prestação de serviço público de abastecimento de água, coleta de esgoto, distribuição de energia elétrica, ou outros serviços públicos, é obrigatório aos beneficiários da Reurb realizar a conexão da edificação à rede de água, de coleta de esgoto ou de distribuição de energia elétrica e adotar as demais providências necessárias à utilização do serviço, salvo disposição em contrário na legislação municipal.

4.4.4 Programa de regularização fundiária do município de Camaçari denominado “papel passado”: Lei municipal nº 1596/2019

A lei nº 13.465/2017 instituiu no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à regularização fundiária urbana, dispensando a obrigatoriedade de norma municipal que venha disciplinar a matéria em âmbito local. Segundo o art. 28, parágrafo único do referido diploma legal, a inexistência de lei municipal específica que trate de medidas ou posturas de interesse local aplicáveis a projetos de regularização fundiária urbana, não impedirá a Reurb.

No mesmo sentido, o § 4º, do art. 21, do decreto nº 9.310/18, estabelece que “não impedirá a Reurb, na forma estabelecida na lei nº 13.465, de 2017, e neste Decreto, a inexistência de lei municipal específica que trate de medidas ou posturas de interesse local, aplicáveis a projetos de regularização fundiária urbana”.

Pretendeu o legislador, com efeito, evitar que a inércia do poder público municipal viesse a obstaculizar a implementação das medidas necessárias à regularização fundiária dos assentamentos informais consolidados. Na verdade, a única hipótese em que o legislador federal exigiu norma municipal para fins de regularização fundiária, é a inserta no art. 98 da lei, qual seja, venda direta aos ocupantes do núcleo urbano informal consolidado (EBAP, 2019).

Art. 98. Fica facultado aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal utilizar a prerrogativa de venda direta aos ocupantes de suas áreas públicas objeto da Reurb-E, dispensados os procedimentos exigidos pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e desde que os imóveis se encontrem ocupados até 22 de dezembro de 2016, devendo regulamentar o processo em legislação própria nos moldes do disposto no art. 84 desta Lei.

Nada impede, todavia, que o legislador municipal se ocupe em legislar sobre normas específicas sobre a matéria de interesse local, podendo, inclusive, tratar de questões urbanísticas, edilícias e tributárias, não disciplinadas na lei federal, após a conclusão do processo de regularização e registro no cartório de imóveis (EBAP, 2019). Há quem entenda, inclusive, ser fundamental para o ente público municipal ter “a sua legislação própria sobre regularização fundiária, onde serão definidas as diretrizes da política pública local e, principalmente, os critérios que deverão ser observados nos programas de interesse social.” (BARROS, 2014, p. 168).

O município de Camaçari/BA seguiu essa linha e instituiu por meio da lei municipal nº 1596, de 04 de setembro de 2019, o programa de regularização fundiária denominado “Papel Passado”, definindo a natureza, finalidade e o destino dos recursos do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – FMHIS.

O projeto foi criado tendo como objetivo promover a segurança da posse, bem como estimular as melhorias nas condições de habitabilidade da população, concretizando, dessa forma, o direito à moradia e o exercício da cidadania. O desafio, então, consiste na implementação de políticas públicas voltadas à ampliação do acesso à terra urbana e a moradia com dignidade da população de baixa renda, elemento fundamental para enfrentar o passivo de destruição ambiental e exclusão social existente (CAMAÇARI, 2019).

Significa estabelecer uma nova agenda de planejamento e gestão que possibilitasse incluir as comunidades de baixa renda nos temas e estratégias contidos nos planos e projetos do município. Uma agenda que superasse o descrédito e a falta de cultura de planejamento da cidade e enfrentasse o desafio de fazer Camaçari avançar para todos, sobrepondo-se à dualidade entre cidade formal e informal, urbanizada e precária, incluída e excluída dos plenos direitos de cidadania. (CAMAÇARI, 2019).

Boa parte dos dispositivos da lei nº 1596/2019 – como os objetivos (art. 2º), fins (art. 3º), modalidades de regularização (art. 4º), legitimados (art. 7º), dentre outros –, são meras reproduções da lei nº 13.465/2017, sendo que outros dispositivos, inclusive, somente referenciam dispositivos da lei federal, a exemplos da demarcação urbanística, legitimação fundiária e legitimação de posse, que já foram sucintamente analisados no tópico anterior deste trabalho. A lei reserva, portanto, apenas alguns dispositivos para tratar de questões aplicáveis especificamente no âmbito municipal.

Dentre estes dispositivos, merece registro o art. 5º que estabelece os casos em que serão realizados no município a regularização por interesse social (Reurb-S)¹⁰⁸,

¹⁰⁸ Art. 5º A Reurb de Interesse Social (Reurb-S) será realizada no Município nos seguintes casos: I - em parcelamentos de solo, declarados de interesse social em ato do Poder Executivo Municipal, aprovados e registrados, com implantação aproximada ao projeto e com ocupação consolidada há no mínimo 10 (dez) anos, sem que tenha sido outorgado, aos seus ocupantes ou adquirentes, a outorga da propriedade pelo loteante, proprietário ou sucessores a qualquer título destes, em razão de impedimento por parte destes em realizar a transferência, exceto quando os ocupantes ou adquirentes não tenham adimplido a totalidade das obrigações que lhes competiam; II - em parcelamentos de solo, declarados de interesse social em ato do Poder Executivo Municipal, aprovados e registrados, cuja implantação esteja em desconformidade com o projeto aprovado pelo Poder Público, com ocupação consolidada pelo tempo mínimo de 10 (dez) anos e que, por qualquer motivo, seus ocupantes não possuam o título de propriedade; III - em núcleos urbanos não registrados (clandestinos), com

fixando em cinco salários mínimos a renda familiar para fins de classificação como de “baixa renda” (§ 1º), bem como exigindo dos ocupantes dos imóveis beneficiados com a Reurb-S, a comprovação da posse direta, mansa, pacífica e ininterrupta do imóvel, pelo tempo mínimo de cinco anos (§ 3º). Esta regra do § 3º termina por restringir o instituto da regularização por interesse social¹⁰⁹, pois determinados instrumentos aplicáveis à Reurb-S – a exemplos da legitimação fundiária e da legitimação de posse, que, aliás, a própria lei municipal faz remissão direta à lei federal –, não exigem tempo mínimo de posse.

Ainda em relação à Reurb-S, o art. 19 e seguintes da lei trataram do procedimento – que deverá ser fixado por portaria expedida pela Secretaria Municipal de Habitação, observados os critérios da lei federal nº 13.465/2017 –, permitindo a flexibilização de índices urbanísticos e construtivos para os projetos de Reurb-S, bem como assegurando gratuidade para os ocupantes de lotes abaixo de 250 m², com renda inferior a cinco salários mínimos.

Ademais, a lei cria uma taxa específica para recebimentos referente a Reurb, nos casos que não atenda os critérios de gratuidade estabelecidos na lei (art. 23), cujos valores arrecadados serão repassados ao Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – FMHIS, cuja disciplina esta prevista nos artigos 16 a 18 da Lei, revogando, assim, a lei municipal nº 972/2009 que tratava do assunto. Outrossim, coube ao art. 29 e seguintes, disciplinar a venda direta aos ocupantes do núcleo urbano informal consolidado.

Para além dessas questões atinentes ao conteúdo da lei municipal nº 1596/2019, cumpre traçar, ainda, um breve panorama acerca do estágio de implementação da política pública de regularização fundiária executada no município, por meio dos projetos de regularização ligados ao programa “Papel Passado”.

Segundo relatório da Sehab (CAMAÇARI, 2020b), até a data de fechamento deste trabalho quatro projetos encontravam-se em andamento, todos na modalidade

ocupação consolidada pelo tempo mínimo de dez anos e que, por qualquer motivo, seus ocupantes não possuam o título de propriedade.

¹⁰⁹ Vale recordar que a legitimação fundiária fixa a data de 22 de dezembro de 2016, como marco de existência do núcleo urbano informal consolidado, o que difere da fixação de um tempo mínimo de posse na área. A legitimação de posse, por sua vez, só irá exigir tempo mínimo, após a concessão do título, para fins de conversão em direito real de propriedade.

Reurb-S¹¹⁰, sendo eles, os projetos de regularização do conjunto Boa Esperança – Nova Vitória, conjunto habitacional Nova Esperança – Verdes Horizontes, além do bairro Buri Satuba, esses na sede do município e o loteamento São Bento – Monte Gordo, localizado na Costa, correspondendo a um total de 1.316 moradias a serem regularizadas.

O *conjunto residencial Boa Esperança* (Figura 6) é composto por 166 unidades habitacionais e 6 pontos comerciais – além de uma creche –, totalizando 172 famílias a serem beneficiadas com a regularização. Este residencial surgiu com a parceria entre o município de Camaçari e programa HBB - BID, que foi desenvolvido entre a Caixa Econômica e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, buscando contemplar as famílias que se encontravam morando nas margens do rio Camaçari, bem como aquelas que ocupavam o Morro da Manteiga, em total situação de vulnerabilidade. O empreendimento foi construído no entorno do referido morro, para que aquelas pessoas não fossem levadas para muito longe do seu convívio social (CAMAÇARI, 2020b).

