

O DIREITO À PROPRIEDADE E A FUNÇÃO SOCIAL DAS FAVELAS COMO CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

NERI, Denise Teixeira.¹

SILVA, Daisy Rafaela da.²

RESUMO: O presente artigo tem por finalidade denotar a importância da função social da propriedade das favelas, ao qual se reflete a uma repartição de desigualdade econômica, caracterizada pela incorreta ocupação em áreas impróprias para fixação de residência, devido a diversos fatores, dentre os quais, destaquem-se a instabilidade do local e a insegurança gerada pelo mesmo. Este estudo, através de pesquisas bibliográficas e em *websites* almeja elaborar uma comparação entre a realidade vivida no Brasil e em outros países, bem como explicar qual a real importância de possibilitar ao ser humano o direito de viver de forma no mínimo digna, gerando a criação de laços sociais, culturais e financeiros sem que sofram abusos impostos pelo Estado, o qual deve ser visto como garantidor do direito à propriedade à toda a população.

PALAVRAS-CHAVE: Direito a propriedade; Função Social; Favelas, Direitos Fundamentais; Direitos Humanos.

¹ Denise Teixeira Neri. Conciliadora do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Graduanda do Curso de Direito na instituição Centro Universitário Salesiano de São Paulo - UNISAL Lorena. E-mail: denise.nerii@gmail.com.

² Daisy Rafaela da Silva. Pós-Doutoranda pela Universidade Nacional de Cordoba (CEA - Centro de Estudos Avançados) Argentina. Doutora em Direito. Mestre em Direitos Difusos e Coletivos. Professora Titular do Programa de Mestrado em Direito do Centro Universitário Salesiano de São Paulo (UNISAL), de Lorena/ SP e nos Cursos de Graduação em Direito e Pós-Graduação em Direito e Formação Docente. Professora e Pesquisadora do Programa de Mestrado em Direito do Centro UNISAL de Lorena - SP. Professora Doutora III da EEL USP, onde ministra Legislação Ambiental e Direito aplicado à Engenharia. Pesquisadora dos Grupos de Estudos "Ética e Meio Ambiente", "Direito das Minorias" e do Observatório de Violências nas Escolas UCB/UNESCO/ UNISAL. Integra o NDE (Núcleo Docente Estruturante) do Curso de Direito do UNISAL - Lorena SP. Coordenadora do Núcleo de Estudos de Direitos Humanos do UNISAL - Lorena-SP Líder do Grupo de Pesquisa "Direitos Humanos" cadastrado junto ao CNPq. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direitos Difusos e Coletivos, atuando principalmente nos seguintes temas: Direitos humanos, direito ambiental, direitos culturais, inclusão social (igualdade e desigualdades). E-mail: daisyrafa1@hotmail.com.

ABSTRACT: The purpose of this article is to denote the importance of the social function of favela property, which is reflected in a distribution of economic inequality, characterized by incorrect occupation in areas unsuitable for residence fixation, due to several factors, among which stand out the instability of the site and the insecurity generated by it. This study, through bibliographical research and websites, aims to compile a comparison between the reality lived in Brazil and in other countries, as well as explaining the real importance of enabling the human being to live in the least dignified way, generating the creation social, cultural and financial ties without being abused by the State, which must be seen as guaranteeing the right of property to the entire population.

KEYWORDS Right to property; Social function; Slums; Fundamental Rights; Human Rights.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Evolução histórica da propriedade. 2.1 Evolução histórica do Direito de Propriedade no Brasil. 3. A função social das favelas e a política pública no Brasil. 3.1 Direito de laje como propriedade nas favelas. 3.2 Programa de Políticas Públicas e a Função de Desenvolvimento Social. 4. A política pública do direito à moradia internacional. 4.1 A Política Pública na Europa. 5. Considerações Finais.

1. INTRODUÇÃO

Mediante as desigualdades sociais e o concomitante número de pessoas que vivem em condições precárias na sociedade, o processo de ocupação irregular em terrenos desabitados ou em áreas que não são recomendadas para a moradia vem crescendo ao longo dos anos, o que faz com que estas pessoas ocupem locais desabitados, por muitas vezes áreas de risco, tendo assim a posse do bem alienado, bem como, constituindo uma comunidade ao qual chamamos de favela. Estas comunidades com o passar do tempo, passam por um processo de urbanização, ao qual recebem saneamento básico, infraestrutura e outros direitos Estatais, para oferecer o mínimo de dignidade a estas pessoas.

2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA PROPRIEDADE

O sentido de propriedade advém junto com o indivíduo, ao qual, tem seu nascimento junto com o fenômeno social, abraçado pelo Direito à moradia, bem como o mínimo para o ser humano viver de forma digna.

A palavra “*Jus in re*” vem do latim que significa: “direito sobre a coisa” ou “direito de propriedade”. Tanto a Grécia antiga quando o Império Romano, faziam distinção entre propriedade e posse, tal modo que os juristas romanos traziam o conceito de direito de propriedade como algo absoluto, indisponível, quase uma garantia fundamental do indivíduo, deste modo, faziam a distinção de que a propriedade se valia a quem exercia o poder jurídico absoluto sobre a coisa corpórea, como o usufruto, penhor e servidão, quanto a posse, estava relacionado a determinado direito, como a compra e venda, doação, dote e a detenção de coisa abandonada. Nesse sentido, a propriedade passa a ser pertencente por usucapião (MACIEL, 2013)³.

