



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

MARCELA SOUSA PANIAGO

**O DIREITO À MORADIA E AS TRANSFORMAÇÕES DO DIREITO DE
PROPRIEDADE NO BRASIL**

Brasília
2023

MARCELA SOUSA PANIAGO

**O DIREITO À MORADIA E AS TRANSFORMAÇÕES DO DIREITO DE
PROPRIEDADE NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, na Faculdade de Direito, da Universidade de Brasília, para obtenção do título de Mestre, sob a orientação do Prof. Doutor Marcus Faro de Castro.

Brasília
2023

FOLHA DE APROVAÇÃO

MARCELA SOUSA PANIAGO

O DIREITO À MORADIA E AS TRANSFORMAÇÕES DO DIREITO DE PROPRIEDADE NO BRASIL

AVALIADORES:

Prof. Dr. Marcus Faro de Castro
Presidente da Banca

Profa. Dr. (a) Inez Lopes Matos Carneiro de Farias
Membro Interno da Banca

Profa. Dr. (a) Camilla Fernandes Moreira
Membro Externo da Banca

Profa. Dr. (a) Eneá de Stutz e Almeida
Suplente

Brasília
2023

Dedico esta dissertação às Marias que
vieram antes de mim:
Zenilda Maria;
Maria das Dores; e
Maria do Carmo.

AGRADECIMENTOS

Uma dissertação não é composta apenas de método, conceitos e argumentos. Ela é, também, reflexo do pesquisador e das pessoas que passaram por ele. Por isto, não posso deixar de agradecer àqueles que, de alguma forma, fizeram parte dessa trajetória e contribuíram para o meu trabalho.

Agradeço àqueles que contribuíram com meu crescimento acadêmico e profissional.

Agradeço ao meu orientador Marcus Faro de Castro, pela orientação no decorrer desse processo com valiosas considerações que tornaram possível a construção da presente dissertação.

À CAPES, pela concessão de bolsa de estudos que tornou possível minha pesquisa.

À Universidade Pública, pelo constante convite que me faz para contribuir com a mudança social que almejo ver no mundo. Agradeço à Universidade de Brasília e aos professores que compartilharam conhecimentos no decorrer desse mestrado. Agradeço também aos demais professores que fazem parte da minha trajetória até aqui. Agradeço, em especial, ao professor Hugo, por suas contribuições e presença durante o meu processo de formação como jurista e pelo impulso para meu ingresso nesse atual desafio acadêmico que se encerra agora.

Agradeço também à Miriam por ter me ensinado que pesquisa e pesquisador jamais se desconectam. Levarei esse ensinamento para minhas próximas aventuras acadêmicas!

Ao Paulinho, pela gentileza de compartilhar seus conhecimentos.

Agradeço a todos que durante o meu processo de pesquisa e escrita foram casa.

Agradeço a casa que primeiro me acolheu no mundo: meus amigos. Agradeço pelas conversas, pelo acolhimento e pela compreensão nos momentos mais desafiadores. À Carol, pela companhia desde a infância e pelo acolhimento e colchão emprestado na sala de casa no momento de escrita. À Babi, pelo espaço sempre aberto para escuta. Ao Fellipe, pela companhia na busca de autenticidade que se estende desde a faculdade. À Karol, pela companhia nos últimos dois anos. À Cadídja, pela companhia de ontem, de hoje e de amanhã.

Agradeço também aos amigos “brasilienses” que fizeram parte dessa caminhada. À Camila, paraense que me acompanhou e ouviu os primeiros desabafos e Livia, mato-grossense que chegou no final para diminuir as últimas incertezas. Agradeço às companhias esportivas que me auxiliaram nos momentos que precisava de distração.

Agradeço à casa que escolhi. À Marina, que abriu as portas de sua casa para me acolher em Brasília e, sendo minha *roommate*¹, me acompanhou em uma jornada de descobertas pessoais e profissionais. Hoje eu chamo essa moradia de casa também!

Por fim, agradeço a primeira casa: minha família. Ao meu irmão Mateus, primeira companhia e amizade da minha vida. À minha mãe, pela paciência, disposição para ouvir e compreender e pelo conforto emocional quando mais precisei. Ao meu pai, pelo exemplo profissional, pessoal e ético em que muito me espelho.

¹ A tradução literal de *roommate* é “colega de quarto”. Entretanto, para mim, a expressão “colega de quarto” não traduz o complexo e real significado de dividir uma casa com alguém. Marina e eu ainda não encontramos uma palavra em português que traduza esse sentimento. Assim como o direito à moradia, que possui campo aberto para debates, ainda estamos à procura de um termo mais adequado para expressar esse modo de viver juntas.

*“E a cidade se apresenta
Centro das ambições
Para mendigos ou ricos
E outras armações
Coletivos, automóveis,
Motos e metrô
Trabalhadores, patrões,
Policiais, camelôs*

*A cidade não para
A cidade só cresce
O de cima sobe
E o de baixo desce
A cidade não para
A cidade só cresce
O de cima sobe
E o de baixo desce”*

Chico Science.

PANIAGO, Marcela Sousa. **O direito à moradia e as transformações do direito de propriedade no Brasil**. Brasília. 2023. 114p. Dissertação (Mestrado). Programa de pós-graduação em Direito. Universidade de Brasília – UNB.

RESUMO

O presente estudo é uma análise sobre o direito à moradia e tem como tema: o direito à moradia e as transformações do direito de propriedade no Brasil. O objetivo geral do trabalho foi analisar como foram fundamentadas e estruturadas as formas jurídicas que subsidiaram o direito à moradia no Brasil no decorrer dos séculos XIX, XX e XXI. Para a realização desta pesquisa utilizou-se o método dedutivo, explorando a construção e os debates em torno do direito à moradia a partir das fases das “globalizações” do direito e do pensamento jurídico no Ocidente, conforme proposto por Duncan Kennedy (2006). Foi realizada revisão bibliográfica sobre o tema, analisando os contextos históricos, institucionais e sociais relevantes. Além disso, foi conduzido um estudo sobre os principais marcos legais que fazem referência ao direito à moradia no Brasil. A dissertação dividiu-se em três partes: inicialmente, o trabalho apresenta o direito à moradia construído a partir da doutrina de direito liberal clássica; em seguida, são expostos os esforços para superar as deficiências dessa doutrina e, por fim, são apresentados os atuais caminhos em debate para efetivação do direito à moradia. Como resultado, foi observado que o déficit habitacional e a inadequação habitacional persistem no Brasil. Nessa perspectiva, o argumento central desta dissertação é que o direito à moradia foi construído com diversas formas jurídicas que se vinculam às três gerações da globalização. Entretanto, apesar das diversas tentativas feitas para tornar esse direito efetivo no Brasil, ainda existe um caminho a ser percorrido.