¹¹⁰ Visando a realização de um programa de maior abrangência, o município realizou um processo de credenciamento, visando a contratação de empresas interessadas em prestar serviços para os munícipes que não se enquadrem nos critérios da Reurb-S, portanto, para execução de projetos de regularização na modalidade Reurb-E (CAMAÇARI, 2020b).

Figura 6 - Planta Urbanística do Conjunto Residencial Boa Esperança



Fonte: SEHAB (2020).

O projeto promoveu uma completa urbanização da localidade, mas os serviços de educação e saúde são bastante precários, já que o próprio bairro onde se encontra inserido o empreendimento, qual seja, o bairro de Nova Vitória, não dispõe de uma infraestrutura eficaz para atender a população (CAMAÇARI, 2020b), o que reforça a tese de que os empreendimentos habitacionais de interesse social, em regra, estão localizados em setores não servidos de infraestrutura urbana adequada.

Segundo a Sehab (CAMAÇARI, 2020b), o projeto de regularização neste conjunto já se encerrou, sendo que no fechamento deste trabalho restava tão somente a titularização, sendo beneficiados inicialmente não mais que 80 famílias, haja vista a forte resistência dos moradores em participarem do programa¹¹¹. Soma-se a este fato, a alta criminalidade no local, cuja ação do tráfico de drogas já expulsou vários moradores dos seus imóveis, sendo que muitos outros foram abandonados, ficando “tachados com a pecha que não podem ser mais habitados, à exemplo de um que

¹¹¹ Essa falta de participação dos beneficiários, quer seja em razão do descrédito dado às políticas de regularização fundiária, quer seja em razão da atuação de grupos criminosos, tem se revelado um problema na concretização do programa. Como bem destaca Betânia Alfonsin (2001, p. 263), “a regularização fundiária só tem êxito nos assentamentos em que houver um profundo compromisso da comunidade com a intervenção”.

desde o abandono, foram concretadas as portas e janelas e não permitido que ninguém mais residisse”.

Outro projeto de regularização fundiária em desenvolvimento no município, no âmbito do programa Papel Passado, é o do *conjunto residencial Nova Esperança* (Figura 7), resultado de uma parceria entre o município de Camaçari, que ofertou a área, e o Governo do Estado, por meio da Companhia de Desenvolvimento Urbano - CONDER, que ficou responsável pela construção dos imóveis e urbanização, ficando a cargo do município a regularização (CAMAÇARI, 2020b).

A localidade foi contemplada com uma unidade básica de saúde, que atende não só a população do local, mas todo o bairro dos Verdes Horizontes. No entanto, no que diz respeito a educação, não possui nas proximidades nenhuma unidade educacional, levando os moradores a se deslocarem para a outra extremidade do bairro. Segundo a Sehab, mesmo havendo 146 imóveis, o projeto só conseguirá enviar para cartório um pouco mais de 100 certidões de regularidade fundiária - CRF's ¹¹², tendo em vista as dificuldades encontradas pela Secretaria, tais como, resistência de alguns moradores em participar do programa¹¹³ ou problemas com documentação dos participantes (CAMAÇARI, 2020b).

¹¹² Segundo o art. 11, V, da lei n. 13.465/2017 considera-se certidão de regularidade fundiária (CRF) o “documento expedido pelo Município ao final do procedimento da Reurb, constituído do projeto de regularização fundiária aprovado, do termo de compromisso relativo a sua execução e, no caso da legitimação fundiária e da legitimação de posse, da listagem dos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado, da devida qualificação destes e dos direitos reais que lhes foram conferidos”.

¹¹³ No município de Camaçari já ocorreram algumas tentativas de implementação de programas de regularização fundiária, mas todos eles, foram marcados pela não concretude, onde o cadastramento era realizado com entrega da documentação pela população, mas na maioria das vezes nem sequer as medições nos imóveis ocorriam, e muitas dessas quando ocorriam, apenas 10% tinham seu processo concluído, com a efetiva entrega do título a população, o que levou ao descrédito dos projetos de regularização fundiária. A denominada “entrega de escritura”, que para a população é usada unicamente para fins eleitorais, gerou uma resistência da população a participar de modo efetivo no processo (CAMAÇARI, 2020b).

Figura 7 - Planta Urbanística do Conjunto Residencial Nova Esperança



Fonte: SEHAB (2020).

O *loteamento São Bento* (Figura 8), por sua vez, teve origem no início da década de 90 como projeto de habitação, sendo inicialmente entregues aproximadamente 110 terrenos, chegando posteriormente a um total de 200 residências. É dotado de uma infraestrutura razoável, com ruas pavimentadas, iluminação e coleta de lixo, contando, ainda, com uma praça e quadra de esportes. Os outros equipamentos públicos, a exemplos de escolas e unidades de saúde, a população do loteamento se desloca para a localidade conhecida como Alto do São Bento, onde há escolas e uma UBS (unidade básica de saúde). As outras necessidades são atendidas na Vila de Monte Gordo, distante cerca de 03 quilômetros (CAMAÇARI, 2020b).

Figura 8 - Planta Urbanística do Loteamento São Bento



Fonte: SEHAB (2020).

Em relação a regularização fundiária propriamente dita, a SEHAB iniciou em outubro de 2019 o levantamento planialtimétrico e posteriormente deu início a um mutirão de cadastramento da população, acompanhado de visitas sociais, que buscaram estreitar os laços com os moradores. Ademais, foram realizadas visitas técnicas voltadas à colheita de dados para confecção das “plantas de situação, localização, memorial descritivo e todo o material que compreende o levantamento planialtimétrico cadastral georreferenciado, exigido pela nova legislação” (CAMAÇARI, 2020b).

Em que pese a portaria de aprovação do loteamento ter sido publicada em 25 de março de 2020, até o momento de conclusão deste trabalho, a SEHAB ainda estava realizando diligências visando a conclusão dos levantamentos, para somente depois, imprimir as CRF's (CAMAÇARI, 2020b).

Por fim, encontra-se, ainda, em desenvolvimento no município, a urbanização do *bairro Buris Satuba* (Figura 9), com uma área de abrangência de 191.346 m², onde residem mais de cinco mil habitantes, predominantemente composta por população de baixa renda, cuja ocupação se deu no fim dos anos 70, com o início do loteamento denominado “Maria Emília” (CAMAÇARI, 2020b).

Figura 9 - Planta Urbanística do programa de urbanização do Bairro Buris Satuba



Fonte: SEHAB (2020).

As ações relativas à regularização fundiária em Buris Satuba, são parte da operação contratada no âmbito do PAC¹¹⁴, onde visando a redução do déficit habitacional e melhoria na qualidade de vida da sua população, propõe a urbanização integrada na comunidade, com a pavimentação de vias, implantação da rede de esgotamento sanitário e drenagem, implantação de 287 unidades habitacionais, além de melhorias habitacionais. A meta do projeto é realizar a REURB para 798 (setecentos e noventa e oito) imóveis urbanos, no período de seis meses (CAMAÇARI, 2020b).

Impende recordar que o forte fluxo migratório em virtude da implantação do polo petroquímico na década de 70, e, mais recentemente, com a implantação do complexo industrial Ford Nordeste, trouxe impactos significativos nas ocupações urbanas do município de Camaçari de modo abrangente, levando a um grande número de ocupações irregulares, dentre elas, no bairro de Buris Satuba.

Nesse contexto, as ações previstas de urbanização integrada e de regularização fundiária e urbanística no bairro visam, entre outros aspectos, garantir aos moradores a segurança da posse e preservação do direito à moradia, o direito a um nível

¹¹⁴ Contrato de Repasse nº 301.507-81/2009 – FNHIS – Urbanização, Regularização e Integração Assentamentos Precários na Comunidade de Buris Satuba.

adequado de vida e o direito à renda e ao trabalho, direito à saúde e ao lazer, direito à igualdade de direitos, na medida em que o registro do título do imóvel permite a setores da sociedade, historicamente excluídos, o seu reconhecimento como cidadãos (CAMAÇARI, 2020b).

O projeto contemplou uma gama de ações, como macrodrenagem, posteamento, construção de casas populares, abertura de ruas, construção de praças, e reserva para construção de futuros equipamentos públicos. Os serviços educacionais e de saúde, são disponibilizados na entrada do bairro, ou no bairro ao lado denominado de Gleba H (CAMAÇARI, 2020b).

No momento de fechamento deste trabalho, o programa do bairro Buri Satuba, iniciado em 2013, ainda não tinha sido devidamente entregue à população. Quanto a regularização, o projeto já havia sido aprovado pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, bem como pela CAIXA e encontrava-se tramitando na comissão de licitação do município, para contratação de empresa para execução do referido projeto de regularização (CAMAÇARI, 2020b).

