



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

Direito à Cidade

Urbanização e o Direito à moradia

**Andressa Karina Pfeffer Gallio¹
Marize Rauber Engelbrecht²**

RESUMO

Este artigo aborda o processo de urbanização brasileira a partir do século XX, o tratamento jurídico e normativo do direito à moradia e o direito social à moradia. Com o desenvolvimento dos centros urbanos a classe trabalhadora que não conseguiu acessar a moradia pela via contratual ocupou o solo de forma irregular, tendo em vista o grande déficit habitacional, fatos que comprometem o desenvolvimento da cidade. Aborda-se como o Brasil introduziu normas jurídicas para garantir a concretização do direito à moradia bem como. Utiliza o método científico pautado no materialismo histórico dialético, com abordagem bibliográfica.

Palavras-Chaves: urbanização; habitação; direito social à moradia.

Abstract:

This article approaches the process of Brazilian urbanization from the twentieth century, the legal and normative treatment of the right to housing and the social right to housing. With the development of the urban centers the working class that could not access the dwelling by contractual route occupied the ground of irregular form, considering the great housing deficit, facts that jeopardize the development of the city. It addresses how Brazil introduced legal norms to ensure the realization of the right to housing as well as. It uses the scientific method based on dialectical historical materialism, with a bibliographical approach.

Key words: urbanization; housing; social right to housing.

¹ Professora da Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUC/PR; Graduada em Direito pela UNIPAR – Universidade Paranaense, Pós-graduada em Direito Constitucional com ênfase em Direito Público UNIASSELVI – Associação Educacional Leonardo da Vinci; Pós-graduada em Direito Civil com ênfase em Direito das Sucessões pela UNIASSELVI – Associação Educacional Leonardo da Vinci; Mestranda de Serviço Social da UNIOESTE - UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ – CCSA - Campus de Toledo; andressagallio1@gmail.com;

² Professora Adjunta da Universidade Estadual do Oeste do Paraná; Mestre em Serviço Social: Serviço Social, Políticas Sociais, pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo em 1999; Doutora em Serviço Social Na Pontifícia Universidade Católica e São Paulo; omarize@hotmail.com;



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

1 - INTRODUÇÃO

O presente artigo busca compreender a forma como ocorreu a urbanização e seus reflexos na habitação. A inquietação acadêmica por essa vertente temática surgiu com o atuar profissional da pesquisadora enquanto advogada, estudante e professora de Direito Civil.

Sabe-se que a urbanização não é um processo recente, ao contrário, teve início há milênios, mas cada país apresentou características peculiares no seu desenvolvimento. O Brasil, país latino-americano é fortemente afetado por problemas sociais e com baixos investimentos em diversas áreas vivenciou um processo de urbanização diferenciado dentre as várias regiões territoriais.

Entretanto, com a industrialização e intensificação dos investimentos públicos em áreas específicas, como por exemplo, as expansões das estradas que ligavam as cidades mais desenvolvidas até o interior dos estados, favoreceram e intensificaram o processo de urbanização a partir da década de 40.

Reflete-se na urbanização brasileira os problemas historicamente vivenciados, ou seja, fora forjada e intimamente afetada por uma sociedade antagônica na qual poucos detinham moradias com melhorias e atendidas por serviços públicos e grande parcela da população foi impingida a buscar garantir seu direito a um teto através da informalidade independentemente da efetivação de políticas públicas habitacionais, fatos que culminaram por densificar o déficit habitacional.

Questiona-se nessa pesquisa como a urbanização não planejada afeta diretamente o direito à moradia, que, muito embora consagrado constitucionalmente não recebe tutela adequada pelos entes estatais (Federal, Estadual ou Municipal), visto que se trata de competência comum a todos os entes estatais destinar investimentos, desenvolver políticas públicas e efetivá-las de forma que favoreçam a melhora das moradias existentes bem como, concretizar a ampliação deste direito.

Neste sentido, parte-se de uma reflexão sobre a urbanização brasileira, avançando para o tratamento jurídico dado ao direito à moradia dentro do Estado Democrático de Direito, ou seja, das normas jurídicas em vigor, e por fim, aborda-se o conceito de moradia cindindo-o do conceito de direito de propriedade.