Palavras-chave: direito à moradia; direito à cidade; direito à propriedade; inadequação habitacional; desigualdade social.

PANIAGO, Marcela Sousa. **The right to housing and the transformations in property rights in Brazil**. Brasília. 2023. 114p. Dissertation (Master's degree). Graduate Program in Law. University of Brasília – UNB.

ABSTRACT

The present study proposes a discussion on the right to housing, seen from the perspective of the transformations on the right to property in Brazil. The general objective of this dissertation was to investigate how the legal forms that constitute the right to housing in Brazil have evolved over the 19th, 20th, and 21st centuries while being shaped by legal doctrine on property rights. With the adjunct of a deductive method, the study delves into the construction and debates surrounding the right to housing, drawing on Duncan Kennedy's (2006) proposed phases of globalization of law and Western legal thought. It extensively explores pertinent Brazilian literature and analyzes formative historical, institutional, and social contexts. Furthermore, it conducts a comprehensive analysis of crucial legal milestones referencing the right to housing in Brazil. The dissertation is structured into three parts: firstly, it elucidates the right to housing as constructed from classical liberal legal doctrine; subsequently, it delves into the efforts made to overcome these shortcomings; and finally, it presents the current legal paths debated as means to the effective implementation of the right to housing. The findings reveal a persistent housing deficit and inadequacy in Brazil. From this perspective, the central argument of this dissertation is that the construction of the right to housing develops in various legal forms linked to three phases of globalization. The work concludes by indicating that achieving the effectiveness of the right to housing in Brazil still requires relevant reforms, notwithstanding the advancements reached so far.

Keywords: right to housing; right to the city; right to property; housing inadequacy; social inequality.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AJPE	Análise Jurídica da Política Econômica
BMa	Base Material da Efetividade
BNH	Banco Nacional da Habitação
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
CF/88	Constituição Federal de 1988
EUT	Estruturas de Utilidade
FGHab	Fundo Garantidor da Habitação
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFE	Índice de Fruição Empírica
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
LMO	Lastro Monetário
MCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
MNRU	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
MST	Movimentos dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
MTST	Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto
ONU	Organização das Nações Unidas
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PSH	Programa Social de Habitação
PT	Partido dos Trabalhadores
PVJ	Padrão de Validação Jurídica
RESOLO	Regularização de Parcelamento do Solo
REURB	Regularização Fundiária Urbana
SEHAB	Secretaria de Habitação e Regularização Fundiária
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UN-HABITAT	Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

TABELAS

Tabela 1:	Déficit Habitacional.....	78
Tabela 2:	Inadequação Habitacional.....	81

GRÁFICOS

Gráfico 1:	Déficit Habitacional.....	78
Gráfico 2:	Inadequação Habitacional: Carências de infraestrutura urbana.....	81
Gráfico 3:	Inadequação Habitacional: Carências edilícias.....	82

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
2. CAPÍTULO I – A CONSTRUÇÃO DA PROPRIEDADE NA IDADE MODERNA E A URBANIZAÇÃO: UMA ANÁLISE DOS EFEITOS DOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS DO SÉCULO XIX E XX	20
2.1. A elaboração conceitual da propriedade na Idade Moderna e sua institucionalização na Europa	21
2.2. A construção da noção de propriedade moderna e o início da urbanização brasileira: aspectos do período de 1822 até 1930	31
2.2.1. Mobilizações sociais contrárias à ordem da República Velha e a consolidação do modelo de propriedade liberal no Código Civil de 1916	38
2.3. Os governos brasileiros de 1930 a 1964: a influência do cenário político no processo de industrialização, direito à propriedade e urbanização	42
3. CAPÍTULO II – EM BUSCA DE NOVAS FORMAS INSTITUCIONAIS DA LIBERDADE: REFORMA URBANA, ESTATUTO DA CIDADE, O CÓDIGO CIVIL DE 2002	49
3.1. A “cidade do direito” e a “cidade do fato”: os efeitos das políticas habitacionais e urbanas de meados do século XX	50
3.1.1. As políticas habitacionais e urbanas de meados do século XX	51
3.2. Contribuições das bases do “direito à cidade” no caso do Brasil: a institucionalização de seus conceitos na Constituição de 1988	58
3.2.1. Movimentos sociais e a “constitucionalização” do direito à cidade	62
3.3. A instrumentalização da política urbana no Brasil: o Estatuto da Cidade	64
3.4. O Código Civil de 2002	69
3.5. Análise da situação atual do direito à moradia no Brasil	74
4. CAPÍTULO III – O DIREITO À MORADIA NO DEBATE DO DIREITO À CIDADE	84
4.1. O direito à moradia na ótica do direito à cidade	84
4.2. Políticas urbanas do século XXI no Brasil: um olhar para o direito à moradia	89
5. CONCLUSÃO	102
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	106

1. INTRODUÇÃO

O descompasso entre o direito formal e o direito material referente à desigualdade urbana, no Brasil, foi motivo de inquietação acadêmica na trajetória deste mestrado e instigou a busca por respostas a esta problemática, o que levou à identificação do objeto da pesquisa: o direito à moradia e as transformações do direito de propriedade no país. Foram considerados principalmente os problemas de moradia inadequada em um cenário brasileiro marcado pela segregação socioeconômica e territorial.

A pesquisa mais recente sobre o problema habitacional no Brasil, publicada em 2021 pela Fundação João Pinheiro, aponta um déficit de quase 6 milhões de moradias no país. Simultaneamente, existe número similar de imóveis desocupados e sem uso, sobretudo, nos centros das grandes cidades brasileiras (Fundação João Pinheiro, 2021). Assim, atualmente, o número de imóveis servindo à especulação imobiliária é maior que o de pessoas que necessitam de moradia adequada, o que demonstra uma contradição e reflete deficiências habitacionais graves no Brasil.

Tendo em vista esse contexto, verifica-se que as políticas públicas brasileiras têm sido insuficientes para resolver o déficit habitacional. Luiz Fernando Janot, arquiteto e urbanista, afirma que o poder público tem respondido ao problema do direito à moradia de forma ineficaz, optando por realocar as pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica para conjuntos habitacionais de péssima qualidade arquitetônica, em bairros distantes dos centros urbanos (Janot, 2023).