Como se não bastasse todo o atraso, a SEHAB identificou que apesar do decreto municipal n. 4857/2010 ter declarado de utilidade pública para fins de desapropriação uma área total de 189.370,00 m², o processo de expropriação só se deu efetivamente sobre uma área de 54.000 m²¹¹⁵. Ocorre que projeto de regularização fundiária executado pela Secretaria não se restringe aos 54.000 m², e sim, à toda poligonal declarada de utilidade pública, ou seja, 189.370,00 m² (CAMAÇARI, 2020b). Tal fato revela falta de planejamento da Administração, o que possivelmente demandará uma reanálise do projeto de regularização fundiária de Buri Satuba, gerando mais atrasos.

Para além desses projetos, vale ainda menção ao projeto de *reurbanização da bacia do rio Camaçari*, tratado no tópico 4.3, onde, segundo a SEHAB, serão

¹¹⁵ Cumpre esclarecer que no ano de 2010 o município foi beneficiado pelo programa do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, para um projeto de habitação em Buri Satuba que abarcaria 189.370,00 m² – o que levou o município por meio do Decreto 4857/2010, a declarar de utilidade pública para fins de desapropriação toda área inicialmente projetada –, onde a previsão inicial era da implantação de 250 unidades habitacionais, com remanejamento de 57 unidades que estavam inseridas em áreas de APP. Ocorre que, embora a municipalidade tenha declarado de utilidade pública 189.370,00 m², desapropriou, apenas, 54.000 m², o que seria destinada a área de remanejamento, pois o remanescente seria objeto de melhorias de infraestrutura, prescindindo de expropriação (Processo de Desapropriação n. 0005215-73.2010.8.05.0039/TJBA).

regularizadas cerca de 1.700 unidades habitacionais. A Secretaria, por meio de relatório produzido antes da conclusão deste trabalho, assim informou:

No momento, a equipe da SEHAB está realizando estudos para que seja realizado a reprogramação dos valores que já se encontram empenhados para se realizar a REURB, mas que, são bem inferiores ao quanto necessário. Haja vista, que o valor já alocado para a referida regularização, é um pouco mais de 600 mil reais, bem inferior ao necessário, já que se presume que para se realizar tamanho projeto, haverá a necessidade de cerca de seis vezes este valor.

Após a conclusão da reprogramação e, atualização do projeto, será enviado a CAIXA, e de lá para o Ministério do Desenvolvimento Regional, de modo semelhante ao projeto do Buris Satuba (CAMAÇARI, 2020b).

É importante, ainda, pontuar – conforme o multicitado relatório produzido pela Sehab –, que em razão das alterações trazidas pela lei nº 13.465/17 e as mudanças nos procedimentos, o município teve que começar do zero no que diz respeito a identificação de áreas, pesquisa cartorial, mobilização e cadastramento dos beneficiários, levantamento topográficos, confecções de documentos e trâmite junto aos cartórios, sendo este último ponto o mais complexo e principal empecilho para o avanço da regularização, devido a necessidade de criação de fundos estaduais para fins de ressarcimento dos custos assumidos pelas serventias nos casos de gratuidade, criando um embaraço junto aos cartórios para a realização desses procedimentos sem ganho algum. Em que pese ter havido avanços no entendimento teórico quanto as mudanças trazidas com o novo marco legal, e mesmo tendo havido um prévio protocolo das CRF's, segundo a SEHAB, os cartórios têm criado dificuldades para o avanço e conclusão dos projetos¹¹⁶ (CAMAÇARI, 2020b).

Como se não bastasse, constata-se que os programas têm sido formulados sem a devida compreensão da realidade fundiária do município, bastando recordar que o ultimo estudo realizado data de 2009. As políticas têm sido aplicadas de maneira isolada, setorial, sem integração entre os programas. Ademais, não se deu atenção à necessária multidisciplinariedade dos programas de regularização fundiária.

¹¹⁶ A título de exemplo das dificuldades criadas pelos cartórios, cite-se a exigência de realização da demarcação urbanística para o conjunto Boa Esperança e que esta demarcação fosse protocolada no registro de imóveis de Mata de São João, onde a matrícula mãe se encontra registrado. A demarcação foi publicada em dia 20/08/2020, por meio da Portaria n. 11/2020 (CAMAÇARI, 2020b). Ocorre que, a demarcação urbanística não possui natureza obrigatória, sendo apenas uma faculdade do poder público, nos termos do art. 19 da lei n. 13.465/2017.

A Secretaria de Habitação trabalha sem dados concretos, muitas vezes sem saber o número exato de beneficiários. A própria SEHAB reconhece que “o município falhou e ainda falha na construção de um armazenamento correto das informações por ele reunidas” (CAMAÇARI, 2020b), o que nos leva a questionar como é possível implementar programas de regularização fundiária – que são extremamente complexos e multifacetados –, em um cenário como este.

Como bem destacado por Betânia Alfonsin (2001, p. 266) – o que se aplica perfeitamente a Camaçari –, é preciso promover uma reforma nas estruturas administrativas, integrando os diversos setores da Administração, rompendo-se, assim, com as burocráticas rotinas administrativas e com o isolamento característico dos órgãos públicos.

Esse é o contexto do programa Papel Passado que vem sendo desenvolvido no município de Camaçari, com o advento da lei municipal nº 1596/2019.

Certo é, que o município de Camaçari pela sua localização costeira e vigor econômico, contribuem para que o município sofra com o processo de retenção especulativa dos terrenos promovido pelo setor imobiliário, configurando uma das principais causas da grave irregularidade fundiária no município, que aliada a uma fragilidade histórica das políticas públicas municipais, contribuíram para que, com o passar dos anos, ocorresse uma completa desorganização fundiária da cidade, que poderia ser um exemplo de organização urbana para o Estado.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tema proposto neste trabalho, retrata o problema fundamental que orientou a execução desta pesquisa, que consiste em avaliar até que ponto as políticas públicas de regularização fundiária adotadas a partir de 2010 no município de Camaçari/BA – um dos principais polos industriais do Brasil, que tem sofrido ao longo dos anos com a grave questão fundiária e habitacional –, têm sido eficazes como instrumentos de concretização do direito à moradia.

Os objetivos aqui propostos foram atingidos. O cenário estudado nos ajuda a compreender a necessidade da formulação de políticas públicas que sejam eficazes na concretização do direito à moradia, sendo que as questões aqui levantadas, são um indicativo para potenciais novos estudos que contribuirão para a discussão acerca do déficit habitacional, um dos grandes problemas sociais do Brasil.

O direito à moradia é um direito social, constitucionalmente assegurado, insculpido no art. 6º do texto constitucional, por força da EC nº 26/2000, embora já fosse reconhecido na Constituição Federal em outros dispositivos. O direito à moradia está intimamente relacionado com o princípio da dignidade da pessoa humana, constituindo, com efeito, uma exigência de concretização da dignidade, na medida que, junto aos demais direitos sociais, está a serviço da proteção dos indivíduos contra as necessidades materiais e a garantia de uma existência digna.

Nesse contexto, o direito à moradia goza de dupla fundamentalidade, formal e material. Formal, pois está expressamente positivado no texto constitucional como direito social e material, pois relaciona-se com os valores e objetivos consagrados nos artigos 1º e 3º do texto constitucional, em especial com a dignidade da pessoa humana, expressamente positivada na Constituição brasileira.

Como direito social de caráter predominantemente prestacional, o direito à moradia, assim como todos os direitos sociais dessa natureza, sofre inúmeros questionamentos acerca da sua efetividade, pois os direitos fundamentais, quando analisados na condição de direitos de defesa, se dirigem a uma abstenção dos poderes públicos, enquanto a função de prestação implica numa postura positiva do Estado, no sentido de que passa ele a ser obrigado a por à disposição dos indivíduos prestações de natureza jurídica ou até mesmo material.

E no âmbito do direito à moradia, não basta que essa atuação estatal seja voltada apenas a assegurar ao indivíduo um simples lugar para habitar. O direito à moradia é muito mais do que um teto e quatro paredes. O direito à moradia é um direito complexo, que transcende a simples habitação física, devendo garantir segurança jurídica à posse, disponibilidade de serviços e infraestrutura urbana, habitabilidade, acessibilidade, custo acessível, localização e adequação cultural, conforme as diretrizes previstas no Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Com isso, os direitos sociais, e em particular o direito à moradia, têm sido apontados por parcela da doutrina como normas de caráter meramente programático, estabelecendo tão somente metas, objetivos a serem perseguidos pelo Estado, tornando o estudo acerca da aplicabilidade desses direitos, matéria bastante controvertida. Para além do caráter programático, outras questões polêmicas são trazidas a lume pela doutrina, tais como, a indeterminabilidade dos direitos sociais de caráter prestacional e, também, a reserva do possível.