Durante o período da Idade Média, o direito de propriedade era mantido como condição de manutenção da divisão dos poderes sociais, havendo uma concentração de poder emanado a quem detinha a maior concentração de bens sobre os demais indivíduos.

Assim, nas palavras do Professor Caio Tácito (1997):

Embora o Direito Romano não ofereça um conceito explícito da propriedade, os juristas da Idade Média foram colher em fragmento do Digesto o princípio essencial do aspecto dominante da senhoria a se exprimir na faculdade de usar, fruir e dispor da coisa como um direito subjetivo que se opõe a terceiros, obrigados a respeitá-los *jus utendi, fruendi e disponendi*.⁴

Nesse sentido, é notório que o domínio de terras é o objeto fundamental para a manutenção do poder, tendo em vista que a propriedade é o motivo de fortalecimento econômico e político, principalmente das monarquias absolutistas que surgem na fase da Idade Moderna, onde a conquista de novas terras e até mesmo a usurpação do direito de

³ MACIEL, José Fabio Rodrigues. História do Direito. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 135.

⁴ TACITO, Caio. Temas de direito público. 1. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1997. p. 581.

propriedade alheio era motivo para o fortalecimento do poder que se concentrava com maior relevância.

Surgia, ainda no direito romano, a figura do *pater familias*, que eram os detentores do pátrio poder de todos os direitos para administrar os bens patrimoniais da família, ao qual cabia apenas o pai ser o detentor da manutenção patrimonial.

Nesse sentido, nos ensina Caio Mário da Silva Pereira (2000) que:

Somente o pater adquiria bens, exercendo a *domenica potestas* (poder sobre o patrimônio familiar) ao lado e como consequência da pátria *potestas* (poder sobre a pessoa dos filhos) e da *manus* (poder sobre a mulher).⁵

Assim, entende-se que o domínio da propriedade se constituía em torno da figura dos *pater familias*, aos quais os poderes eram ligados à apropriação de bens na órbita familiar.

Na última fase do império, o sistema proprietário se tornou enfraquecido devido a concentração de propriedade no domínio de poucos proprietários e posteriormente sofreu a ruptura devido a invasão dos povos bárbaros, ao qual as terras eram distribuídas individualmente e não mais para os clãs, fazendo com que a redistribuição de terras ratificasse a desigualdade de riquezas⁶. Para se protegerem contra invasões dos bárbaros e manter a manutenção dos poderes, a nobreza confiava o domínio de suas terras oferecendo proteção em troca de prestação de serviços à vassalagem, que tinham o dever de jurar fidelidade aos seus senhores.

Ao longo dos séculos XVII e XVIII, surgiu a chegada do Iluminismo pautado de correntes fundamentais como o empirismo e o racionalismo, criando duas vertentes cruciais para a positivação do direito de propriedade.

De um lado, pensadores como Locke, Hobbes e Rousseau defendiam a vertente do contratualismo, sustentando que o homem era detentor de direitos e que os levavam para a vida em sociedade, no qual Hobbes defendia que as pessoas viveriam sem regras e que

⁵PEREIRA, Caio Mário da Silva. Instituições de Direito Civil: direito de família. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 18. Vol. 5

⁶MACIEL, José Fabio Rodrigues. História do Direito. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 148.

somente surgiria depois de pactuado as regras estabelecendo limites de convívio social e de subordinação política (RIBEIRO, 1986)⁷.

De outro lado, a vertente jusnaturalista, buscou positivizar os direitos fundamentais e individuais que seriam precedentes a sociedade e ao Estado, devendo estes serem respeitados. Neste sentido, Locke (1986)⁸, preconiza que os direitos fundamentais individuais deveriam ser positivados na transação entre o estado de natureza para o estado contratual.

Após as revoluções liberais do séc. XVIII, surgiram novos fatos na trajetória das civilizações que mudaram as regras de concepção dos direitos fundamentais. A transição do Iluminismo para a Idade Contemporânea foi marcada pelo fenômeno da Revolução Industrial, onde o modelo da economia capitalista, prosperava o período de contestação de ideias, onde, defendia-se que direito de propriedade era absoluto, e portanto, um novo tratamento constitucional precisava ser observado.

Assim, afirma nesse sentido Jorge Miranda (2017):

Nas constituições liberais, como se sabe, ele (o direito de propriedade) surge a par da liberdade e da segurança como componente da sua ideia de direito; ou é considerado uma liberdade tão cuidadosamente protegida como as restantes. Já em constituições de tendências sociais, ainda quando não se dissocia dos direitos fundamentais, fica condicionado por outros interesses e valores da ordem econômica e posto a serviço de uma função social. E nas constituições do tipo soviético fica reduzida aos bens que dele positivamente podem ser objeto e reduzido na sua força preceptiva perante a lei e a administração.⁹

2.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO DIREITO DE PROPRIEDADE NO BRASIL

No Brasil, em seu período colonial, a distribuição de terras eram condicionadas aos interesses da Coroa, bem como daqueles a ela ligados quer seja por interesses sociais ou até mesmo por afetividade.