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

2 – DESENVOLVIMENTO

2.1 A urbanização no contexto social brasileiro

O processo social da urbanização é um fenômeno que acompanha o ser humano desde os primórdios da civilização, visto que sempre existiu uma preocupação dos seres humanos com a luta pela sobrevivência e, desde o início, reuniam-se em áreas rurais.

Com o início do modelo capitalista industrial houve a decomposição das estruturas sociais agrárias existentes, situação que gerou a migração das pessoas inseridas no meio rural para os meios urbanos existentes em razão da necessidade de força de trabalho para impulsionar o modelo industrial que se instalava. (CASTELLS, 2009).

A corrida para as cidades, conforme Rolnik (2004, p. 13) “é como um ímã, antes mesmo de se tornar local permanente de trabalho e moradia, assim foram os primeiros embriões de cidades de que temos notícias”, e nelas os problemas sociais e principalmente a questão da habitação evidencia-se, contrastam a beleza e o conforto com a pobreza e a falta de condições para morar.

Assim, necessário compreender que o processo de urbanização no Brasil é vivenciado em um momento distinto do processo de urbanização no mundo, e segundo Santos (1993) generalizou-se no final do século XX, tendo em vista que até os anos de 1900 a grande população ainda habitava áreas rurais e poucas cidades brasileiras contavam com mais de 100.000,00 habitantes.

Santos (1993) afirma que a partir de 1930 a industrialização é impulsionada por novas condições políticas as quais possibilitam o crescimento do mercado interno e, a partir de então, surge “uma nova lógica econômica e territorial.” (SANTOS, 1993, p. 27).

Ressalta-se que o processo de urbanização ocorrido paralelamente à industrialização a partir da década de 30 teve muitos indicadores positivos, entre eles aponta-se a redução na mortalidade infantil, o aumento na expectativa de vida, o acesso a serviços públicos como água tratada, coleta de lixo, iluminação pública, bem como, uma majoração no índice de alfabetizados e letrados (MARICATO, 2015).

Em 1950 há um crescimento demográfico com a industrialização, a qual deve ser compreendida como um;

processo social complexo, que tanto inclui a formação de um mercado nacional,



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

quanto os esforços de equipamentos do território para torná-lo integrado, como a expansão do consumo em formas diversas, o que impulsiona a vida de relações (leia-se terceirização) e ativa o próprio processo de urbanização (SANTOS, 1993, p. 27).

É necessário compreender que a urbanização brasileira não ocorreu da mesma forma e com a mesma intensidade em todas as regiões territoriais, assim, cada uma teve um processo de urbanização (mais intenso ou menos acelerado) tendo como um dos principais fatores distintivos a industrialização e modernização que experimentavam. Na década de 80 a região Sudeste era a mais urbanizada e a região Nordeste a que contava com menores índices. Neste mesmo período a região Sul era a terceira região mais urbanizada (SANTOS, 1993).

Após a segunda guerra mundial, com investimentos públicos na infraestrutura dos meios de transportes, houve a interligação das estradas de ferro do país e também muitos investimentos em construções de estradas para conectar as diversas regiões nacionais, a partir de então a urbanização torna-se um fenômeno generalizado. (SANTOS, 1993).

Nos anos de 1980 há cinquenta milhões de novos habitantes no Brasil, e neste período há uma drástica redução na população que vive em áreas rurais e um grande aumento da população urbana, e através da integração da ciência, da tecnologia e da informação vivencia-se um “momento histórico no qual a construção ou reconstrução do espaço” (SANTOS, 1993, p. 35) imprescindível às produções hegemônicas, ainda que, limitadas a determinadas partes do território nacional.

Neste contexto de reorganização sócioterritorial, Maricato (2015) relata que entre os anos de 1980 e 2010 a população que mora em favelas elevaram-se para além da própria população total, fatos que agravaram diversos problemas socioambientais, direitos subjetivos e garantias constitucionais.