Em que pese a acirrada divergência doutrinária, nos filiamos à corrente que defende a aplicabilidade imediata das normas definidoras do direito à moradia, nos termos do art. 5º, § 1º da Constituição Federal, impondo ao Estado brasileiro a obrigação de adotar as políticas públicas voltadas a tornar efetivo esse direito – o que não significa prover e dar habitação a todos os cidadãos, mas sim garantir o acesso de todos ao mercado habitacional (SAULE JÚNIOR, 2004, p. 182-183) –, até porque essa dicotomia entre direitos negativo e positivo, como bem destacado por Victor Abramovich e Christian Curtis (2011, p. 31-34), resulta “numa visão totalmente parcial e ‘naturalista’ do papel e funcionamento do aparato estatal” – as quais coincidem com a posição do Estado mínimo do século XIX, o qual visava proporcionar apenas a justiça, a segurança e a defesa –, não se coadunando com os parâmetros constituidores de um Estado Democrático de Direito na atualidade.

Com efeito, na esteira da doutrina de Holmes e Sunstein (2019, p. 30), todos os direitos são positivos, na medida em que “todos os direitos implicam uma pretensão e uma resposta afirmativa por parte do Estado”, o que denota a impertinência dessa dicotomia vocacionada a justificar uma suposta falta de efetividade dos direitos sociais.

Dessa primeira conclusão, emerge o debate acerca do problema habitacional no Brasil, como fenômeno social que exclui grande parte da população do direito à moradia. A evolução histórica desse fenômeno, revela que o “problema habitacional no Brasil” emerge com o surgimento do “homem livre” produzido pelo capitalismo e pelas especificidades das lutas de classe dele decorrentes (VILLAÇA, 1986, p. 03-04).

Por outro lado, foi o processo de industrialização o principal responsável por promover a deterioração das condições de vida na cidade, provocada pelo afluxo de trabalhadores mal remunerados ou desempregados e pela falta de habitações populares. Alia-se a estes fatos, a precariedade dos serviços de água e esgoto, que obrigou o Estado a intervir, promovendo o controle sanitário das habitações, produzindo legislação e códigos de posturas e participando diretamente nas obras de saneamento, consolidando um modelo marcado pela segregação e diferenciação na ocupação do solo urbano e na distribuição dos equipamentos públicos, entre a cidade oficial e a cidade oculta – formada por negros e brancos pobres, expulsos para a periferia, subúrbios, morros ou várzeas –, carente de serviços de infraestrutura.

A origem da habitação social no Brasil, remonta a década de 30, com o Estado assumindo a responsabilidade pela política habitacional, por meio da provisão de moradias e defendendo a intervenção estatal junto à ordem privada. Os Institutos de Aposentadoria e Pensões – IAP's, a Fundação Casa Popular e a criação do Banco Nacional de Habitação – BNH e do Sistema Financeiro de Habitação – SFH, foram algumas das tentativas do Estado em solucionar o problema habitacional, que embora tenham produzido milhares de habitações, promovendo uma profunda transformação no espaço urbano brasileiro, não promoveram uma ruptura com o sistema, no mais, aprofundando a segregação socioespacial e agravando o problema da moradia, até por que os investimentos terminavam por favorecer predominantemente as classes médias e altas.

Outros programas habitacionais foram implementados ao longo dos anos, mas sem dúvida alguma, o Programa Minha Casa Minha Vida foi o mais expressivo. Criado pela lei federal nº 11.977/2009, surgiu inicialmente como um pacote de salvamento de incorporadoras financeirizadas, para posteriormente se transformar no programa habitacional do país – voltado à construção de unidades habitacionais para a população de baixa renda – articulando estratégias de geração de emprego e crescimento econômico.

Infelizmente, como bem destacado por Raquel Rolnik (2019, p. 305-306), malgrado o programa tenha atingido a parcela da população historicamente excluída das iniciativas do governo, foi claramente o setor imobiliário – em especial as incorporadoras financeirizadas –, os principais beneficiados pelo programa, conseguindo impulsionar suas ações em um cenário de crise internacional. O PMCMV marcou a hegemonia do mercado nas políticas habitacionais, dando destaque para o papel das construtoras e incorporadoras no processo de definição dos padrões construtivos e da localização dos empreendimentos, que foram levados para as periferias mais distantes, desprovidas de infraestrutura urbana (MENEZES, 2017, p. 117). Como resultado, não muito diferente das políticas habitacionais anteriores, o PMCMV não atendeu prioritariamente e de forma efetiva a parcela mais pobre da população.

Diante da ausência de políticas públicas eficazes, capazes de efetivamente promover o direito à moradia aos setores mais pauperizados da cidade, na atualidade mais de 2,3 milhões de pessoas moram em condições precárias, em favelas e cortiços, sem instalações sanitárias, em locais de risco sem a menor infraestrutura urbana. Em que pese não existir um número preciso, estima-se que o déficit habitacional no Brasil corresponda a 6,355 milhões de domicílios, dos quais 5,572 milhões, ou 87,7%, estão localizados nas áreas urbanas e 783 mil unidades encontram-se na área rural, o que representa 9,3% dos domicílios particulares permanentes e improvisados, conforme levantamento realizado pela Fundação João Pinheiro em 2015.

Esse déficit se traduz no que Lúcio Kowarick denominou de “espoliação Urbana”, consistente no rebaixamento por meio da produção do espaço construído, nas condições de habitação, saneamento, dentre outros. Destarte, o que se observa no cenário atual é uma crise de efetividade do direito à moradia, com o recrudescimento das condições precárias de moradias dos setores mais pobres da sociedade, destacando-se a favela como uma das manifestações mais brutais a que está sujeita a população pobre no país, num cenário não muito animador, já que, segundo o IBGE, o número de favelas no Brasil tem crescido exponencialmente.

No município de Camaçari, no Estado da Bahia, essa situação não tem sido diferente. Um dos principais municípios da região metropolitana de Salvador e município mais industrializado do estado, respondendo sozinho por 35% das

exportações, Camaçari registrou acentuado crescimento demográfico desde sua fundação até os dias atuais, notadamente em razão da implantação do polo petroquímico na década de 70 – desencadeando um fluxo de trabalhadores atraídos pela promessa de emprego –, bem como na sua consolidação como polo turístico, favorecida com a construção da BA-099, o que contribuiu decisivamente para o recrudescimento dos problemas habitacionais.

Os governos estadual e municipal, passaram, então, a implantar diversos programas habitacionais, dentre eles, as Glebas A, B, C, D, E e H, destinadas a trabalhadores na faixa de renda até 3 salários-mínimos, o Programa Habitacional Orientado de Camaçari - PHOC, voltado a atender a população mais pobre e o Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais – INOCOOP. Estes programas se revelaram pouco efetivos, agravando a situação da moradia no município, sobretudo em razão das invasões formadas por desempregados e trabalhadores terceirizados, temporários, com alta rotatividade e baixa remuneração, vivendo em “habitações inóspitas e em condições sub-humanas” (NOVAES, 2016, p. 261).

O estudo intitulado “Formulação da Política Habitacional do Município e Adequação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Camaçari ao Estatuto da Cidade e às Diretrizes Habitacionais”, com base na metodologia adotada pela Fundação João Pinheiro, registrou para o ano 2000, um déficit habitacional no município de 7.127 unidades habitacionais, sendo o componente mais relevante a coabitação familiar, com 78,25% do total, “seguido de domicílios rústicos, 15,29% e dos domicílios improvisados, 4,15%, a maioria habitados por famílias com renda mensal de até 3 SM” (MAGALHÃES, 2009, p. 114).

O problema é ainda mais grave, ao analisar as habitações inadequadas – que são aquelas que não proporcionam a seus moradores condições desejáveis de habitabilidade, não implicando, contudo, necessidade de construção de novas moradias –, onde o estudo revelou que o principal problema está na carência de infraestrutura, somando 13.722 unidades, de um total de 27.316 domicílios inadequados.

A ausência de um estudo atual sobre a questão da moradia no município, bem como a dificuldade de obtenção de informações junto aos órgãos municipais, dificultou sobremaneira o desenvolvimento do trabalho. Dados relativos às políticas implementadas, resultados, estudos de localidades, déficit habitacional, dentre outros,

são praticamente impossíveis de serem localizados, dependendo, única e exclusivamente, da “boa vontade” e do conhecimento pessoal de determinados servidores sobre o assunto.

Essa dificuldade, inclusive, é relatada pelos próprios servidores da Secretaria de Habitação, o que não deixa de ser uma reprodução da realidade dos municípios brasileiros. A ausência dessas informações atuais, todavia, não impedem a conclusão de que o problema de moradia em Camaçari ainda é bastante preocupante, com várias invasões e assentamentos precários sem a mínima infraestrutura básica, o que pode ser comprovado pelas diversas ações judiciais que tratam dessa questão, a exemplos das regiões de Buri Satuba, Massaranduba, Barra do Pojuca, Arembepe, dentre outras.

Diante de tais fatos, ganha relevo a necessidade de formulação de políticas públicas capazes de enfrentar esse grave problema no município. Com efeito, o quadro de espoliação e segregação socioespacial que se instalou não só no município de Camaçari, como em todo o Brasil, indica a necessidade imediata da implementação de políticas habitacionais voltadas à construção de novas unidades – para repor o estoque degradado e precário de habitações –, melhoria das condições de infraestrutura e implantação de programas de regularização fundiária (ROMANELLI, 2007, p. 97).