Analisando o ordenamento jurídico brasileiro e algumas políticas públicas recentes como, por exemplo, o programa Minha Casa, Minha Vida, é possível afirmar que o poder público e o direito demonstram preocupação em efetivar o direito à moradia. No entanto, aparentemente, esse direito não alcançou efetividade satisfatória, ainda. E nesse caso, qual seria a razão?

Para responder à inquietação formulada, a pesquisa foi guiada pelo interesse em conhecer o processo histórico associado à construção do direito à moradia no país.

Assim, levando conta a inquietação com a inefetividade do direito à moradia e as potencialidades e compreender esse fenômeno por meio da análise de aspectos desse fenômeno ao longo do processo histórico, foi elaborada a problematização desta pesquisa, que pode ser traduzida na seguinte indagação: como foram fundamentadas e estruturadas²

² Por “fundamentada”, a presente pesquisa entende ser a consciência jurídica, as teorias jurídicas e debates da sociedade que embasaram e impulsionaram o direito à moradia no Brasil. Por sua vez, o termo

as formas jurídicas que subsidiaram o direito à moradia no Brasil entre os séculos XIX e XXI?

Para responder a essa problemática, foi necessário que se fizesse um estudo sobre o processo de urbanização no Brasil e sobre os marcos legais que respaldaram tal processo. Assim, para delimitar este estudo, o recorte apresentado compreende o período entre os séculos XIX e XXI, tendo em vista que esse é o lapso temporal em que se acelera o processo de urbanização e o crescimento populacional e em que aparecem os primeiros marcos legais que buscam regulamentar o direito de propriedade no solo brasileiro. Cabe ressaltar que, embora o foco do trabalho seja o referido período de três séculos, para fins de contextualização, serão mencionados fatos pontuais de séculos anteriores, como, por exemplo, da Era Colonial.

O trabalho tem como importante referência teórica o estudo de Duncan Kennedy (2006) sobre o que ele denominou de “globalizações” do direito e do pensamento jurídico no Ocidente entendidas como processos de “difusão” de mudanças jurídicas conceituais e institucionais. Demarcando cada um desses períodos, o autor diferenciou a ascensão (i) do pensamento jurídico clássico entre 1850 e 1914; (ii) do pensamento jurídico socialmente orientado entre 1900 e 1968 e, por fim, (iii) um último período, correspondente à análise (jurídica) de políticas públicas, neoformalismo e jurisdição, abarcando o período 1945-2000. Uma periodização da evolução do direito semelhante à de Kennedy, mas referida a uma sucessão de “modelos constitucionais” foi proposta em Castro (2018).

Kennedy (2006) adota recursos conceituais do estruturalismo francês para organizar a sua análise³. Segundo este autor, em cada fase de globalização, é possível notar manifestações mais específicas e concretas de novas ideias e práticas institucionais (conceitualmente correlacionadas a *parole*) de um contexto mais geral e implícito (*langue*). Em outras palavras, a *langue* refere-se a um “núcleo” de ideias mais generalista. Já a *parole*, são as formas mais específicas que derivam da *langue* e se expandem para os mais diversos países, portanto, é a maneira como se efetiva, na prática, a *langue* (Kennedy, 2006).

“estruturada” se refere à expressão final da forma jurídica, podendo ser, por exemplo, uma lei ou uma política pública.

³ Tais recursos aparecem em Kennedy (2002) como a contraposição estruturalista entre “língua” (*langue*) e “fala” (*parole*). Conforme expõe Roland Barthes, essa contraposição conceitual, desde seu aparecimento na linguística na virada do séc. XIX para o XX, refere-se, por um lado, a *langue* como “instituição social e um sistema de valores”; e, por outro lado, a *parole*, que “recobre a parte puramente individual da linguagem (fonação, realização das regras e combinações contingentes de signos)”. Ver Barthes (2012, p. 21-22).

Pensando na problematização levantada nesta pesquisa, a “fundamentação” do direito à moradia está associada à *langue* como sistema e a sua “manifestação”, mais vinculada à *parole*.

Assim, cada norma jurídica concreta (*parole*) pode ser considerada como expressão de um discurso jurídico mais abrangente (*langue*), discurso este que pode ser, por exemplo, o direito liberal clássico ou o direito socialmente orientado (Kennedy, 2006, p. 23).

Por meio dessas articulações entre *langue* e *parole*, Kennedy destaca algumas aplicações específicas de cada fase da globalização do direito. Temos alguns exemplos interessantes como as teorias filosóficas que guiam cada um desses momentos: para a primeira fase a referência é o positivismo jurídico, para a segunda fase, o ideal de pluralismo jurídico, e, por fim, a terceira fase estaria vinculada a múltiplos projetos de reconstrução normativa; e, aqui, cabe pensar que, dentro do seu contexto, o “direito à cidade” poderia ser caracterizado como um desses projetos alternativos de reconstrução do direito.

Cada fase privilegiava um ideal jurídico distinto: na primeira fase a valorização estava em conceitos como liberdade, ciência jurídica e sistema, na segunda, termos como solidariedade ganham força e, na terceira, o destaque é para democracia e Estado de Direito e pragmatismo (Kennedy, 2006, p. 21).

Já sobre os direitos mais prestigiados nas fases, podemos afirmar que a primeira fase é associada com os direitos individuais e de propriedade, a segunda, relaciona-se com direitos sociais e a terceira, com os direitos humanos como um todo (Id. *ibid.*, p. 21). De outro lado, quando falamos em “núcleo” jurídico, na primeira fase temos o foco para o direito privado, na segunda, o direito público e, na terceira, para o direito constitucional (ver Kennedy, 2006, p. 21).

Vale lembrar que essas categorias acabam por estabelecer uma tensão entre si durante o processo histórico. Segundo Kennedy (2006) as fases da globalização do direito coexistiram em alguns momentos e é a partir dessas tensões e coexistência que o presente trabalho busca compreender a dimensão da efetividade do direito à moradia no Brasil.

Considerando, portanto, a existência de três períodos de “globalizações” distintas, é curioso notar que os currículos dos cursos de Direito no Brasil ainda estejam focados em conceitos associados à primeira fase, ou seja, à fase do direito liberal clássico (Castro, 2014, p. 51).

Nesse sentido, para solucionar os desafios atuais do direito à moradia, os juristas precisam de expertise que ultrapasse os conceitos e categorias herdadas do direito liberal clássico.