Segundo Santos (1993, p. 45) “As diferenças notadas hoje no território são, por isso, diferenças sobre tudo *sociais* e não mais *naturais*.” Com o desenvolvimento da indústria, e sendo o consumo um dos fatores que contribuíram para a urbanização e para o fortalecimento dos centros urbanos, tanto econômica quanto demograficamente, as cidades locais sofreram uma grande mudança em seu conteúdo passando a ser “estoques de meios de consumo” (SANTOS, 1993, p. 51).

Portanto, é perceptível que “Os capitais, em cada momento histórico, buscam moldar as cidades aos seus interesses, ou melhor, aos interesses de um conjunto articulado de diferentes forças que podem compor uma aliança.” (MARICATO, 2015, p. 18), fatos e fatores



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

que culminam em contradições de todas as ordens, de um lado a disseminação exacerbada da pobreza e de outro o aumento concentrado e acelerado da riqueza.

Segundo Mello (2010), as pessoas buscaram viver no meio urbano almejando melhores condições de vida, acreditando que qualidade nas relações cotidianas poderia ser usufruída por todos de maneira igualitária, acreditavam que as moradias e serviços públicos seriam melhores e mais acessíveis (MARICATO, 2015), no entanto, isso não ocorreu.

“Dispersão e concentração dão-se, uma vez mais, de modo dialético, de modo complementar e contraditório.” (SANTOS, 1993, p. 90), sendo que “O desenho espacial urbano está diretamente ligado à lógica econômica injusta e excludente, de ética reprovável com grandes e poucos grupos enriquecendo e gerando inacessibilidade da terra urbana, que alcança exatamente o segmento mais pobre da população” (MELLO, 2010, p. 29), contrapondo-se, desta forma a todo ideal de acesso igualitário e equitativo.

Portanto, é imprescindível a realização de uma análise conjunta da urbanização e do desenvolvimento e segundo Castells (2009) há uma mudança em nível técnico e econômico, bem como na qualidade das estruturas sociais, situação que gerou – e ainda gera – um aumento das forças de trabalho e, com o excesso de recursos há o surgimento de um nível superior de desenvolvimento o qual gera intensas transformações sociais.

Castells (2009) esclarece que o crescimento demográfico não está alinhado diretamente com o crescimento econômico, visto que, quanto maior o nível econômico e tecnológico menor é o crescimento demográfico, assim, é notória a diferença entre a urbanização ocorrida nos países desenvolvidos e nos subdesenvolvidos.

No Brasil isso não é diferente e percebe-se nitidamente que, com o aumento da urbanização no século XX, visto que contava com 44,67% nos anos de 1960 das pessoas morando em cidades, 67,59% em 1980 e, em 2010 chegou ao índice de 80%³, houve para além da urbanização um exacerbado crescimento demográfico e ao seu lado, diversos problemas estruturais surgiram em razão da ausência de investimentos públicos, ocasionando uma precarização na qualidade de vida das pessoas, ferindo direitos e garantias fundamentais.

Com o crescimento urbano excludente e segregante Fernandes (2002) mostra que há um grande déficit habitacional no Brasil o qual chega ao número de 6.4 milhões de unidades, ao passo, devido às contrariedades próprias do modelo atual, há 5.5 milhões de

³ IBGE. <http://www.brasil.gov.br/governo/2010/12/ibge-pais-migrou-para-o-interior-e-urbanizacao-ja-atinge-80-da-populacao>.



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

imóveis que não estão sendo devidamente utilizados, ou seja, que não atendem a função social.

Milagres (2011, p. 2) aponta que as “contrariedades e excessos do Capitalismo” contribuíram para a ocupação desorganizada e excludente dos espaços urbanos, favorecendo o crescimento de uma população marginalizada que não é nem proprietária, nem possuidora de moradia (MILAGRES, 2011).