Daí a necessidade de adequado planejamento não apenas das contas públicas, mas também do desenvolvimento nacional, regional e local, no sentido de promover ações voltadas a efetivação desse direito, destacando-se os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, capazes de operacionalizar “a implementação de moradias e a ordenação do solo, buscando a efetividade dos princípios constitucionais e, com isso, a constituição de uma sociedade mais justa e equilibrada.” (ROMANELLI, 2007, p. 77).

Destarte, o Estatuto da Cidade elenca importantes princípios como a função social da propriedade e da cidade, diretrizes gerais da política urbana, dentre elas, a garantia do direito a cidades sustentáveis e a gestão democrática da cidade, instrumentos destinados a assegurar que a propriedade urbana atenda a sua função social, a exemplo do IPTU progressivo no tempo, bem como instrumentos de regularização fundiária, tais como usucapião urbano, concessão de uso especial para fins de moradia, concessão de direito real de uso e as ZEIS.

Na tentativa de seguir essas diretrizes, o município de Camaçari, no ano de 2010, instituiu por meio da lei nº 1.137/2010, a Política Habitacional de Interesse Social do município, bem como o Plano Municipal de Habitação, com a previsão de diretrizes e instrumentos que expressam o entendimento da sociedade a respeito da maneira como deve se orientar o governo municipal, para promover o acesso à moradia.

Nesse contexto, alguns programas foram implementados no município, dentre eles, o programa do FNHIS no bairro de Buri Satuba, com previsão de requalificação urbana de 785 unidades habitacionais, incluindo a construção de 278 novas unidades. Cite-se, ainda, pela sua importância, o Programa de Urbanização Integrada na Bacia do Rio Camaçari, que se insere dentro das ações do PAC, com um valor total do investimento estimado em mais de R\$ 300 milhões de reais, envolvendo obras de infraestrutura, melhorias ambientais e o reassentamento de famílias em unidades habitacionais construídas por meio do Programa Minha Casa Minha Vida.

O destaque fica por conta do PMCMV, que durante um bom tempo foi a alternativa em Camaçari para produção de novas unidades habitacionais, visando reduzir o histórico déficit habitacional do município, embora o que se percebe é que outros graves problemas urbanos como o déficit qualitativo, as carências de urbanização dos loteamentos subnormais e a demanda por regularização fundiária, não têm sido efetivamente atacados.

Não se desconhece a importância desse programa, que já entregou milhões de unidades habitacionais no Brasil, sendo 21.099 unidades só em Camaçari, segundo levantamento da Secretaria de Habitação. O problema, como bem destacado por Rafael Lessa Menezes (2017, p. 117), é que o PMCMV marcou a hegemonia do mercado nas políticas habitacionais, dando destaque para o papel das construtoras e incorporadoras no processo de definição dos padrões construtivos e da localização dos empreendimentos, que foram levados para as periferias mais distantes, desprovidas de infraestrutura urbana.

Essa característica tem sido reproduzida em Camaçari, cujos empreendimentos, geralmente, estão nas piores localizações da cidade, distantes do centro – reproduzindo o padrão de segregação socioespacial existente no país –, a exemplos dos empreendimentos Caminho do Rio e Caminho do Mar, com 2700 unidades habitacionais entregues, que foram implantados em região periférica, a mais de 30 km

de distância do centro da cidade, desprovida, na época da implantação, até mesmo de serviços básicos em seu entorno, como saúde, educação e transporte.

Por certo, adotar o MCMV como único programa habitacional é um verdadeiro equívoco. Não é que o modelo de financiamento como o adotado pelo MCMV, tenha que ser extinto como modelo de política habitacional. O problema é ser usado como único modelo. É preciso variar as formas de acesso à moradia e proteção da posse, sobretudo para as famílias de mais baixa renda, que não possuem condições sequer de arcar com as parcelas de um financiamento durante vários anos.

Daí a necessidade de repensar as políticas habitacionais adotadas no Brasil, para outras formas de se conceder acesso ao direito à moradia adequada, ganhando destaque os programas de habitação de interesse social, que atendam aos grupos sociais marginalizados, a exemplo da regularização fundiária que tem a vantagem de, a um só tempo, legalizar a moradia das pessoas que ocupam irregularmente áreas urbanas, bem como promover melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento. A regularização fundiária é, assim, uma expressão do direito à moradia digna.

No município de Camaçari, na toada das mudanças trazidas pela lei federal nº 13.465/2017 – que instituiu no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à regularização fundiária urbana –, foi publicada a lei municipal nº 1.596, de 04 de setembro de 2019, instituindo o programa de regularização fundiária denominado “Papel Passado”, definindo a natureza, finalidade e o destino dos recursos do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – FMHIS.

Com base nessa lei, quatro programas de regularização fundiária foram iniciados no município, todos na modalidade Reurb-S. São eles: o conjunto Boa Esperança, conjunto habitacional Nova Esperança, o bairro de Buri Satuba – todos esses na sede do município –, e o loteamento São Bento, localizado na Costa, correspondendo a um total de 1.316 moradias a serem regularizadas.

Até o fechamento desse trabalho, todos esses programas ainda encontravam-se em andamento, encontrando diversas dificuldades para serem efetivamente implementados, tais como, forte resistência dos moradores em participarem do programa, criminalidade nos locais e dificuldades impostas pelos cartórios, o que nos

leva a concluir que a regularização fundiária no município ainda não se tornou um instrumento efetivo de concretização do direito à moradia.

Ocorreram alguns avanços nos últimos quatro anos, mas ainda não são significativos. Constata-se que os programas têm sido formulados sem a devida compreensão da realidade fundiária do município. As políticas têm sido aplicadas de maneira isolada, setorial, sem integração entre os programas. Ademais, não se deu atenção à necessária multidisciplinariedade dos programas de regularização fundiária.

Como bem destacado por Betânia Alfonsin (2001, p. 266) – o que se aplica perfeitamente a Camaçari –, é preciso promover uma reforma nas estruturas administrativas, integrando os diversos setores da Administração, rompendo-se, assim, com as burocráticas rotinas administrativas e com o isolamento característico dos órgãos públicos.

O que se observa, portanto, é que o problema não está na ausência de previsão legal para a adoção dos instrumentos vocacionados a tornar efetivo o direito à moradia. O município dispõe de lei que instituiu a política habitacional em âmbito municipal, o Plano Diretor que traz os principais instrumentos de regularização fundiária importados do Estatuto da Cidade e, ainda, lei própria de regularização fundiária, com normas específicas sobre a matéria de interesse local, além de uma série de legislações esparsas que foram produzidas ao longo dos anos.

Legislação tem. O que falta é planejamento, organização e vontade política para enfrentar os entraves à concretização do direito à moradia. A localização costeira, bem como o vigor econômico, contribuem para que o município sofra com o processo de retenção especulativa dos terrenos promovido pelo setor imobiliário, configurando uma das principais causas da grave irregularidade fundiária no município, que aliada a uma fragilidade histórica das políticas públicas municipais, contribuíram para que, com o passar dos anos, ocorresse uma completa desorganização fundiária da cidade, que poderia ser um exemplo de organização urbana para o Estado.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVICH, Victor; COURTIS, Christian. **Direitos sociais são exigíveis**. Porto Alegre: Dom Quixote, 2011.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 5. ed. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio (org.). **Direito à Moradia e Segurança da Posse no Estatuto da Cidade**: diretrizes, instrumentos e processos de gestão. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. O Significado do Estatuto da Cidade para os Processos de Regularização Fundiária no Brasil. *In*: ROLNIK, Raquel. **Regularização fundiária sustentável**: conceitos e diretrizes. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. Disponível em: http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Livro_Regularizacao_Fundiaria_Plena_Referencias_Conceituais.pdf. Acesso em: 11 abr. 2020.

_____. Políticas de Regularização Fundiária: Justificação, Impactos e Sustentabilidade. *In*: FERNANDES, Edésio (org.). **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

_____; FERNANDES, Edésio (rg.). **Regularização da terra e moradia**: o que é e como implementar. São Paulo: Pólis, 2002.

AZEVEDO, Sérgio. Desafios da Habitação Popular no Brasil: políticas recentes e tendências. *In*: CARDOSO, Aduino Lucio (org.). **Habitação social nas metrópoles brasileiras**: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre: ANTAC, 2007.

_____; ANDRADE, Luís Aureliano Gama de. **Habitação e poder**: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011.

BAHIA. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. **Indicadores Municipais**. Salvador: SEI, 2018. Disponível em: http://www.sei.ba.gov.br/site/resumos/indicadores/indicadores_2905701.pdf. Acesso em: 20 jan. 2020.

_____. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. **Índices de Performance Econômica e Social da Bahia**. Salvador: SEI, 2013. Disponível em: https://www.sei.ba.gov.br/images/indicadores_especiais/pdf/ipe_ips/analise_dos_resultados.pdf. Acesso em: 29 jan. 2020.