Assim, preconiza Gilberto Bercovici (2005):

⁷ RIBEIRO, Renato Janine. Hobbes: o medo e a esperança. In: WEFFORT, Francisco C. Os clássicos da Política. 12. ed. São Paulo: Ática, 1986. p. 53.

⁸ MELLO, Leonel Itaussu Almeida. John Locke e o individualismo liberal. In: WEFFORT, Francisco. *Os clássicos da Política*. 12. ed. São Paulo: Ática, 1986. p. 85.

⁹ MIRANDA, Jorge. Manual de direito Constitucional: Direitos fundamentais. 2. ed. Almedina: São Paulo, 2017. p. 523

As características das sesmarias eram a gratuidade e a condicionalidade. As Ordenações determinavam que a concessão de terras fosse gratuita, sujeita apenas ao dízimo para a prorrogação da fé. O fato de o solo colonial pertencer à Coroa, sob jurisdição espiritual da Ordem de Cristo, garantiu a gratuidade da concessão.¹⁰

No marco das constituições de 1824 e 1891 surgiu a Lei das Terras que trouxe o direito da propriedade privada no Brasil. Esta Lei regulamentava o direito de posse e a descentralização de terras.¹¹ Nesse sentido, o Código Civil de 1916 ratificou a relação jurídica do direito de propriedade.

A Constituição, de 1934 rompia com a visão de Estado durante a Republica Velha. Assim, resultou as revoluções sociais do início do século que trazia a ideia de que o direito de propriedade não podia ser exercido contra o interesse social ou coletivo.¹²

A Constituição outorgada, de 1937 restringiu totalmente o direito de propriedade aos termos da Lei, fazendo com que o direito de propriedade fosse centralizado nas mãos do presidente da República. O conteúdo do direito de propriedade foi desconstitucionalizado, fazendo com que o assunto fosse tratado por leis inferiores.

O Estado novo por meio do Decreto-Lei nº 3.365/1941, trouxe a Lei da desapropriação, ao qual, inclusive, condicionava a possibilidade de desapropriação para fins de utilidade pública.¹³

Cerca de 1 (um) ano após o final do primeiro governo de Getúlio Vargas, o país passou por um processo de redemocratização com a promulgação da Constituição Social de 1946, que voltou a fomentar discussões sobre o conceito de direito à propriedade. O art. 141 manteve a possibilidade da desapropriação por interesse social da Constituição anterior. No

¹⁰ BERCOVICI, Gilberto. A Função Social da Propriedade. *In*: Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 119.

¹¹ No artigo 4º da Lei nº 601, de 18.09.1850 trazia em seu dispositivo que: Serão revalidadas as sesmarias, ou outras concessões do Governo Geral ou Provincial, que se acharem cultivadas, ou com princípios de cultura, e morada habitual do respectivo sesmeiro ou concessionário, ou do quem os represente, embora não tenha sido cumprida qualquer das outras condições, com que foram concedidas.

¹² Artigo 113 da Carta Constitucional de 1934.

¹³ Redação do artigo 122 - A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: 14) o direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. O seu conteúdo e os seus limites serão os definidos nas leis que lhe regularem o exercício.

entanto, trouxe um importante progresso social no art. 147 que unificou a ideia de propriedade e o bem-estar social.¹⁴

A Constituição de 1967, traz em seu cenário o período do regime militar, que mesmo de forma centralizadora e autoritária, detém o direito em relação à propriedade.

Após a Emenda Constitucional n. 01/69 e o Ato Institucional n. 5, em seu artigo 153, §22, aduz que a propriedade estava garantida como um direito, mas não como garantia de função social.

A Constituição Federal de 1988, traz em seu artigo 5º, inciso XXII, a garantia do direito de propriedade. Todavia, o inciso XXIII do mesmo artigo, traz o conceito que a propriedade atenderá a sua função social. Ainda, no tocante ao artigo 5º, inciso XXIV, foram mantidas as regras de desapropriação em casos de interesse social ou de ordem pública. É importante salientar que neste mesmo inciso, cabe a obrigação do Estado o ressarcimento da propriedade à título de indenização ao particular, bem como algumas limitações nos casos previstos do artigo 173 ao direito de propriedade como a servidão, a ocupação temporária, a requisição e da desapropriação já apreciado nesta Constituição.

3. A FUNÇÃO SOCIAL DAS FAVELAS E A POLÍTICA PÚBLICA NO BRASIL

Na observância que se perpetua ao longo dos séculos, as favelas no Brasil são consideradas como uma consequência da má distribuição de renda do País. Após a abolição da escravidão, que deu liberdade de ir e vir aos negros, houve a necessidade da migração dessa população para cidades urbanas em busca de emprego e moradia.

Assim, aduz Darcy Ribeiro (1995):

¹⁴ Constituição de 1946, artigo 141: A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: § 16 - É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior.