A urbanização não terá um freio, visto ser uma consequência da própria evolução social, fato que causa a impressão de que o mundo está encolhendo em razão da escassez cada vez maior do espaço urbano (MILAGRES, 2011), frustrando diversos direitos fundamentais formalmente garantidos aos cidadãos quando da construção do espaço cultural urbano, afetando drástica e diretamente diversos direitos fundamentais, entre eles, o direito à moradia.

2.1 – Direito à moradia: evolução normativa na ordem jurídica

O direito à moradia ultrapassa a necessidade de apenas ter um “teto” ou apenas um local como abrigo das intempéries, é na verdade um conceito muito mais amplo e a sua inobservância acarreta inúmeras consequências;

[...] ter acesso a uma moradia constitui claramente uma necessidade para o ser humano, é sem dúvida a estrutura principal que permite ao homem a realização de suas obras; de sonhar e realizar os mesmos; de estabelecer uma raiz; de ser conhecido em uma comunidade; um abrigo para os dias ruins e o palácio para os dias de comemoração. É a moradia que condiciona o acesso a outros direitos essenciais do homem e não se entende o porquê de não ter recebido tratamento adequado prévio. É impossível garantir a saúde, educação e segurança sem ao menos, não oferecer uma habitação digna para o homem. Carecer de uma moradia provoca a dispersão da cédula familiar, conduz ao fracasso escolar e contribui fortemente à degradação da saúde. (MELO, 2015, p. 25)

O direito social à moradia foi reconhecido como um direito constitucionalmente protegido pioneiramente no México (1917) e posteriormente na Alemanha (1919) (SALES; SOUZA, 2014). Os autores apontam que no âmbito internacional, em 1948, o direito à moradia foi incluído e afirmado como um efetivo direito humano previsto nos artigos 13 e 25 da Declaração Universal de Direitos do Homem;

Art. 13. **Todos têm o direito** de circular livremente e **de escolher sua residência no interior de um Estado**[...] Art. 25. 1. **Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família** saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, **habitação**, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

circunstâncias fora de seu controle. [...] ⁴ (grifos nossos).

Posteriormente vários tratados internacionais passaram a dispensar um tratamento específico para o direito à moradia. Cita-se o Pacto Internacional de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais (1966), ratificado pelo Brasil apenas em 1992 assim dispôs em seu artigo 11, através do Decreto legislativo nº 591 (SALES, SOUZA, 2014);

1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequando para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento. [...] ⁵ (grifos nossos).

Conforme esclarece Nolasco (s/d) direito à moradia encontra-se também previsto em outras declarações e tratados internacionais, destacam-se: a) Declaração sobre Assentamentos Humanos de Vancouver (1976); b) Declaração sobre o Desenvolvimento (1986); c) Agenda 21 (1992); d) Agenda Habitat adotada pela Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, Habitat II (1996), com previsão expressa no capítulo II referente a metas e princípios como parte do parágrafo 13, nos termos seguintes:

Nós reafirmamos e somos guiados pelos propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas e nós reafirmamos nosso compromisso de assegurar a plena realização dos direitos humanos a partir dos instrumentos internacionais, em particular neste contexto o direito à moradia disposto na Declaração Universal de Direitos Humanos, e provido pelo Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, [...] levando em conta que o direito à moradia incluído nos instrumentos internacionais acima mencionados deve ser realizado progressivamente [...]. (SAULE JÚNIOR *apud* NOLASCO, s/d, s/p).

A autora acima referida apresenta que na Agenda Habitat II – resultado da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, há previsão da necessidade de adequada habitação para todos assegurando-se além de um local para morar, o seguinte:

[...] adequada privacidade, adequado espaço, acessibilidade física, adequada segurança, incluindo segurança de posse, durabilidade e estabilidade estrutural, adequada iluminação, aquecimento e ventilação, adequada infra-estrutura básica, bem como o suprimento de água, saneamento e tratamento de resíduos, apropriada qualidade ambiental e de saúde, e adequada locação com relação ao trabalho e serviços básicos devendo todos esses componentes ter um custo disponível e acessível (SAULE JÚNIOR *apud* NOLASCO, s/d, s/p).

Embora reconhecida internacionalmente à moradia como um direito humano, no

⁴ https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.htm. Acesso em 29/09/2018.