_____. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. **Perfil socioeconômico do município de Camaçari**. Salvador: SEI, 2016. Disponível em: http://www.sei.ba.gov.br/site/resumos/notas/2905701_NOTA.pdf. Acesso em: 29 jan. 2020.

_____. Tribunal de Justiça do Estado da Bahia. **Ação Civil Pública nº 0308618-69.2013.8.05.0039**. Autor: Ministério Público do Estado da Bahia. Réu: Município de Camaçari. Camaçari, 13 novembro 2013.

_____. Tribunal de Justiça do Estado da Bahia. **Ação Civil Pública nº 0302656-31.2014.8.05.0039**. Autor: Ministério Público do Estado da Bahia. Réu: Município de Camaçari e outros. Camaçari, 08 maio 2014.

_____. Tribunal de Justiça do Estado da Bahia. **Ação Civil Pública nº 0504197-81.2015.8.05.0039**. Autor: Defensoria Pública do Estado da Bahia. Réu: Município de Camaçari. Camaçari, 09 dezembro 2015.

_____. Tribunal de Justiça do Estado da Bahia. **Ação Civil Pública nº 8004344-52.2020.8.05.0039**. Autor: Ministério Público do Estado da Bahia. Réu: Município de Camaçari e outro. Camaçari, 22 setembro 2020.

_____. Tribunal de Justiça do Estado da Bahia. **Procedimento Comum nº 0005215-73.2010.8.05.0039**. Autor: Município de Camaçari. Réu: Proprietário Desconhecido. Camaçari, 19 julho 2010.

BARROS, Felipe Maciel Pinheiro. **Regularização Fundiária & Direito à Moradia**. Curitiba: Juruá Editora, 2014.

BENACCHIO, Marcelo; CASSETTARI, Denis. Regularização Fundiária Urbana como Efetivação do Direito Humano à Moradia Adequada. *In*: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (coord.). **Regularização Fundiária**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2014.

BIDERMAN, Ciro (coord.). **Morar Longe: o Programa Minha Casa Minha Vida e a expansão das Regiões Metropolitanas**. Projeto em Parceria CEPESP/FGV e Instituto Escolhas. São Paulo, jan. 2019.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 15. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2005.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. 7. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2017.

_____. **Origens da habitação social no Brasil**. *Análise Social* vol. XXIX (127), 1994 (3º), 711-732. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/470900/mod_resource/content/1/Origens%20da%20habita%C3%A7%C3%A3o%20social%20no%20Brasil.pdf. Acesso em: 02 jan. 2020.

BOULOS, Guilherme Castro. **Por que ocupamos? Uma introdução à luta dos sem-teto**. São Paulo: Autonomia Literária, 2014.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. **Enciclopédia dos municípios brasileiros**. XX vol. Rio de Janeiro: IBGE, 1958.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 24 dez. 2019.

_____. Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. **Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 22 mar. 2020.

_____. Decreto nº 9310, de 15 de março de 2018. **Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm. Acesso em: 22 out. 2020.

_____. Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967. **Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0271.htm. Acesso em: 25 mar. 2020.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 24 dez. 2019.

_____. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. **Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 24 dez. 2015.

_____. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. **Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em: 25 mar. 2020.

_____. Medida Provisória nº 2.220, de 04 de setembro de 2001. **Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm. Acesso em: 25 mar. 2020.

_____. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada.** Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013.

_____. Supremo Tribunal Federal. Agravo de Instrumento AI 708667 AgR / SP - São Paulo. Relator: Ministro Dias Toffoli. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdãos, 28 fevereiro 2012. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur207128/false>. Acesso em: 22 out. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental ARE 855762 AgR / RJ - Rio de Janeiro. Relator: Ministro Gilmar Mendes. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdãos, 19 maio 2015. Disponível em:

<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur306770/false>. Acesso em: 22 out. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental ADPF 45 MC / DF - Distrito Federal. Relator: Ministro Celso de Mello. **Pesquisa de Jurisprudência**, Decisões monocráticas, 29 abril 2004. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho120879/false>. Acesso em: 22 out. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário RE 271286 AgR / RS - Rio Grande do Sul. Relator: Ministro Celso de Mello. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdãos, 12 setembro 2000. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur103980/false>. Acesso em: 22 out. 2020.

_____. Tribunal Regional Federal (1ª Região). Ação Civil de Improbidade Administrativa nº 1007817-34.2017.4.01.3300. Autor: Procuradoria da Republica nos Estados e Distrito Federal. Réu: Construtora COWAN S/A e outros. Salvador, 19 dezembro 2017.

_____. Tribunal Regional Federal (4ª Região). AC – Apelação Cível nº 1998.04.01.092261-4. Apelante: Venceslau Candido de Castro Filho. Apelado: Caixa Econômica Federal – CEF. Santa Catarina, 03 maio 2000.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas Públicas** – Reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 1 – 47.

CAMAÇARI. **Camaçari, Perfil e diagnóstico**: 2000 – 2005. Camaçari: SEPLAN, 2005. Disponível em: <http://arquivos.camacari.ba.gov.br/arquivos/concursos/perfildiagnostico.pdf>. Acesso em: 29 jan 2020.

_____. Decreto Municipal nº 4857, de 31 de março de 2010. **Altera dispositivo do Decreto nº 4803/2009, de desapropriação uma área de terra destinada à Implantação de um Projeto de Habitação em Burissatuba, Distrito Sede, e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.camacari.ba.gov.br/wp-content/uploads/legado/diarios/DOM%20352.pdf>. Acesso em: 22 out. 2020.

_____. Decreto Municipal nº 5003, de 19 de julho de 2011. **Regulamenta a zona especial de interesse social denominada Bacia do Rio Camaçari para fins de implementação de programa de Urbanização Integrada do Rio Camaçari e revoga o Decreto nº 4946/2011 de 25 de fevereiro de 2011**. Disponível em: <http://arquivos.camacari.ba.gov.br/diarios/420.pdf?iframe=true&width=80%&height=90%>. Acesso em: 22 out. 2020.

_____. Decreto Municipal nº 5004, de 19 de julho de 2011. **Declara de Utilidade Pública, para fins de desapropriação, a área da ZEIS da Bacia do Rio Camaçari, descrita no Decreto nº 5003/2011 de 19 de julho de 2011**. Disponível em: <http://arquivos.camacari.ba.gov.br/diarios/1807121007251.PDF?iframe=true&width=80%&height=90%>. Acesso em: 22 out. 2020.

_____. Decreto Municipal nº 7239, de 04 de dezembro de 2019. **Institui as Zonas Especiais de Interesse Social da Bacia do Rio Camaçari – Fase 1 e Fase 2, para fins de implementação do Programa de Urbanização Integrada da Bacia do Rio Camaçari e revoga as disposições anteriores.** Disponível em: http://www.camacari.ba.gov.br/wp-content/uploads/2019/12/diario-1309_2o-assinado.pdf. Acesso em: 22 out. 2020.

_____. Decreto Municipal nº 7245, de 17 de dezembro de 2019. **Declara de Utilidade Pública, para fins de desapropriação, as áreas das ZEIS da Bacia do Rio Camaçari, descritas no Decreto no 7239/2019, de 04 de dezembro de 2019 e revoga os Decretos nos 7153/2019, de 12 de setembro de 2019 e 7240/2019, de 06 de dezembro de 2019.** Disponível em: http://www.camacari.ba.gov.br/wp-content/uploads/2019/12/diario-1319_3o-caderno-assinado-1.pdf. Acesso em: 22 out. 2020.

_____. Lei nº 438, de 28 de junho de 1999. **Institui o Programa Municipal de Desenvolvimento Industrial, Comercial e de Prestação de Serviço - Pró-Desenvolver e dá outras providências.** Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/ba/c/camacari/lei-ordinaria/1999/44/438/lei-ordinaria-n-438-1999-institui-o-programa-municipal-de-desenvolvimento-industrial-comercial-e-de-prestacao-de-servico-pro-desenvolver-e-da-outras-providencias?q=438>. Acesso em: 22 out. 2020.

_____. Lei nº 866, de 11 de janeiro de 2008. **Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Camaçari, e dá outras providências.** Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/ba/c/camacari/lei-ordinaria/2008/87/866/lei-ordinaria-n-866-2008-dispoe-sobre-o-plano-diretor-de-desenvolvimento-urbano-do-municipio-de-camacari-e-da-outras-providencias?q=866>. Acesso em: 22 out. 2020.

_____. Lei nº 1137, de 28 de dezembro de 2010. **Aprova a Política Habitacional de Camaçari e o Plano Municipal de Habitação e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.camacari.ba.gov.br/wp-content/uploads/legado/diarios/391.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2020.

_____. Lei nº 1233, de 12 de junho de 2012. **Autoriza o pagamento por indenização para os proprietários de terras e suas benfeitorias, bem como as benfeitorias dos posseiros situadas na poligonal do Decreto nº 5004/2011 que declara de utilidade pública para fins de desapropriação a Zona de Interesse Social da Bacia do Rio Camaçari, no Município de Camaçari, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.camacari.ba.gov.br/wp-content/uploads/legado/diarios/2106121006191.pdf>. Acesso em: 22 out. 2020.