A abolição, dando alguma oportunidade de ir e vir aos negros, encheu as cidades do Rio e da Bahia de núcleos chamados africanos, que se desdobraram nas favelas de agora.¹⁵

Tendo em vista a falta de recursos, os ex-escravos, sem terras e sem opções de trabalho, se habitavam em terrenos baldios. Mesmo antes da primeira favela passar a existir, os cidadãos pobres eram afastados das cidade e forçado a viver em subúrbios.

O surgimento das favelas nas cidades, aconteceu de maneira informal na medida que impulsionado pelo movimento da migração, principalmente de escravos e trabalhadores do campo, resultam na efetiva inserção das pessoas para as grandes cidades, cuja principal finalidade era a busca por emprego e melhores condições de vida. A partir da expansão das cidades, a urbanização das favelas, foi considerado uma das premissas cruciais para a consecução do desenvolvimento econômico e social do país.

A Secretaria Nacional de Habitação (2010) afirma:

Historicamente, o excessivo custo da terra urbanizada nas cidades brasileiras, somado à baixa capacidade de pagamento das famílias e à falta de alternativas habitacionais acessíveis no mercado formal ou à insuficiência das políticas habitacionais para as famílias de mais baixa renda, são fatores que têm levado um significativo contingente da população a viver em assentamentos precários e informais.¹⁶

As favelas no Brasil ou aglomerados subnormais,¹⁷ segundo o Censo 2010 do IBGE, o Brasil tinha cerca de 11,4 milhões de pessoas morando em favelas e cerca de 12,2% delas (ou 1,4 milhão) estavam no Rio de Janeiro. Considerando-se apenas a população desta cidade, cerca de 22,2% dos cariocas, ou praticamente um em cada cinco, eram moradores de favelas. No entanto, ainda em 2010, Belém era a capital brasileira com a maior proporção de pessoas residindo em ocupações desordenadas: 54,5%, ou mais da metade da população. Salvador (33,1%), São Luís (23,0%) Recife (22,9%) e o Rio (22,2%) vinham a seguir.

¹⁵ RIBEIRO, Darcy. O Povo Brasileiro: A formação e o sentido do Brasil. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

¹⁶ BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. Urbanização de Favelas: experiência do PAC. Secretaria Nacional de Habitação. 2008. Disponível em: http://aprece.org.br/wp-content/uploads/2015/11/Manual_PAC_Favelas_2007_2010.pdf. Acesso em: 03 de maio de 2018.

¹⁷A favela recebeu do Censo do IBGE a denominação de aglomerados subnormais porque vai a todos os domicílios do país. No entanto, essa operação é realizada apenas a cada 10 (dez) anos.

De acordo com as informações da PNAD 2015¹⁸, cerca de 72,5% dos domicílios urbanos do país contavam com os três serviços básicos de saneamento: conexão à rede de esgoto, coleta de lixo e água encanada. Isso significa que aproximadamente 18,7 milhões de domicílios urbanos não contavam com pelos menos um dos três serviços.

Segundo a PNAD, a distribuição regional desses serviços de saneamento é bastante desigual. Na região Norte, cerca de apenas 23,6% dos domicílios urbanos contavam com os serviços de saneamento, enquanto no Sudeste, esse percentual chegava a 93,1%. Os três estados brasileiros com as menores proporções de domicílios urbanos com acesso aos três serviços básicos de saneamento eram Amapá (3,7%), Piauí (11,9%) e Rondônia (13,2%). No extremo oposto, estavam São Paulo (94,8%), Distrito Federal (90,4%) e Minas Gerais (89,7%).

Contudo, isso demonstra a desigualdade de distribuição de renda no sistema brasileiro, ao qual a população, em busca de uma maneira de garantir o seu sustento e de sua família, busca o seu direito de moradia, por meio da usucapião amparado pela Constituição Federal em seu artigo 183:

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.

Assim nos ensina Nelson Saule Jr. (1997)¹⁹, sobre a finalidade da usucapião:

O instituto da usucapião tem como finalidade reconhecer o direito à moradia das pessoas e famílias que vivem nos assentamentos em condições precárias de habitabilidade e de segurança jurídica, tais como favelas, loteamentos clandestinos e irregulares nos bairros periféricos, conjuntos habitacionais abandonados, em habitações coletivas (cortiços), na chamada cidade clandestina ou informal. A usucapião urbana é um instrumento e regularização fundiária destinado a assegurar o direito à moradia desses segmentos sociais.

¹⁸ PNAD é a sigla de: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.

¹⁹ SAULE JÚNIOR, Nelson. O Direito à Moradia como Responsabilidade do Estado Brasileiro. 1997.

A questão habitacional se tornou assunto de suma importância no que diz respeito à urbanização da sociedade, sendo assim, que antes ao período de industrialização no Brasil, o problema não apresentava tamanha relevância para os administradores da política pública.