Para discutir direito à moradia na atualidade, o jurista precisa compreender nuances do direito civil, do direito público, do direito constitucional, do direito à cidade, bem como precisa saber analisar políticas públicas. Portanto, tendo em vista a concepção de Kennedy de um direito “globalizado”, também o ensino jurídico deveria sê-lo, mas sem caminhar para uma uniformização (ver Castro, 2014). O ensino jurídico globalizado permitiria trocas entre países, fato que contribuiria para aprimorar e estender o debate e as possibilidades de solução de problemas atuais.

A fim de tentar solucionar o problema desta pesquisa, algumas hipóteses foram levantadas. A primeira delas, tendo como marco teórico Kennedy (2006), é de que as formas jurídicas que pautaram o direito à moradia foram pensadas e construídas a partir da *langue* predominante do seu momento histórico. A segunda hipótese afirma que, apesar das múltiplas tentativas de construção do direito à moradia, que foram diretamente influenciadas pelos estilos de pensamento e instituições jurídicas das três fases da globalização jurídica, esse direito ainda não se efetivou na prática.

A última hipótese aponta para o fato de que o direito de que a propriedade passa por diversas transformações a partir das fases de globalização do direito e do pensamento jurídico, mas o modo como o direito à propriedade é fundamentado e estruturado pela primeira globalização, ou seja, a inspiração privatista/liberal, ainda tem resquícios relevantes para se impor às características das demais fases, e tal fato é um obstáculo para a efetivação desse direito no Brasil.

Mas o que significa efetivar o direito à moradia? Na ótica do presente trabalho, o direito à moradia, na cidade, apresenta um conteúdo mais abrangente: não é simplesmente direito a ter casa, mas direito à moradia com qualidade, em local apropriado, com saneamento, com direito a lazer, com direito à cultura. Em outras palavras, a efetividade do direito à moradia deve ser entendida como o cumprimento de requisitos mínimos de uma habitação adequada, tais como boa infraestrutura e recebimento de serviços essenciais por parte do poder público. E isto, genericamente, corresponde ao que Castro (2021) designa por “estrutura de utilidades” – uma categoria jurídica que em tese pode em muitos contextos substituir o conceito clássico de “propriedade” e pode ajudar a desenvolver o conceito de “direito à cidade” abrangido em debates contemporâneos, conforme se indicará abaixo.

A pesquisa, portanto, considera fatores que têm relação com a efetividade (ou inefetividade) do direito à moradia nos dias de hoje, mais especificamente, na segunda década do século XXI. Conseqüentemente, o recorte temporal apresentado na delimitação deste trabalho compreende o período do século XIX até o século XXI.

E foi a partir das hipóteses indicadas para responder à problematização que se tornou possível traçar os objetivos da pesquisa. O objetivo geral deste estudo refere-se à tarefa de analisar o processo de construção ou desconstrução do direito à moradia na perspectiva dos instrumentos jurídicos que subsidiaram o processo de urbanização no Brasil e das influências que permeiam a construção dos referenciais para pensar o direito à moradia (e para criar instituições jurídicas a respeito do direito à moradia) em diferentes momentos. Nesse âmbito ressalta a contraposição entre ideias de uma inspiração civilista e privatista, típica de um primeiro momento, a outra inspiração urbanista e mais permeada por conteúdos do direito público e do direito constitucional, noutra momento.

O trabalho realizado deriva sua relevância do fato de que, no que se refere ao material jurídico pertinente ao quesito moradia, existe um descompasso entre o direito formal e o direito material – ou seja, uma falta de correspondência entre o direito que está nos livros e o direito “vivo”, em ação. O trabalho, portanto, se insere no contexto de debates de políticas urbanas com o intento de efetivar o direito à moradia.

Assim, em uma análise formal, é necessário lembrar que o direito à moradia constitui um dos direitos fundamentais do indivíduo, elencado no artigo 6º da Constituição Federal brasileira. No entanto, quando se analisa esse direito do ponto de vista da materialidade, ou “direito em ação”, percebe-se que o direito fundamental a uma moradia digna não tem sido efetivado na prática, e milhares de pessoas no país vivem à margem de proteção jurídica suficiente, ou em moradias inadequadas, como sintoma de um problema social que merece atenção das autoridades e operadores/as do direito.

Desse modo, compreendendo a ausência de efetividade do direito à moradia no Brasil, a pesquisa pertence a uma área de estudo que pauta o debate sobre a questão urbana desde uma perspectiva ampliada: a do “direito à cidade”. Discussões sobre o “direito à cidade” ganharam projeção internacional com a publicação de *Le droit à la ville*, de Henri Lefebvre, cuja segunda edição, mais conhecida, foi publicada em 1968⁴. A obra foi recepcionada no Brasil na década de 1970 e serviu de base para discutir a construção civil desigual. Assim, o *direito à cidade* tornou-se um meio para tratar de

⁴ LEFEBVRE, Henri. *Le Droit à la ville*, Paris, Anthropos (2ª ed.) Paris, Ed. du Seuil, 1968.

reivindicações populares no contexto urbano abarcando vários direitos subjetivos, tais como o direito à moradia, direito à liberdade, direito à apropriação, o direito ao transporte, o direito ao lazer, dentre outros (ver Tavorari, 2016, p. 102).

Nesta dissertação, o interesse pela noção de “direito à cidade”, de origem teórica derivada de correntes de pensamento marxista, justifica-se menos pela sua filiação filosófica e mais como apoio para desenvolver um aceno pragmático na direção de uma ampliação da categoria de “direito de propriedade” tal como sedimentada no direito brasileiro.

Os pressupostos delineados inspiram a definição da metodologia da pesquisa. O método utilizado foi dedutivo, ou seja, a construção e os debates do direito à moradia foram pesquisados a partir das fases das “globalizações” do direito e do pensamento jurídico no Ocidente, conforme proposto por Duncan Kennedy (2006). Este estudo adota uma abordagem exploratória, com ênfase em revisão bibliográfica, sobre os contextos históricos, institucionais e sociais acerca do tema da moradia urbana. Além disso, foi realizado um estudo sobre os principais marcos legais que fazem referência ao direito à moradia no Brasil.

A análise dos marcos legais compreendeu a legislação referente ao direito de propriedade. Houve o cuidado de apreender como se deu a construção teórica em torno do direito de propriedade e a sua recepção no ordenamento jurídico brasileiro, para apresentar as principais mudanças que ocorreram nessa instituição jurídica nas últimas décadas, principalmente após a promulgação da Constituição de 1988 e do Código Civil de 2002.