⁵ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em 29/09/2018.



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

Brasil apenas nos anos 2000, com a Emenda Constitucional 26 alterou-se o artigo 6º da Constituição Federal para incluir no rol dos direitos sociais o direito à moradia, assim, embora a moradia fosse consagrada universalmente como um direito à dignidade humana por estar presente na Declaração Universal dos Direitos Humanos, bem como em outros pactos internacionais, apenas recentemente é que o Congresso Nacional consagrou como um direito social, no entanto, não se trata de uma norma de aplicação automática e direta, pois depende de uma atuação estatal para ser concretizada;

Embora a emenda constitucional 26 de 2000 tenha inserido a moradia no rol do artigo sexto da Constituição da República Federativa do Brasil ao contrário dos direitos individuais caracterizados pela autonomia e oponibilidade do Estado em função da liberdade como atributo inerente à pessoa humana e os direitos sociais visam à melhoria das condições de existência dos indivíduos mediante prestações positivas do Estado as quais consistem na atividade estatal tendente a criação de serviços relativos aos direitos inseridos no referido artigo. (ROMANELLI, 2007, p. 518).

Entretanto, alguns autores afirmam que, mesmo antes da Emenda Constitucional 26, o direito à moradia recebia proteção pela Constituição Federal, visto que, é afirmando;

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; (BRASIL, 2019).

Aponta-se que, embora o Brasil tenha se comprometido internacionalmente a adotar medidas efetivas e apropriadas para concretizar o direito à moradia da década de 90, a inexistência de sanções judiciais pelo descumprimento da adoção de políticas públicas habitacionais em todas as esferas governamentais (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) favorece a inércia estatal.

A Nova Agenda Urbana (A/RES/71/256*) adotada em outubro de 2016 na Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável, denominada também Habitat III, “[...] é um documento orientado para ação que definiu padrões globais para alcance do desenvolvimento urbano sustentável, repensando a forma como construímos, gerenciamos e vivemos nas cidades.”⁶

A Nova Agenda Urbana⁷ tem o compromisso de;

32. [...] promover el desarrollo de políticas y enfoques habitacionales integrados que tengan en cuenta la edad y el género en todos los sectores, en particular en los ámbitos del empleo, la educación, la atención de la salud y la integración social, y a todos los niveles de gobierno; **políticas y enfoques que incorporen la asignación de viviendas adecuadas, asequibles, accesibles, eficientes, seguras, resilientes, bien conectadas y bien ubicadas, prestando especial atención al factor de proximidad y al fortalecimiento de la relación espacial con el resto del**

⁶ <https://nacoesunidas.org/agencia/onuhabitat/>. Acesso em 30/09/18.

⁷ <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>. Acesso em 30/09/18.



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

entramado urbano y las esferas funcionales cercanas. (HABITAT III, 2016, p. 14) (grifos nossos).

Exalta a relevância da inclusão social e de moradias que assegurem o acesso a inúmeros direitos, a Habitat III assim prevê:

106. Promoveremos **políticas de vivienda basadas en los principios de la inclusión social**, la eficacia económica y la protección ambiental. Apoyaremos el uso eficaz de los recursos públicos **para viviendas asequibles y sostenibles, incluidos los terrenos de las partes céntricas y consolidadas de las ciudades con infraestructuras adecuadas**, y alentaremos el desarrollo de ingresos mixtos para promover la inclusión y la cohesión sociales. (HABITAT III, 2016, p. 32) (grifos nossos).

Percebe-se que existem vários instrumentos normativos na ordem jurídica atual, entretanto, há efetiva ineficácia na atuação dos Poderes Públicos tanto na elaboração de políticas públicas habitacionais quanto na execução o que gera muito discurso e pouca ação, fatos e fatores que elevam a cada dia o número do déficit habitacional, impõe-se como questão central a necessidade da adoção de medidas coercitivas aos entes estatais para cumpram os deveres consagrados constitucionalmente e desenvolvam políticas públicas que concretizem direitos sociais, entre eles, o direito à moradia.