Assim, indaga José Afonso da Silva (2010):

Enquanto predominava a vida rural o problema não se punha, porque cada qual cuidava de organizar sua própria moradia segundo suas condições econômicas, utilizando para isso terrenos públicos ou particulares, ainda que a população pobre morasse sempre em condições precárias. Não se tinha consciência de um direito especial, inerente a pessoa humana, que é o direito à moradia.²⁰

As favelas geralmente são formadas em áreas próximas ao centro das cidades, devido a facilitar a locomoção, tendo em vista o alto custo do transporte público e à maior demanda de empregos. Nesse sentido, é que se pode observar na formação de favelas nas periferias das grandes cidades, em razão ao alto custo da terra e dos impostos, tornando-se inviável a classe média baixa custear o seu sustento.

Assim elucidada, Edésio Fernandes (1998) acerca dos fatores que agravaram a crise habitacional:

As Favelas são o resultado sócio espacial da combinação de fatores históricos envolvendo diversos processos sócio econômicos formais e informais, as condições de determinação dos custos do trabalho urbano-industrial, bem como os processos de desenvolvimento urbano e de especulação imobiliária. Sendo também o produto da ação do poder público em tais processos inter-relacionados, o processo de favelização tem de ser entendido no contexto mais amplo da falência da política habitacional brasileira, que resultou em um *déficit* gigantesco de moradias, além de outras graves consequências sociais e ambientais. Em suma, as favelas são a expressão mais radical – e crua das desigualdades e contradições que se encontram na base da estrutura social brasileira.²¹

3.1 Direito de laje como propriedade nas favelas

²⁰ SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

²¹ FERNANDES, Edésio. Direito Urbanístico: Direito do Urbanismo: entre a "cidade legal" e a "cidade ilegal". Belo Horizonte: Livraria del Rey, 1998. 11 p. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3998940/mod_resource/content/1/FERNANDES_E_DireitoUrbanistico_Intr_1998.pdf>. Acesso em: 03 maio 2018.

Devido a falta de expansão para construírem moradias, ocorre uma prática imobiliária muito comum em favelas, e essencialmente nas favelas cariocas, que denota a apropriação de um bem imóvel em posição verticalizada, e hoje tendo previsão legal no ordenamento jurídico criado pela Lei Complementar nº 13.465 de 2017, em seu artigo 13, §1º, VII²², que regula o direito de laje, e posteriormente amparado pelo artigo 1.510 do Código Civil.

Segundo, Corrêa (2016):

o “Direito de Laje” ocorre de diversas formas, contudo, a mais recorrente é quando um morador de uma habitação térrea vende a outra pessoa o “direito” de construir moradia sobre a laje de sua casa. Outra forma em que se manifesta o “Direito de Laje” quando o futuro morador do terreno de superfície vende a sua laje sem que sua casa esteja pronta ou sem, sequer, que a laje esteja construída. Nesses casos o vendedor usa o dinheiro da venda da laje para construir ou para dar acabamento à sua futura moradia. Compradores e vendedores admitem tacitamente o “Direito de Laje”, mesmo em circunstâncias especiais, como o caso do “contrato” de venda de laje não construída.²³

A venda da propriedade de laje funciona como a compra e venda de um imóvel. No entanto, para a realização da venda é preciso ter a anuência da Associação de moradores para que possa ser, posteriormente, concretizada a tradição.

Nesse sentido, elucida Magalhães (2009):

Um aspecto de suma importância, e que se pode indagar se não integraria o *direito consuetudinário* da favela estudada, consiste no fato de que a compra e venda de imóveis deve ser intermediada pela Associação de Moradores, isto é, a compra só seria válida e reconhecida publicamente se realizada perante o representante da Associação, via de regra o seu próprio presidente. Segundo os depoimentos colhidos, essa norma vale para todo e qualquer imóvel vendido na área da favela, “até mesmo para o mais modesto barraquinho”, e constitui um procedimento reconhecido por todos e que oferece segurança consistente na legitimação do adquirente em face de todos os moradores atuais e futuros daquela favela. Tratar-se-ia, pois, de um ato que, à luz dos costumes locais, confere eficácia *erga omnes* à

²² Lei Complementar nº 13.465/2017. Artigo 13, §1º, VII - O primeiro registro do direito real de laje no âmbito da Reurb-S.

²³ CORRÊA, Cláudia Franco. Controvérsias entre o direito de moradia em favelas e o direito de propriedade imobiliária na cidade do Rio de Janeiro: O "direito de laje" em questão. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, Não use números Romanos ou letras, use somente números Arábicos. **Anais**. Brasília: Conpedi, 2016. p. 1 - 88. Disponível em: <<https://www.conpedi.org.br/publicacoes/y0ii48h0/929a805v/1P20biS8TwWoxxf8.pdf>>. Acesso em: 03 maio 2018.

compra do imóvel.²⁴

Na observância de atender as necessidades, bem como organizar a política de compra e venda dos imóveis das favelas, que a Associação regulamenta através de um documento padrão denominado Termo de Transferência de Benfeitoria, para que, só depois esse documento possa ser lavrado em Cartório, finalizando a tradição.

3.2 Programa de Políticas Públicas e a Função de Desenvolvimento Social

A falta de política pública e planejamento do Estado, mediante o descaso com a população de baixa renda, apenas reflete a imagem da desigualdade entre as classes sociais com a distribuição de recursos de forma desigual. Mediante a tal problemática, foi criado pelo governo, o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) que promoveu grandes avanços no planejamento e na execução de obras de infraestrutura social, urbana, do país, contribuindo para o crescimento e desenvolvimento sustentável.