A segunda etapa da pesquisa foi dedicada ao estudo de legislações e políticas públicas na área da habitação e da ordenação do ambiente urbano. O estudo dessas legislações abrangeu principalmente aquelas que criaram políticas de habitação, como (i) a Lei nº 4.380, de 1964, a qual criou o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e o Banco Nacional da Habitação (BNH), (ii) a Lei 11.977/2009⁵, instrumento legal que versa sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas e, ainda, (iii) a Lei nº 13.465, de 2017, conhecida como Lei da REURB, que dispõe sobre medidas de regularização fundiária rural e urbana.

⁵ No decorrer da década de 90 e o início dos anos 2000, não tivemos política de habitação com grande impacto. Podemos citar a título de curiosidade dois programas lançados no governo de Fernando Henrique Cardoso: o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e o Programa Social de Habitação (PSH) (Rolnik, 2019, p. 289). Considerando, portanto, que esses programas não tiveram impactos relevantes na percepção desta pesquisa, não se aprofundaram os estudos sobre as políticas compreendidas nesses anos.

O desenvolvimento do trabalho também contou com a análise de dados estatísticos sobre a realidade do direito à moradia no Brasil nos últimos anos. Quanto a isso, foi possível constatar a existência de déficit habitacional e da dimensão da inadequação habitacional no país.

A análise desses dados teve como objetivo compreender a extensão da efetividade do direito à moradia no Brasil, após a publicação de novos marcos legais nas duas primeiras décadas do século XXI, tais como o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), e a adoção de novas políticas de habitação e de regularização fundiária como os programas Minha Casa, Minha Vida e as medidas previstas na Lei da REURB.

As análises referidas estão expostas ao longo do trabalho, em três capítulos. O primeiro deles versa sobre a recepção doutrinária do direito à propriedade até meados do século XX, um contexto que coincide com a aceleração do processo de urbanização. Nessa parte, o trabalho resgata, na primeira subseção (1.1) o contexto histórico europeu, apresentando as principais teorias do século XVIII e XIX que contribuíram para a consolidação da propriedade individual moderna. A segunda subseção (1.2) foca no contexto brasileiro, apontando marcos legais referentes à propriedade e ao Código Civil de 1916, bem como apontamentos sobre reformas urbanas desse período. A terceira subseção (1.3) discorre sobre eventos relativos ao período compreendido entre 1930 e 1964, abrangendo o início dos debates sobre o direito à moradia e as primeiras políticas voltadas ao tema no Brasil.

Nesse sentido, o primeiro capítulo apresenta conceitos jurídicos e ideias associados a mudanças jurídicas referentes à primeira e à segunda fases da globalização do pensamento jurídico, realizando, assim, uma costura entre elas.

O segundo capítulo tem como objetivo apresentar os esforços para superar as deficiências do direito liberal clássico. Para tanto, a subseção 2.1 apresenta a dicotomia “cidade do fato” e “cidade do direito” a partir, principalmente, da análise dos efeitos da política habitacional do período da ditadura militar de 1964-1985, associada à criação do SFH e do BNH e a Lei Federal 6.766/1979, a chamada Lei de Parcelamento de Solo. A seção 2.2 aborda as contribuições do direito à cidade no Brasil até o início do século XXI, discorrendo sobre sua construção teórica inicial e a relação dos movimentos sociais com a aprovação de capítulo sobre política urbana na Constituição Federal de 1988. Em seguida, a subseção 2.3 apresenta o Estatuto da Cidade, delimitando seus objetivos e apresentando os instrumentos para atuar na questão urbana.

O segundo capítulo contempla ainda a subseção 2.3, a qual disserta sobre o Código Civil de 2002 e as principais mudanças que foram incluídas em seu texto, com foco na instituição da propriedade privada. Finalmente, a subseção 2.5 apresenta uma análise crítica da efetividade do direito à moradia no Brasil nos últimos anos, trazendo, para tanto, dados do ano de 2021. Esse capítulo se insere no contexto da terceira globalização do direito.

Encerrando a apresentação do que foi pesquisado, o terceiro capítulo pretende demonstrar caminhos em debate na atualidade para efetivar o direito à moradia. Para tanto, a subseção 3.1 retoma a noção de direito à cidade, conectando este com o direito à moradia na atualidade. Em seguida, a subseção 3.2 analisa as principais políticas urbanas brasileiras do século XXI, com destaque para programa Minha Casa, Minha Vida e o REURB.

O argumento central da presente dissertação é a de que o direito à moradia foi construído com diversas formas jurídicas que se vinculam às três fases da globalização. Entretanto, apesar das diversas tentativas, ainda existe um caminho a ser percorrido para que o direito à moradia se efetive na prática, de modo e em proporções aceitáveis em uma democracia. E, para reverter esse processo marcado pela desigualdade, que não efetiva para todos igualmente o “direito à moradia”, faz-se necessário um esforço dos juristas no sentido de compreender os limites dos instrumentos legais, condição necessária para se construir no Brasil um novo tipo de abordagem para a problemática.

2. CAPÍTULO I – A CONSTRUÇÃO DA PROPRIEDADE NA IDADE MODERNA E A URBANIZAÇÃO: UMA ANÁLISE DOS EFEITOS DOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS DO SÉCULO XIX E XX

Este capítulo tem o objetivo de abordar a elaboração do direito à moradia a partir da doutrina liberal clássica. Tal direito, na perspectiva aqui adotada, está conectado à propriedade residencial (uma modalidade do direito de propriedade). Diante dessa conexão, é preciso delinear os caminhos percorridos pelas transformações de ideias na Era Moderna e a sua relação com o contexto histórico brasileiro, além de indicar alguns marcos legais referentes à explicitação de detalhes do direito de propriedade no país.

Os conceitos jurídicos apontados nas primeiras duas seções deste capítulo se associam às mudanças jurídicas referentes à primeira fase da globalização do pensamento jurídico. Na descrição de Kennedy (2006), essa primeira fase compreende o período entre 1850 e 1914 aproximadamente e está associada ao direito liberal clássico, que tem como característica principal o entendimento de que o direito privado e o direito público compõem esferas autônomas e dissociadas.

Nesse contexto, o direito liberal clássico é apoiado por construções teóricas jurídicas que amparam a noção de separação de público e privado, com a valorização do direito privado (Kennedy, 2006, p. 21-22).

O autor citado aponta ainda que, na primeira fase, a globalização jurídica ocorre tanto por efeito de imposições das metrópoles sobre suas colônias como também por uma “aceitação” dos conceitos jurídicos modernos europeus que deveriam ser importados, especialmente na versão apresentada sob a forma da “ciência jurídica” alemã (Kennedy, 2006, p. 21-22).