_____. Lei nº 1596, de 04 de setembro de 2019. **Institui o Programa de Regularização Fundiária do Município - REURB denominado "Papel Passado", define a natureza, finalidade e o destino dos recursos do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social - FMHIS, revoga dispositivos legais, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.camacari.ba.gov.br/wp-content/uploads/2019/09/diario-1245-assinado.pdf>. Acesso em: 22 out. 2020.

_____. Lei nº 1603, de 21 de novembro de 2019. **Altera e acrescenta dispositivos à Lei Municipal nº 1233, de 12 de junho de 2012, que autoriza as indenizações necessárias à realização do Programa Municipal de Urbanização Integrada na Bacia do Rio Camaçari e seus afluentes, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.camacari.ba.gov.br/wp-content/uploads/2019/11/diario-1299-assinado.pdf>. Acesso em: 22 out. 2020.

_____. **Plano de Saneamento Básico da cidade de Camaçari.** Camaçari: SEDUR, 2014. Disponível em: <http://arquivos.camacari.ba.gov.br/sedur/pmsb/PMSB%20-%20Relatorio%20Sintese.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2020.

_____. **Projeto de Regularização fundiária do bairro de Burissatuba Camaçari-BA.** Secretaria de Habitação – SEHAB, Outubro 2019.

_____. **Relatório de Atividades SEHAB 2020.** Secretaria de Habitação – SEHAB, Junho 2020a.

_____. **Relatório sobre o Andamento da Regularização Fundiária no Município de Camaçari.** Secretaria de Habitação – SEHAB, Junho 2020b.

_____. Secretaria de Infraestrutura – SEINFRA. Ofício n. 573/2020, de 26 junho de 2020 [Processo Administrativo 091/2012]. Camaçari, Junho 2020c.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Direito constitucional.** 5. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1992.

CARVALHO, Cláudio; RODRIGUES, Raoni. **O Direito à Cidade.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

CASIMIRO, Lúcia Maria Silva Melo de. **A Política Urbana e o Acesso à Moradia Adequada por meio da Regularização Fundiária.** 2010. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo PUC-SP, 2010. Disponível em: <https://sapientia.pucsp.br/handle/handle/8918>. Acesso em: 28 maio 2020.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais Sociais.** In: Revista de Direito Constitucional e Internacional, n. 54, São Paulo: Revista dos Tribunais, jan.-mar. 2006

CORREIA, Arícia Fernandes. **Direito da regularização fundiária urbana e autonomia municipal:** a conversão da medida provisória n. 759/2016 na lei federal n. 13.465/2017 e as titulações da prefeitura da cidade do rio de janeiro no primeiro quadrimestre de 2017 / RIGHT OF URBAN LAND RE. Geo UERJ, [S.l.], n. 31, p. 177-218, dez. 2017. ISSN 1981-9021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/32061/22979>. Acesso em: 04 set. 2020.

_____; MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Mauricio Jorge Pereira da Coordenadores. **Comentários à Lei de Regularização Fundiária:** lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional.** 6. ed. Salvador: JusPODIVM, 2012.

_____. **Controle de Constitucionalidade: teoria e prática.** Salvador: JusPODIVM, 2016.

_____. **O discurso jurídico da efetividade constitucional e o controle judicial das omissões do estado.** A virada hermenêutico-constitucional e o desbloqueio da constituição. Salvador: JusPODIVM, 2015.

CARVELLI, Urbano; SCHOLL, Sandra. Evolução histórica dos direitos fundamentais: da antiguidade até as primeiras importantes declarações nacionais de direito. **Revista de informação legislativa**, v. 48, n. 191, p. 167-189, 2011. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/242914>. Acesso em: 05 out 2016.

DANTAS, Miguel Calmon. **Direito Fundamental ao Máximo Existencial.** 2011. 436 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal da Bahia, 2011. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/8703/1/MIGUEL%20CALMON%20DANTAS%20-%20V.%201%20-TESE.pdf>. Acesso em: 21 out. 2016.

DAVIS, Mike. **Planeta Favela.** São Paulo: Boitempo, 2006.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria geral dos direitos fundamentais.** 5ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2014.

ENGELS, Friedrich. **A Questão da Moradia.** Estudos Vermelhos. Edição do Kindle. São João Del Rei, 2013.

_____. **A Situação da classe trabalhadora em Inglaterra.** Porto: Edições Afrontamento, 1975.

FERNANDES, Edésio. et. al. **Regularização da terra e da moradia: o que é e como complementar.** São Paulo: Instituto Pólis. 2002. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/949/949.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2020.

FERRAZ, Patrícia André de Camargo. Regularização Fundiária e Desenvolvimento Econômico Sustentado: Novos instrumentos jurídicos para a regularização de terras urbanas. Alternativas de custeio. *In*: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (coord.). **Regularização Fundiária.** Rio de Janeiro: Editora Forense, 2014. E-Book.

FERREIRA, Allan Ramalho. Os limites do reconhecimento do ocupante como sujeito da política fundiária: uma reflexão sobre os corpos que não importam. *In*: CHIARELLO, Felipe; PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira (coord.). **Novos paradigmas da regularização fundiária urbana: estudos sobre a Lei n. 13.465/2017.** São Paulo: Almedina, 2019.

FERREIRA FILHO, Paulo Sérgio; MENDONÇA, Rafael da Mota; AIETA, Vânia Siciliano. **Política Habitacional no Século XXI: Moradia nas Cidades Inteligentes.** Rio de Janeiro: Processo, 2018.

FJP, Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional municipal no Brasil 2015.** Belo Horizonte, 2018. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=76867&odUsuario=0>. Acesso em 05 fev. 2020.

GONZALES, Suely Franco Netto. **A Produção da moradia como Política Pública: construindo um novo paradigma.** Série Memória Acadêmica, vol. 2. Brasília: Simplíssimo Livros, 2020.

HARVEY, David. **Direito à Cidade.** Tradução Jair Pinheiro. Lutas Sociais, São Paulo, n. 29, p. 73-89, jul./dez. 2012. Disponível em: <http://goo.gl/mwBpDm>. Acesso em: 16 fev. 2020.

HESSE, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha.** Tradução (da 20ª Edição Alemã) de Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sérgio A. Fabris, 1998.

HIAL, Júlio César. **Curso de Formação e Atualização em Regularização Fundiária Urbana.** São Paulo: Escola Brasileira de Administração Pública – EBAP, 2019.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **O custo dos direitos.** São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019.

HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional.** 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

IMPARATO, Ellade. **A Regularização Fundiária na Cidade de São Paulo: A Problemática da Zona Leste.** In: FERNANDES, Edésio (org.). **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil.** Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **IBGE Cidades.** Bahia. Camaçari. Panorama. 2020. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/camacari/panorama>. Acesso em: 23 abr. 2020.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicadas. **Estimativas do Déficit Habitacional brasileiro (PNAD 2007-2012).** Brasília, 2013. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/131125_notatecnica_dirur05.pdf. Acesso em 05 fev. 2020.

JACOBI, Pedro. A cidade e os cidadãos. **Lua Nova**, São Paulo, v. 2, n. 4, p. 22-26, mar. 1986. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451986000100004&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 15 fev. 2020.

KOWARICK, Lucio. E espoliação urbana. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

LAHR, Helena. A Lógica Perversa da Irregularidade/Regularização dos Loteamentos Clandestinos ou Irregulares: A legislação do Urbanizador Social em Porto Alegre, como ponto de partida para a discussão dos instrumentos jurídicos para a incorporação da iniciativa privada na oferta de moradia para a população de baixa renda. In: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (coord.). **Regularização Fundiária.** Rio de Janeiro: Editora Forense, 2014.

LEÃO JÚNIOR, Teófilo Marcelo de Arêa. **Acesso à Moradia: Políticas Públicas e Sentenças por Etapas.** Curitiba: Juruá Editora, 2014.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade.** 5. ed. 3. reimp. São Paulo: Centauro, 2011.

LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. **Uma abordagem populacional para um problema estrutural: a habitação.** Petrópolis: Vozes, 1988. Disponível em: http://www.sst.sc.gov.br/arquivos/id_submenu/230/publicacao_planhab_capa.pdf. Acesso em: 02 jun. 2018.

LIMA, Natália Costa Polastri Lima. Cabimento Objetivos, Modalidades, Requisitos, Legitimados e Instrumentos. *In*: MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Maurício Jorge Pereira da; TORRES, Marcos Alcino Azevedo (org.). **Teoria da Regularização Fundiária: doutrina, legislação e jurisprudência à luz da lei federal n. 13.465/17.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

MAGALHÃES, Ângela M. de (Coord.). **Formulação da Política Habitacional do Município e Adequação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Camaçari ao Estatuto da Cidade e às Diretrizes Habitacionais.** Etapa II. Salvador: Universidade do Salvador, maio 2009. Mimeo.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana.** 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

_____. **Habitação e Cidade.** 7. ed. São Paulo: Atual, 2004.

_____. O Estatuto da cidade periférica. *In*: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia (org.). O Estatuto da Cidade: comentado. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

MARMELSTEIN, George. **Curso de direitos fundamentais.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro.** 16. ed. atual. por Marcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional.** 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

MENEZES, Rafael Lessa V. de Sá. **Crítica do Direito à Moradia e das Políticas Habitacionais.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Manual da Regularização Fundiária Plena.** Brasília, 2007. Disponível em: https://www.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/RegularizacaoFundia/Manual_Regularizacao_Fundiaria_Plena.pdf. Acesso em: 12 abr. 2020.