Assim, abordou o Ministério das Cidades:

Aprovado pela Portaria: nº 411 de 28 de agosto de 2008, o Manual de Instruções para a Aprovação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das cidades inseridos no programa PAC prevê as seguintes ações: “Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários; Apoio ao Poder Público para Construção Habitacional para Famílias de Baixa Renda, e Apoio à Elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social”.²⁵

Efetivamente, O PAC é composto por duas grandes diretrizes que norteiam sua implantação, um com o direcionado para a urbanização de favelas e saneamento, e o outro com obras na área de infraestrutura, como hidrelétricas e estradas.

²⁴ MAGALHÃES, Alex Ferreira. O direito das favelas no contexto das políticas de regularização: a complexa convivência entre legalidade, norma comunitária e arbítrio. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, [s.l.], v. 11, n. 1, p.89-104, 31 maio 2009. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR). <http://dx.doi.org/10.22296/2317-1529.2009v11n1p89>. Disponível em: <<http://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/download/212/196>>. Acesso em: 04 maio 2018.

²⁵ 5ª jornada internacional de políticas públicas. 2011, abordou sobre o projeto de Lei do Ministério das Cidades.

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) entre os anos de 2008 e 2011, executou obras em favelas do Complexo do Alemão, bairro localizado na Zona Norte do município do Rio de Janeiro. Neste período, por meio de uma parceria entre governos municipal, estadual e federal, em conjunto com consórcios de empreiteiras do setor da construção civil, a região do subúrbio carioca teve um significativamente benefício com os novos conjuntos habitacionais e uma série de instrumentos públicos construídos e instalados como: escolas, unidade de atendimento médico, creches e um sistema de transporte conhecido como Teleférico do Alemão.

Com a participação do Ministério das Cidades (MCidades) em parceria com a Caixa Econômica Federal (Caixa) financiadora do PAD, usou como base, as experiências de políticas públicas de cidades da América Latina²⁶, que apresentavam baixos índices de desenvolvimento social. Tais políticas visavam implementar um tipo de urbanismo denominado social. Sobretudo, o urbanismo social tinha como objetivo a recuperação da infraestrutura, concomitantemente aos projetos voltados para a habitação popular, bem como a legalização das atividades profissionais do micro empreendedorismo consideradas pelo poder público como informais. Sendo assim, o projeto tinha como prisma a participação social, como mecanismo de inclusão da população local nos processos de acompanhamento do programa no território bem como a integração das favelas ao conjunto urbano da cidade.

A implementação do PAC teve como base, o que Jorge Mario Jáuregui (2010) conceituou como urbanismo social, ao qual seria:

Articular uma construção de cidade (não só de habitação, mas também da habitação com seus complementos de equipamentos e serviços sociais: educação, trabalho, transporte saúde, cultura) com condições de urbanidade e espaço público. O urbanismo social deve ser concebido na perspectiva da mobilização produtiva do território (detecção de potenciais) e os projetos de impacto urbano devem ser elaborados sob a ótica da eco-eficiência no campo dos recursos tanto materiais quanto humanos (...). O urbanismo social, no sentido aqui sustentado, significa a consideração das condições de vida urbana em primeiro lugar, por sobre qualquer outra perspectiva, econômica ou técnica.²⁷

²⁶ Comunas de Medellín, na Colômbia

²⁷ JÁUREGUI, Jorge Mario. Urbanismo Social. 2010. Ano 7. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1116:catid=28&Itemid=23>. Acesso em: 03 maio 2018.

Contudo, o PAC é responsável pela gestão, execução e acompanhamento de milhares de empreendimentos pelo País. Segundo o sexto balanço feito do ano de 2015 a 2018, o programa alcançou até 31 de dezembro de 2017, 87,1% saindo de R\$ 386,6 bilhões, realizados até dezembro de 2016, para R\$ 547,5 bilhões.²⁸ Ainda mesmo, com o programa demonstrando vários avanços na infraestrutura das favelas, muitas regiões ainda carecem deste benefício.

4. A POLÍTICA PÚBLICA DO DIREITO À MORADIA NO ÂMBITO INTERNACIONAL

Inúmeras são as políticas públicas internacionais que oferecem benefícios à população com programas habitacionais. Nos Estados Unidos (EUA), programas de Assistência à Habitação fornecem em cerca de 1,2 milhão de unidades habitacionais. O Programa de *Vouchers Housing Choice*²⁹ fornece certificados para alugar unidades aprovadas. O subsídio permite que eles não paguem mais de 30% (trinta pontos percentuais) de sua renda. As agências locais administram isso a 2,2 milhões de locatários.³⁰

O valor do *voucher* é calculado com base em uma locação padrão para a localidade (definida pelas Agências Públicas de Habitação)³¹ ao qual reduzem por um valor de participação por família. O valor da participação totaliza em 30% (trinta pontos percentuais) da renda mensal da família. O resultado final do programa de cupons é limitar a despesa de aluguel de uma família 30% (trinta pontos percentuais) de sua renda externa. Para qualificar um inquilino deve ter renda abaixo de 50% (cinquenta pontos percentuais) da renda média por área metropolitana.