Nesse sentido, a seção 1.1 busca abordar as construções teóricas que apoiaram essa construção do direito liberal clássico. Já a seção 1.2, tem como objetivo apontar como se deu essa globalização do direito no Brasil e como ela afetou a construção do direito de propriedade no século XIX e início do século XX.

Por sua vez, a seção 1.3 recorta um período (1930-1964) associado à segunda fase da globalização do direito. Kennedy denomina a segunda fase, que se estende de 1900 a 1968, como “social”. Nessa fase, o direito ganha novos contornos e passa a ser entendido como um instrumento regulatório que pode ser utilizado para fins sociais. A globalização jurídica é impulsionada por agentes como movimentos reformistas de variadas tendências

políticas e movimentos nacionalistas que se espalharam em diversos países (Id. *ibid.*, 2006, p. 21-22).

Assim, a última seção deste capítulo aborda as primeiras tensões entre o direito público e o direito privado, e como elas interferiram na elaboração do direito à moradia no Brasil.

2.1. A elaboração conceitual da propriedade na Idade Moderna e sua institucionalização na Europa

A Idade Moderna foi marcada por grandes mudanças políticas, econômicas e sociais, de início principalmente na Europa. Essas mudanças influenciaram a configuração da ordem mundial posterior, sendo que a formação dos estados nacionais e suas instituições se destacam como herança histórica do período. Justifica-se, portanto, a análise das correntes de pensamento sobre o direito desenvolvidas nesse período, e a observação das principais mudanças sociais, políticas e econômicas que influenciaram na configuração da estrutura que o direito à propriedade (moderna) assumiria.

A Idade Média – período histórico anterior – era caracterizada principalmente por uma organização social rígida, formada pelos estamentos do clero, da nobreza e dos servos, descentralizada através dos feudos, e submetida ao poder exercido pela Igreja Católica. As mudanças que marcam o início da Idade Moderna provêm do interesse de diferentes classes sociais no sentido de alterar o sistema vigente até então; dentre essas classes destaca-se a burguesia, em busca de maior poder para desenvolver suas atividades relacionadas a empreendimentos comerciais, e a Igreja, ambos os atores tentando manter a estrutura de poder que os privilegiava até aquele momento (Le Goff, 1980).

Essas classes buscaram desenvolver novas formas jurídicas e meios de institucionalizar seus interesses na Idade Média representando projetos políticos distintos, sendo levados em consideração os ideais e seus objetivos práticos que, por sua vez, contrastavam com as meras compilações de costumes. A título de exemplo desses projetos políticos distintos, é possível apontar: os clérigos, com o direito canônico; os comerciantes nas cidades, com o direito comercial; os príncipes feudais e seus súditos, com o direito feudal e o Sacro Imperador e coalizões entre príncipes e grupos burgueses, com interesse no desenvolvimento do direito civil (Castro, 2012, p. 69).

A fim de fazer prevalecer seus interesses na elaboração das novas formas jurídicas, os projetos políticos e interesses a que correspondiam se antagonizavam,

pautados pela utilidade política do direito que apoiavam (Castro, 2012, p. 83). Logo, podemos notar algumas importantes rivalidades nesse contexto histórico, entre as quais as seguintes oposições: o direito canônico versus direito comercial e *Commom Law*; direito comercial versus direito civil; direito civil versus direito canônico.

Apesar de todas essas tensões, o direito civil prevaleceu no continente e, de acordo com Castro (2012), o surgimento do protestantismo e outros fatores políticos e econômicos podem explicar esse predomínio da tradição civilista.

Nesse embate entre projetos políticos, ressalta-se que, para um grupo passar a exercer o comando político local, era preciso rebaixar outros interesses em disputa. Esse era o projeto das coalizões de príncipes e burgueses, que objetivavam se sobrepor aos projetos da Igreja e do Sacro Império e, para tanto, era necessário promover o rebaixamento e esvaziamento político da Igreja na Europa, bem como do Sacro Império. Esse objetivo foi cumprido sobretudo em decorrência dos impactos do Humanismo, da expansão do comércio de longa distância e da ascensão do protestantismo (Castro, 2012, p. 70).

Surgidos nos séculos XIV e XV, os autores e intelectuais do Humanismo valorizavam a cultura e tradição da Antiguidade Clássica e, portanto, realizaram um movimento de resgate desse legado (Id. *ibid.*, 2012, p. 94).

Um dos ideais prestigiados valorizados na Antiguidade Clássica era o de liberdade. Portanto, a partir do resgate dessa tradição clássica, os humanistas produziram argumentos em parte favoráveis ao republicanismo e que eram, também, críticos das hierarquizações sociais e políticas rígidas prevalentes na Idade Média, hierarquizações essas que eram apoiadas pelos projetos da Igreja e do Sacro Império (Id. *ibid.*, 2012, p. 94).

Nesse período, alguns juristas incorporaram conceitos do Humanismo na elaboração de formas jurídicas. Entretanto, é importante ressaltar que embora esse movimento filosófico tenha dado ao ensino jurídico uma nova roupagem em alguns meios como a Universidade de Bourges (ver Castro 2012, p. 103-105), na França, os seus argumentos acabaram sendo sobrepujados por interesses de monarcas e não foram suficientes para renovar na prática as concepções jurídicas daquele período histórico.

Em outras palavras, as contribuições do Humanismo foram importantes no cenário europeu, inclusive no campo do Direito. Entretanto, essa corrente de pensamento, por si só, não foi capaz de promover uma doutrina que apoiasse os interesses da emergente burguesia e os ideais republicanos. Logo, com o enfraquecimento dos ambiciosos projetos

políticos da Igreja e do Sacro Império, formaram-se coalizões entre príncipes e burgueses que acabaram por favorecer a construção de bases novas para reciclar e inovar o direito romano em que pudessem se apoiar. Isso foi realizado de forma exitosa com o surgimento da filosofia do direito natural moderno, ou jusnaturalismo (Id. *ibid.*, 2012, p. 99). Na Inglaterra, esse processo também resultou no crescimento do prestígio do jusnaturalismo moderno como fundamento filosófico do *common law*.