2.2 – O déficit habitacional e Direito à moradia

Romanelli (2007) aponta que o problema da habitação é um dos mais graves das sociedades contemporâneas no modo de produção capitalista, pois com uma população massivamente pobre e precários investimentos públicos, as habitações populares apresentam soluções que não favorecem segurança jurídica ao sistema de posse.

O problema habitacional é mundial, no entanto, no Brasil é expressivo e o déficit habitacional, tanto quantitativo quanto qualitativo, que nos últimos anos era de 5,5 a 6 milhões de moradias sofreu aumento pelo momento crítico da economia. (MÁXIMO, 2017).

Isso é o resultado de um longo processo histórico de exclusão social, segregação espacial e de falta de planejamento urbano que tornou a moradia, e o próprio direito à cidade, um artigo de luxo (CORREIA; FARIAS, 2011).

Dados do IBGE revelam;

[...] em 2014 somente 0,3% dos domicílios do país ainda não dispunham de iluminação elétrica e, este percentual estava em 3,2% em 2004. O atendimento pelo serviço de coleta de lixo domiciliar continuam mantendo tendência de crescimento partindo de 84,6% dos domicílios em 2004 e alcançando 89,8% em 2014. De 2013 para 2014 houve ligeira elevação no percentual de domicílios atendidos por rede geral de abastecimento de 85% para 85,4%. Este percentual era de 82,1% e 2004



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

no caso da parcela dos domicílios com esgotamento sanitário adequado atendidos pela fossa séptica houve uma expansão de 2013 para 2014 de 76,2% para 76,8% que decorreu da diminuição do percentual de domicílios com fossa séptica uma vez que o percentual daqueles atendidos por rede geral de esgoto que estava em 47,9% de 2004 manteve trajetória de crescimento até 2013 58,2%, tendo registrado em 2014 queda para 57,6%. (IBGE, 2018).

Diante desses números constata-se que muitas moradias de pessoas afetadas pela pobreza encontram-se em situações precárias, sem acesso à energia elétrica, sem coleta de lixo domiciliar e sem rede de esgotamento sanitário adequada, situações que fragilizam e vulnerabilizam a saúde e à dignidade humana.

Reafirma Romanelli (2007) que os dados citados indicam a necessidade imediata de implantação das políticas públicas habitacionais estabelecidas no Estatuto da Cidade, com a efetivação de construção de novas unidades habitacionais e a melhoria das infraestruturas nas habitações existentes.

Neste contexto, faz-se necessário uma análise de que o conceito de moradia é distinto do conceito de propriedade. Obviamente a propriedade também servir de moradia, no entanto, muitas vezes a propriedade que não cumpre a sua função social, ou seja, aquela que fica abandonada e acaba por vezes sendo ocupada por uma família, passa a servir de moradia a esta, assim, por vezes a propriedade distancia-se do conceito de moradia.

Segundo Nolasco *apud* Sales e Souza (2014, p. 130) moradia pode ser conceituada como;

[...] 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 a constitucionalidade de sua proteção.

Os autores anteriormente citados comentam que apesar da nossa Constituição indicar que é um direito social à moradia sem detalhar quais os requisitos mínimos para habitabilidade dos seus integrantes, a Organização das Nações Unidas aponta vários requisitos que devem estar presentes quando se fala em moradia, vejamos;

a) segurança jurídica para posse, independentemente de sua natureza e origem; b) disponibilidade de infra-estrutura básica para garantia da saúde, segurança, conforto e nutrição dos titulares de direito (acesso à água potável, energia para o preparo de alimentos, iluminação, saneamento básico e etc.); c) as despesas para a manutenção da moradia não podem comprometer a satisfação de outras necessidades básicas; d) a moradia deve oferecer condições efetivas de habitabilidade, notadamente assegurando a segurança física dos seus ocupantes; e) acesso em condições razoáveis à moradia, especialmente para os portadores de deficiência; f) localização que permita o acesso ao emprego, serviços de saúde, educação e outros serviços sociais essenciais; g) a moradia e o modo de sua construção devem respeitar e expressar a identidade e diversidade cultural da



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

população. (SARLET *apud* SALES; SOUZA, 2014, p. 131).