4.1 A Política Pública na Europa

²⁸ PLANEJAMENTO, Ministério do. Ministério do Planejamento divulga 6º balanço do PAC. 2017. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/noticia/3cda3a2e>>. Acesso em: 02 maio 2018.

²⁹ A Agência de Habitação Pública permite que algumas famílias usem o voucher para comprar uma casa popular.

³⁰ AMADEO, Kimberly. Welfare Programs List With Myths Versus Facts. 2018. Disponível em: <<https://www.thebalance.com/welfare-programs-definition-and-list-3305759>>. Acesso em: 02 maio 2018.

³¹ Os valores regionais de locação são definidos pela PHA (Public Housing Agencies) com base nas condições do mercado local para as unidades de locação, dependendo do tamanho, conforme medido pelo número de quartos na unidade. As taxas mensais de locação variam amplamente em todo o país, de US \$ 432 para uma unidade de dois quartos em não-metropolitano de Porto Rico, para uma alta de US \$ 3.266 em São Francisco, Califórnia. Os dados são do Departamento de Habitação e Desenvolvimento Urbano dos EUA.

Na Europa, mais precisamente no Reino Unido e na Irlanda, existem associações habitacionais, que são organizações privadas sem fins lucrativos. Estas associações oferecem a chamada moradias de baixo custo para pessoas que precisam de uma casa³².

Associações habitacionais são geralmente consideradas como entidades privadas na medida em que não são de propriedade ou diretamente controladas pelo estado. Este *status*, no entanto, tem sido contestado por uma série de decisões legais nos últimos anos.

A professora de Filosofia e Matemática da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Tatiana Roque (2018), em uma matéria publicada de sua autoria, faz uma breve comparação entre as medidas adotadas para controle diminutivo do déficit habitacional brasileiro e Europeu, onde afirma que:

Os "*squats*" referem-se ao equivalente "ocupações" em português; os sem-teto europeus têm recebido tratamento muito mais apropriado e democrático do poder público europeu (...) lá há uma lei que permite que o poder público desapropriar os imóveis que não estão sendo utilizados para suprir o déficit habitacional o direito de requisitar imóveis abandonados na França é lei e o direito à moradia lá está no mesmo patamar que o direito à propriedade. Na Espanha, fortaleceu-se muito o movimento dos "Afetados pela Hipoteca", inclusive a líder desse movimento, Alda Colau, tornou-se prefeita de Barcelona. (...). Se na Europa, esse debate encontra-se no centro das discussões dos problemas vividos nas grandes metrópoles, imagina no Brasil que tem tantas favelas, tanta população de rua e um déficit habitacional gigantesco. Ou seja, se o direito à moradia não se opõe ao direito de propriedade, ele deveria ao menos ser encarado como tão importante quanto.³³

Nesse sentido, é possível perceber que, embora os países europeus sejam considerados como países de primeiro mundo, existem habitantes que são considerados "pobres" devido à ausência de recursos europeus. Todavia, é claramente perceptível a preocupação do Estado frente à essas pessoas e a busca constante por melhorias.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

³² Casas de associação de habitação é como se chama o plano do governo britânico para financiar a moradia para a população.

³³ ROQUE, Tatiana. **Direito à moradia é assunto sério na Europa**. 2018. Disponível em: <<https://www.brasil247.com/pt/247/midiatech/353502/Direito-à-moradia-na-Europa-é-assunto-sério.htm>>. Acesso em: 04 maio 2018.

A propriedade é um direito fundamental de qualquer ser humano para garantir o mínimo da sobrevivência de forma digna. Mediante o progresso da sociedade, que o direito de propriedade ganhou corpo como um direito Constitucionalmente reconhecido. No entanto, devido a necessidade da subsistência no período pós escravidão e migração que pessoas encontraram meios de sobreviver dando origem as Favelas, que até hoje atendem as necessidades dos mais pobres que se encontram incondicionados de recursos financeiros para garantir o seu próprio sustento.

A relevância das necessidades na infraestrutura territorial, avançam com programas sociais do Governo se preocupam em radicalizar a pobreza com políticas públicas sociais como o Programa de Aceleração e Desenvolvimento. Os benefícios trazidos pelas políticas públicas trazem garantias e benefícios não apenas a uma parcela da população, e sim, para todo o território, radicalizando a pobreza urbana. Tal premissa parte de programas habitacionais vistos em outros países, para garantir os direitos fundamentais da população.

Diante do exposto, é visivelmente perceptível a necessidade da equiparação do direito à moradia com o direito de propriedade através da elaboração de projetos que tenham por finalidade a diminuição, em um primeiro momento, do déficit habitacional brasileiro, de forma que, com um planejamento maior, posteriormente possam ser estabelecidas metas que almejem a erradicação do referido déficit.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMADEO, Kimberly. **Welfare Programs List With Myths Versus Facts**. 2018. Disponível em: <<https://www.thebalance.com/welfare-programs-definition-and-list-3305759>>. Acesso em: 02 maio 2018.