Nos séculos XVII e XVIII, foram então elaboradas as doutrinas *modernas* da propriedade e do contrato. Além disso, nesse momento, o direito de propriedade passou a ocupar o centro dos sistemas jurídicos (Id. *ibid.*, 2012, p. 128). Essa construção foi apoiada, em especial, por grupos em ascensão social, essencialmente, a burguesia. Os burgueses necessitavam de justificativas teóricas para reverter a ordem estabelecida. Nas palavras de uma pensadora brasileira:

[...] Para enfrentá-los em igualdade de condições, a burguesia precisava de uma teoria que desse uma legitimidade tão grande ou maior que o sangue e a hereditariedade davam à realeza e à nobreza. Essa teoria será a da propriedade privada como direito natural e sua primeira formulação coerente será feita pelo filósofo inglês Locke, no final do século XVII e início do século XVIII. (Chauí, 2003, p. 207)

Já Locke, em seu livro *Segundo tratado sobre o governo civil*, publicado em 1690, defendeu que a instituição da propriedade possui status de “direito natural”, ao contrário de Hobbes. Sobre o assunto, Leonel Mello afirma que, para Locke, “[...] a propriedade já existe no estado de natureza e, sendo uma instituição anterior à sociedade, é um direito natural do indivíduo que não pode ser violado pelo Estado (Mello, 1993, p. 85).

Mello (1993) também destaca as diferenças de concepção da propriedade entre autores clássicos: “[...] A teoria da propriedade de Locke, que é muito inovadora para sua época, também difere bastante da de Hobbes (Id. *ibid.*, 1993, p. 85). Para este último autor, “[...] a propriedade inexistente no estado de natureza e [necessita ser] instituída pelo Estado-Leviatã após a formação da sociedade civil. Assim como a criou, o Estado pode também suprimir a propriedade dos súditos” (Id. *Ibid.*, p. 85).

Como demonstrado no parágrafo anterior, Locke defendeu que a propriedade é um direito natural. Ele também sustentou que tal direito derivava da ação do indivíduo – o seu trabalho, independentemente de quaisquer relações sociais. Tal conceito se apoiou nas construções teóricas de uma corrente filosófica da Era Moderna, o jusnaturalismo.

Na mesma época, outra força transformadora se espalhava pelo continente europeu: o Iluminismo – movimento cultural, político, econômico e social dos séculos

XVII e XVIII – que disseminava o uso da razão em todos os campos do conhecimento, criticando, ainda, a ordem vigente. Raoul van Caenegem descreve que as principais críticas do Iluminismo ao chamado *Ancien Régime* se concentravam:

[...] Em primeiro lugar, na [crítica] desigualdade diante da lei, que era mantida pelo sistema político dos “Estados”, com seus privilégios fiscais para as ordens da nobreza e do clero e o acesso limitado ao cargo público. Em segundo lugar, nas limitações às pessoas e à propriedade; a servidão ainda existia, enquanto várias restrições feudais e corporativas refreavam a atividade econômica. (...). Em terceiro lugar, havia a crítica às intervenções arbitrárias e imprevisíveis da Coroa e a exclusão da participação popular (em particular a do “Terceiro Estado”) nos assuntos políticos. Por fim, havia a crítica à predominância da Igreja e a intolerância religiosa que muitos consideravam uma relíquia de um passado obsoleto (Caenegem, 1999, p. 162)

Salienta-se que os ideais iluministas, baseados em princípios como igualdade, liberdade e direitos individuais, buscaram reverter a ordem e as hierarquias estabelecidas; e assim, impulsionaram as revoluções liberais burguesas, sendo elas a Gloriosa (1688-89), a Americana (1776) e a Francesa [1789] (Wieacker, 1967, p. 311).

Na Inglaterra, a face política da ideia jusnaturalista de liberdade mobiliza a Revolução Gloriosa (1688-89). Nessa revolução, foi constituído o *Bill of Rights* de 1689, documento que impunha limitações à Coroa inglesa e atribuía maiores poderes ao Parlamento.

Nos Estados Unidos, a Declaração de Direitos da Virgínia, de 12 de julho de 1776, em seu artigo 1º, proclamou a liberdade e a igualdade entre os homens e caracterizou os direitos naturais inerentes a eles, dos quais não podem ser despojados, quais sejam: a vida, a liberdade, o direito à propriedade e a busca da felicidade e da segurança. O texto de junho de 1776 integra os fundamentos da Revolução Americana, antecedendo a Declaração de Independência dos Estados Unidos da América adotada em 4 de julho daquele ano.

A última das grandes revoluções liberais é a Francesa (1789) que, sob o famoso lema “liberdade, igualdade e fraternidade”, derrubou o Antigo Regime. Ademais, criou-se uma Assembleia Constituinte para instituir um novo regime político definido a partir da valorização da ideia de direito natural, e foi elaborada a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789). Nesse documento se a propriedade foi declarada como direito natural imprescritível do homem⁶, juntamente com o direito à liberdade, da

⁶ Conforme Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), artigo 2º, “o fim de toda a associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem. Esses Direitos são a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão”.

segurança e da resistência à opressão, ou seja, esses direitos foram fundamentados em conceitos do jusnaturalismo moderno (Castro, 2012, p. 130).

A ideia de propriedade, nesse contexto, apresenta uma característica radicalmente individualista. Essa era uma condição nova, pois a propriedade anteriormente designava um complexo de relações sociais (Id. *ibid.*, 2012, p. 130). Assim, além de se apoiar na racionalidade jusnaturalista – que estava em evidência na época para justificar a propriedade como um direito natural e sem questionamentos –, os juristas se dedicaram a fixar o conceito (metafísico e individualista) de propriedade.

Posteriormente, uma nova perspectiva filosófica ofereceu contribuição relevante nesse processo de institucionalização do direito à propriedade, com caráter individual: trata-se da versão do mesmo direito, que recebeu fundamentação em correntes do positivismo jurídico.

O positivismo surgiu no início do século XIX, em termos gerais contrapondo-se à escola jusnaturalista. De fato, as correntes positivistas rejeitavam as abstrações que davam fundamento à noção de direito natural, como resultado da livre especulação moral que era associada ao jusnaturalismo (Id. *ibid.*, 2012, p. 142). Discorrendo sobre o tópico, o Castro (2012, p. 142) sublinha: “[...] o denominador comum de todas as abordagens caracterizáveis como positivismo jurídico será o seu pressuposto da exclusão metodológica da possibilidade de recorrer à especulação moral como meio de elaboração de ‘formas’ jurídicas”.

O positivismo jurídico se dividiu em várias correntes, que tinham em comum a negação dos preceitos jusnaturalistas. Desse modo, para os teóricos dessas correntes, o único direito válido era o “positivo”.