_____. **Habitar Brasil BID/IDB.** Brasília, 2007. Disponível em: https://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/BrasilHabitar_Book2007_bilingue.pdf. Acesso em: 22 abr. 2020.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional,** vol. IV, 2. ed. Coimbra: Coimbra, 1993.

NACUR, Elisa. A Demarcação Urbanística. *In*: MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Maurício Jorge Pereira da; TORRES, Marcos Alcino Azevedo (org.). **Teoria**

da Regularização Fundiária: doutrina, legislação e jurisprudência à luz da lei federal n. 13.465/17. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

NOLASCO, Loreci Gottschalk. **Direito Fundamental à Moradia.** São Paulo: Pillares, 2008.

NOVAES, Flávio Santos. **Se Conselho fosse bom... A efetividade deliberativa de conselhos municipais de habitação na Bahia.** 2016. Tese (Doutorado) – Universidade Federal da Bahia - UFBA, Escola de Administração, Salvador, 2016. Disponível em: <http://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/21428>. Acesso em: 08 abr. 2020.

OLIVEIRA, Flávia Bernardes de. **Direito à Moradia sobre Áreas Ocupadas.** Curitiba: Juruá Editora, 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Relatório da Relatora Especial para o Direito à Moradia Adequada.** 10 ago. 2012, A/67/286. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/459/21/PDF/N1245921.pdf?OpenElement>. Acesso em: 31 mar. 2020.

PASCOAL, Valdecir Fernandes. **Direito Financeiro e Controle Externo:** teoria e jurisprudência. 6ª ed. rev. e ampl. e atualizada até a EC n. 53. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida. Impressões práticas sobre o sistema da regularização fundiária urbana idealizado pela lei 13.465/17 (arts. 9º a 54). *In:* PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida (org.). **Regularização Fundiária: Lei 13.465/2017.** São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio. **As normas constitucionais programáticas e a reserva do possível.** Revista de informação legislativa, v. 49, n. 193, p. 7-20, 2012. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/496554>>. Acesso em 07 out 2016.

PINHO, José Antônio Gomes de. Habitação em um Contexto de Redemocratização: A Experiência de Camaçari (Bahia). **Revista de Urbanismo e Arquitetura**, v.2, n. 1, 1989. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/rua/article/view/3069>. Acesso em 29 jan. 2020.

PONTES, Daniele Regina. **Direito à Moradia:** Entre o Tempo e o Espaço das Apropriações. Curitiba: Juruá, 2014.

RAMOS, André de Carvalho (Coord.). **Comentários Gerais dos Comitês de Tratados de Direitos Humanos da ONU.** Disponível em: <https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/repositorio/0/Comentários%20Gerais%20da%20ONU.pdf>. Acesso em: 07 out. 2020.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sérgio de. **A crise da moradia nas grandes cidades:** da questão da habitação à reforma urbana. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; PECHMAN, Robert Moses. **O que é Questão da Moradia**. São Paulo: Nova Cultural / Brasiliense, 1985.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Moradia nas cidades brasileiras**. 10 ed. São Paulo: Contexto, 2017.

ROLNIK, Raquel. **A Construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país**: avanços e desafios. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Ipea, 2006. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4507>. Acesso em: 06 mar. 2020.

_____. **Guerra dos Lugares**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

_____. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1995.

_____. **Para além da lei**: legislação urbanística e cidadania (São Paulo 1886-1936). In: Maria Adélia A Souza; Sonia C. Lins; Maria do Pilar C. Santos; Murilo da Costa Santos. (org.). **Metrópole e Globalização** - Conhecendo a cidade de São Paulo. São Paulo: Editora CEDESP, 1999. Disponível em: <https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2009/08/paraalem Dalei.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2020.

_____. **Por um novo lugar para os velhos centros**. Blog da Raquel Rolnik. 29 abr. 2006. Disponível: <https://raquelrolnik.wordpress.com/2006/04/29/por-um-novo-lugar-para-os-velhos-centros/>. Acesso em: 18 mar. 2020.

ROMANELLI, Luiz Cláudio. **Direito à Moradia à Luz da Gestão Democrática**. 2. ed. rev.e atual. Curitiba: Juruá Editora, 2007.

SANDES-SOBRAL, Léa Ester. **Complexidade territorial e desenvolvimento: tendências e perspectivas da urbanização no litoral de Camaçari-Bahia**. Brasil, 2008, p. 119-203. Tese (Doutorado em Análise Geográfica Regional) - Universidade de Barcelona, Barcelona 2008. Disponível em: <http://hdl.handle.net/2445/41975>. Acesso em: 08 abr. 2020.

SANTIN, Janaína Rigo; MARANGON, Elizete Gonçalves. O estatuto da cidade e os instrumentos de política urbana para proteção do patrimônio histórico: outorga onerosa e transferência do direito de construir. **História**, Franca, v. 27, n. 2, p. 89-109, 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-90742008000200006&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 23 mar. 2020

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 11. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

_____. O Direito Fundamental à Moradia na Constituição: Algumas Anotações a Respeito do seu Contexto, Conteúdo e Possível Eficácia. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 20, dezembro, 2009. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-20-DEZEMBRO-2009-INGO-SARLET.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2020.

_____. **O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana e os Direitos Fundamentais**. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 62.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **A Proteção Jurídica da Moradia nos Assentamentos Irregulares**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2004.

_____. **O direito à moradia**. In: LIMA JÚNIOR, Jayme Bevenuto; ZETTERSTROM, Lena (coords.). *Extrema Pobreza no Brasil: a Situação do Direito a Alimentação e Moradia*. São Paulo: Loyola, 2002.

SERRANO JÚNIOR, Odoné. **O direito humano fundamental à moradia digna: exigibilidade, universalização e políticas públicas para o desenvolvimento**. Curitiba: Juruá, 2012

SILVA, Iranise Alves da. **A Crise da Moradia**. Rio de Janeiro: Agir, 1987.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. São Paulo: Malheiros, 1998.

_____. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

_____. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA NETO, Manoel Jorge. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

SOARES, Christiane Júlia Ferreira. **Direito à moradia e políticas públicas habitacionais: uma crítica da atuação do Estado na efetivação do direito fundamental**. 2016. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade FUMEC, Faculdade de Ciências Humanas, Sociais e da Saúde, Belo Horizonte, 2016.

SOUZA, Carlos Humberto Francisco de. **A Legitimação Fundiária e a Legitimação de Posse**. In: MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Maurício Jorge Pereira da; TORRES, Marcos Alcino Azevedo (org.). **Teoria da Regularização Fundiária: doutrina, legislação e jurisprudência à luz da lei federal n. 13.465/17**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

SOUZA, José Gileá de. **Camaçari, as duas faces da moeda: crescimento econômico x desenvolvimento social**. 2006. Dissertação (Mestrado em Análise Regional) - Universidade Salvador – UNIFACS, Salvador, 2006. Disponível em: <http://tede.unifacs.br/bitstream/tede/245/1/Dissertacao%20Jose%20Gilea%20Souza%202006%20texto%20completo.pdf>. Acesso em: 31 dez. 2019.

SOUZA, Marcos Sampaio de. **O Conteúdo Essencial dos Direitos Sociais no Constitucionalismo Brasileiro**. 2011. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia - UFBA, Salvador, 2011. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/8973>. Acesso em: 22 fev. 2020.

SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. **Direito à Moradia e de Habitação**: análise comparativa e seu aspecto teórico e prático com os direitos da personalidade. 3. ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos tribunais, 2013.

TAVOLARI, Bianca. **Direito à cidade**: uma trajetória conceitual. **Novos estud. CEBRAP**, São Paulo, v. 35, n. 1, p. 93-109, Mar. 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002016000100005&lng=en&nrm=iso. Acesso em, 15 Fev. 2020.

TIERNO, Rosane de Almeida. A Incidência da Lei Federal n. 13.465/2017 no Processo de Revisão dos Planos Diretores *In*: CHIARELLO, Felipe; PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira (coord.). **Novos paradigmas da regularização fundiária urbana**: estudos sobre a Lei n. 13.465/2017. São Paulo: Almedina, 2019.

TORRES, Ricardo Lobo. **O mínimo existencial**. São Paulo: Renovar, 2008.

TRINDADE, Thiago Aparecido. Direitos e cidadania: reflexões sobre o direito à cidade. **Lua Nova**, São Paulo, n. 87, p. 139-165, 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452012000300007&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 15 Fev. 2020

VILLAÇA, Flávio. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação**. São Paulo: Global, 1986.