É evidente que “a ausência de alternativa habitacional para a maioria da população de menor renda nas grandes e médias cidades brasileiras, particularmente nas duas últimas décadas, teve como uma de suas consequências à ocupação irregular e inadequada ao meio ambiente urbano.” (MARTINS, 2012, p. 16).

A maioria dos “loteamentos irregulares, as ocupações informais e as favelas se assentam justamente nas áreas ambientalmente mais frágeis, protegidas por lei (através de fortes restrições ao uso) — e conseqüentemente desprezadas pelo mercado imobiliário formal.” (ALFONSIN, 2007, p.16), assim, os locais ocupados não respeitam o mínimo de requisitos necessários para garantir a habitabilidade em condições que garantam a dignidade da pessoa humana.

Impende compreender que não basta a presença de políticas públicas habitacionais, é necessário ir além, tais políticas devem garantir aos ocupantes o acesso a uma moradia que não seja vista como apenas um abrigo desprovido de condições mínimas de habitabilidade, mas que, observe padrões de segurança, que seja integrada à cidade, que haja a prestação de serviços públicos estatais para garantir a salubridade dos seus moradores.

Neste sentido;

O direito à moradia não pode ser visto apenas como o direito a um abrigo, representado tão somente pela edificação. A concepção moderna da moradia deve abranger a observação de padrões construtivos, evitando riscos à vida humana, a regularidade da posse ou da propriedade sobre a qual ascende e o acesso aos serviços e equipamentos urbanos essenciais, especialmente aos de saneamento básico, energia elétrica e coleta de lixo. Isto é, a moradia é local onde o indivíduo tenha condições de viver dignamente, em condições de salubridade física e mental, e que lhe forneça as condições mínimas necessárias para o desenvolvimento de suas potencialidades e manutenção de seu bem-estar e de seus familiares. (SOUZA *apud* SALES, SOUZA, 2014, p. 132).

Nolasco aponta que há diferença entre o direito à moradia e moradia e explica a interdependência entre eles, vejamos;

O direito de 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. Nesse sentido, moradia é o lugar íntimo de sobrevivência do ser humano, é o local privilegiado que o homem normalmente escolhe para se alimentar, descansar e perpetuar a espécie. Constitui o abrigo e a proteção para si e para os seus; daí nasce o direito à sua inviolabilidade e à constitucionalidade de sua proteção. Há vínculo de dependência entre esses dois direitos. O direito à moradia tende ao direito de morar e só se satisfaz com a aquisição deste em sua plenitude (NOLASCO, s/d, p.01-02)



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

É notório, portanto, que não basta a garantia de apenas um abrigo aos moradores afetados pela questão habitacional, é necessário a garantia de acesso à própria cidade, a qual é vista como um direito enquanto lugar de realização plena de todos.

3 - CONCLUSÃO

Compreende-se que a urbanização é um fenômeno que acompanha o desenvolvimento da própria humanidade, e nos dias atuais chega-se os índices superam as marcas de que 80% das pessoas habitam os centros urbanos.

Os governantes de diferentes épocas e momentos sociocultural depararam-se com os problemas emergentes do processo de urbanização, no entanto, a agenda política que cada um adotou refletiu diretamente na habitação, ou melhor, no déficit habitacional, e as soluções adotadas ou priorizadas foram incapazes de afastar, tampouco minimizar tais problemas, os quais afetaram e afetam inúmeros direitos humanos ou fundamentais.

Sabe-se exatamente como conter tais situações, contudo, para pôr em prática políticas públicas que busquem concretizar o direito social à moradia é necessário fazer escolhas, as quais, certamente irão contrariar os interesses dos grandes investidores imobiliários e, neste jogo de poder, é histórica a vitória dos opressores sobre os oprimidos.