ANDRADE, Carla Coelho et al. Intervenção sócio-urbanística no Complexo do Alemão: referências para futura avaliação. In: CARDOSO JÚNIOR, José Celso. (Org.). Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010. v. 3. p. 713-734.

Assistência Habitacional nos EUA. Disponível em: <http://federalsafetynet.com/housing-assistance.html>. Acesso em: 02 de maio de 2018.

Associação de Habitação no Reino Unido. Disponível em: <http://www.niassembly.gov.uk/globalassets/documents/raise/publications/20162021/2016/communities/5616.pdf>. Acesso em: 02 de maio de 2018.

BERCOVICI, Gilberto. **A Função Social da Propriedade.** *In:* Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Urbanização de Favelas: experiência do PAC.** Secretaria Nacional de Habitação. 2008. Disponível em: http://aprece.org.br/wp-content/uploads/2015/11/Manual_PAC_Favelas_2007_2010.pdf. Acesso em: 03 de maio de 2018.

BRASIL. **Lei Complementar nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em: 03 maio 2018.

Casas de associação de habitação. Disponível em: <https://www.gov.uk/housing-association-homes>. Acesso em: 02 de maio de 2018.

CORRÊA, Cláudia Franco. Controvérsias entre o direito de moradia em favelas e o direito de propriedade imobiliária na cidade do Rio de Janeiro: O "direito de laje" em questão. *In:* ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI. **Anais.** Brasília: Conpedi, 2016. p. 1 - 88. Disponível em: <https://www.conpedi.org.br/publicacoes/y0ii48h0/929a805v/1P20biS8TwWoxxf8.pdf>. Acesso em: 03 maio 2018.

FERNANDES, Edésio. **Direito Urbanístico: Direito do Urbanismo: entre a "cidade legal" e a "cidade ilegal".** Belo Horizonte: Livraria del Rey, 1998. 11 p. Disponível em:

<https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3998940/mod_resource/content/1/FERNANDES_E_DireitoUrbanistico_Intr_1998.pdf>. Acesso em: 03 maio 2018.

IBGE. Dia Nacional da Habitação: Brasil tem 11,4 milhões de pessoas vivendo em favelas. Editora: Revista retratos. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/2017-agencia-de-noticias/noticias/15700-dados-do-censo-2017-mostram-11-4-milhoes-de-pessoas-vivendo-em-favelas.html>. Acesso em: 30 de abril de 2018

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Demográfico 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

JÁUREGUI, Jorge Mario. Urbanismo Social. 2010. Ano 7. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1116:catid=28&Itemid=23>. Acesso em: 03 maio 2018.

JOINPP. Jornada Internacional de Políticas Públicas. Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/QUESTAO_URBANA_E_GESTAO_DAS_CIDADES/O_TRABALHO_SOCIAL_NO_PROGRAMA_DE_ACCELERACAO_DO_CRESCIMENTO.pdf. Acesso em: 02 de maio de 2018.

LIMONAD, Max. Direito à cidade: Trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis. São Paulo: Malheiros, 1999.

MACIEL, José Fabio Rodrigues. História do Direito. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. Coleção Direito Vivo.

MAGALHÃES, Alex Ferreira. O direito das favelas no contexto das políticas de regularização: a complexa convivência entre legalidade, norma comunitária e arbítrio. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, [s.l.], v. 11, n. 1, p.89-104, 31 maio 2009. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR). <http://dx.doi.org/10.22296/2317-1529.2009v11n1p89>. Disponível em: <<http://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/download/212/196>>. Acesso em: 04 maio 2018.

MELLO, Leonel Itaussu Almeida. **John Locke e o individualismo liberal**. In: WEFFORT, Francisco. *Os clássicos da Política*. 12. ed. São Paulo: Ática, 1986.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito Constitucional: Direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2017.

PLANEJAMENTO, Ministério do. **Ministério do Planejamento divulga 6º balanço do PAC**. 2017. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/noticia/3cda3a2e>>. Acesso em: 02 maio 2018.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil: direito de família**. 15. ed. rev. e atual. de acordo com o Código Civil de 2002. Rio de Janeiro: Forense, 2005. Volume 5.

RIBEIRO, Darcy. **O Povo Brasileiro: A formação e o sentido do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

RIBEIRO, Renato Janine. **Hobbes: o medo e a esperança**. In: WEFFORT, Francisco C. *Os clássicos da Política*. 12. ed. São Paulo: Ática, 1986.

ROQUE, Tatiana. **Direito à moradia é assunto sério na Europa**. 2018. Disponível em: <<https://www.brasil247.com/pt/247/midiatech/353502/Direito-à-moradia-na-Europa-é-assunto-sério.htm>>. Acesso em: 04 maio 2018.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **O Direito à Moradia como Responsabilidade do Estado Brasileiro**. 1997. Disponível em: <<http://polis.org.br/publicacoes/o-direito-a-moradia-como-responsabilidade-do-estado-brasileiro/>>. Acesso em: 03 maio 2018.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 381.

TACITO, Caio. **Temas de direito público: estudos e pareceres**. 1. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.