Apenas com políticas públicas fortes e que apontem claramente às responsabilidades estatais em caso de inobservância, e ainda, que almejem atingir todo o plexo de matérias urbanísticas, registra, ambientais e sociais é que será possível garantir aos cidadãos uma efetiva integração à cidade, preconizando à função social de todos os espaços – públicos ou privados – garantindo-se a predominância do interesse comum sobre o interesse individual de propriedade, propiciando-se espaços urbanos socialmente justos para que as pessoas se apropriem do território e democratizem variados aspectos de poder, de produção e de cultura dentro dos parâmetros da justiça social e com condições ambientalmente sustentáveis.

Portanto, é necessária a luta diária e reiterada pela efetivação de medidas plenas que não tenha como objeto central de preocupação apenas a moradia em si mesma, mas que buscam romper com as barreiras históricas, que concretizem a inclusão social e proporcione uma real integração socioespacial garantindo-se direitos e excluindo-se a segregação.



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

4 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALFONSIN, Betânia. **O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil.** In: ROLNIK, Raquel et al (Coord.), **Regularização fundiária sustentável: conceitos e diretrizes.** Brasília: Ministério das Cidades, 2007, p. 78.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil,** 1988.

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 09/12/2017.

_____. **Instituto Brasileiro de Geografia e Cartografia - IBGE**

<<https://brasilemsintese.ibge.gov.br/habitacao.html>>. Acesso em 10/12/2017.

_____. **Unicef Brasil.**

<https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.htm>. Acesso em 29/09/2018.

CASTELLS, Manuel. **A Questão Urbana.** São Paulo/SP: Editora Paz e Terra S/A. 2009.

CORREIA, Arícia Fernandes; FARIAS, Talden. **Regularização Fundiária Sustentável, Licenciamento Urbanísticos e Energia Solar.** Revista de Direito da Cidade, vol.07, nº 02. Rio de Janeiro: 2011. p. 863-901.

FERNANDES, Edésio. **A natureza curativa dos programas de regularização.** In: ALFONSIN, Betânia et al (Coord). **Regularização da Terra e da Moradia. O que é e como implementar.** Osasco/SP: Editora Peres, 2002.

MARICATO, Erminia. **Para entender a crise urbana.** São Paulo/SP: Editora Expressão Popular, 2015.

MARTINS, Maria Lucia Refinetti. **Tudo deve ser regularizado?** In: ALFONSIN, Betânia et al (Coord). **Regularização da Terra e da Moradia. O que é e como implementar.** Osasco/SP: Gráfica Peres, 2012.

MÁXIMO, Luciano. **Déficit habitacional aumenta com a recessão.**

<<http://www.valor.com.br/brasil/4882412/deficit-habitacional-aumenta-com-recessao>>

Acesso em 10/13/2018.

MELO, Lígia. **Direito à moradia no Brasil. Política Urbana e acesso por meio da Regularização Fundiária.** Belo Horizonte/MG: Editora Fórum, 2010.

MILAGRES, Marcelo de Oliveira. **Direito à Moradia.** São Paulo/SP: Editora Atlas S.A., 2011.

NOLASCO, Loreci Gottschalk. **Direito Fundamental Social à Moradia: Aplicação, Limites e a Responsabilidade do Estado Brasileiro.**

<<http://sisnet.aduaneiras.com.br/lex/doutrinas/arquivos/100807.pdf>> Acesso em 30/09/18.

ROLNIK, Raquel. **O que é a cidade.** São Paulo. Brasiliense, 2004. Disponível em:

<<https://arquiteturaeurbanismosite.files.wordpress.com/2016/03/rolnik-raquel-o-que-e-a-cidade-livro-completo.pdf>> Acesso em 27/03/18.



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

ROMELLI, Luiz Claudio. **Direito à Moradia à Luz da Gestão Democrática**. Curitiba/PR: Juruá Editora, 2007.

SALES, Náglia Naiara; SOUZA, Adriano Stanley Rocha. In. SOUZA, Adriano Stanley Rocha;

ARAUJO, Marinella Machado (Org.) **Estudos Avançados de Direito à Moradia**. Belo Horizonte: Arraes Editores: 2014.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo. Ed. Hucitec: 1993.