Nessa perspectiva, o direito deveria ser descrito de acordo com alguma metodologia sistematizada que se referisse a fatos (ou seja, não a especulações metafísicas), e que definisse a validade das regras jurídicas com base em concepções que parecessem objetivas, derivando daí o recurso à literalidade textual, à utilidade, à historicidade ou até mesmo (mais para o final do século XIX) ao que se considerasse ser os fins sociais do direito (Halis, 2011, p. 44-60).

Embora tivessem uma raiz teórica comum, as vertentes positivistas se diferenciavam entre si, e uma das características marcantes dessa disparidade era o modo como cada corrente poderia favorecer tanto iniciativas reformistas da ordem jurídica quanto propostas conservadoras.

Para distinguir o positivismo conservador do positivismo reformista, há de se

considerar as características associadas a cada uma delas. Nesse sentido, Castro (2012, p. 142) assinala:

[...] As perspectivas do positivismo jurídico seriam conservadoras quando se dedicassem à tarefa de defender as instituições já existentes, tipicamente as elaboradas originalmente pelo jusnaturalismo e tendentes a construir a “ordem estabelecida” – exemplarmente, a ordem burguesa. E seriam reformistas quando fossem orientadas para recolher impulsos de transformação da “matéria” do social correspondentes a interesses emergentes, advindos do engajamento na competição política em deslocamentos no campo da mobilidade social (flexibilização de hierarquias). As abordagens positivistas seriam ainda conservadoras quando, diante de processos econômicos de flexibilização de hierarquias decorrentes da expansão de mercados, apoiassem argumentos excludentes da institucionalização de interesses emergentes. (Castro, 2012, p. 142)

Uma das primeiras escolas positivistas a se destacar foi a chamada Escola da Exegese, na França. Seu método consistia na interpretação textual literal e conservadora do direito, tendo sido ainda importante para a consolidação dos instrumentos legais introduzidos pelo Código Civil francês de 1804 (Id. *ibid.*, 2012, p. 143).

Sobre a metodologia dessa escola, outro autor sublinha:

De modo geral, essa doutrina é identificada com um “literalismo” na aplicação das normas, ou em uma interpretação que se pretende “literalista” ou “normativista”. Logo, ela consistiria, acima de tudo, na adoção de uma perspectiva textual ou formalista do direito – que prioriza o texto, a forma da lei. São comentários e explicações *sobre os textos* visando obter o que se julgue como a sua “melhor” interpretação. (Halis, 2011, p. 52)

Na linha do positivismo reformista, é possível citar a importante contribuição da filosofia moral e política do Utilitarismo, propugnada por Jeremy Bentham, na Inglaterra. Tratava-se de uma doutrina que versava sobre reformas; e, para verificar se as normas eram válidas, o Utilitarismo adotava o critério da adoção de regras que ampliassem a “utilidade” para um maior número de indivíduos (Castro, 2012, p. 143-144).

A partir dos conceitos da filosofia do Utilitarismo, desenvolveu-se outra vertente jurídica: a chamada Jurisprudência Analítica. Embora tenha se inspirado em uma corrente positivista reformista – o Utilitarismo –, a Jurisprudência Analítica, por sua vez, assumiu um caráter conservador, pois o autor que lhe deu o impulso inicial, John Austin, não pretendeu defender a reforma de instituições (Id. *ibid.*, 2012, p. 144) e favoreceu o reforço de hierarquias sociais existentes⁷.

Comparando as correntes de Bentham e Austin, Marcus Castro destaca que o

⁷ O Direito corresponde ao que ele chama “comando do soberano”. Sua visão hierárquica da sociedade ordenada pelo Direito aparece desde o seu primeiro livro, em que afirma: “Considera-se que as leis e outros comandos procedem dos superiores e obriga os inferiores” (Austin, 1832, p. 18).

Utilitarismo do primeiro “[...] favoreceu a flexibilização de hierarquias – em especial, a ascendência das classes médias, que em decorrência da Revolução Industrial, emergiam juntamente com o seu peculiar *ethos* vitoriano, crítico da aristocracia decadente” (Id. *ibid.*, 2012, p. 145), enquanto a jurisprudência analítica apoiou uma ideia conservadora do direito (id. *ibid.*).

Na Alemanha, surgiram outras importantes correntes positivistas, sendo uma das primeiras a ganhar destaque a Escola Histórica alemã⁸, que em seu ramo romanista teve como principal expoente o intelectual Friedrich Carl von Savigny (Id. *ibid.*, 2012, p. 145). O positivismo pensado por Savigny não somente negava o jusnaturalismo, mas era também conservador, tendo em vista que contribuiu para institucionalizar a “ordem burguesa”, evitando que o direito derivasse do debate político ampliado (por meio do debate político subjacente à produção da legislação) na Alemanha. Ao mesmo tempo, as ideias de Savigny tinham características reformistas na medida em que objetivavam superar o direito alemão do Antigo Regime – o *usus modernus pandectarum* (Id. *ibid.*, 2012, p. 145-146).

Para superar a especulação típica do jusnaturalismo, Savigny buscou sistematizar o direito, criando o que considerava ser uma “ciência pura”. Castro aponta que, para cumprir seu objetivo, Savigny elaborou uma “[...] combinação discursiva entre o que considerava ser a historicidade do direito (a ideia de que o direito como realidade ou fato concreto é dado pela história) e a sua rigorosa sistematicidade” (Id. *ibid.*, 2012, p. 147).

Portanto, o método de Savigny propunha que o jurista deveria ser capaz de “[...] revelar o ‘sistema’ de formas coesas que se presumia existente por trás dos fatos dados pela história, constituindo a estrutura ‘racional’ da realidade prática” (Id. *ibid.*, 2012, p. 148-149). É desse conceito de revelação de uma forma coesa por trás dos fatos que surgiu o conceito de “instituto jurídico” elaborado por Savigny. Esse conceito designa um conjunto de relações sociais entendidas como “orgânicas” e espontâneas, sobre cuja validade o jurista não deve julgar (Id. *ibid.*, 2012, p. 151).

A Escola Histórica alemã de vertente romanista se desdobrou em outra famosa corrente positivista alemã: a Pandectística, ou jurisprudência dos conceitos.

A Pandectística, com seu forte formalismo conceitualista, merece destaque, por ter sido a escola que inspirou a elaboração do Código Civil alemão de 1896 (Id. *ibid.*, 2012, p. 153), codificação que será tratada mais adiante. Vale ressaltar que a Pandectística

⁸ A Escola Histórica alemã se dividiu em duas vertentes: uma romanista e outra germanista, tendo se destacado a romanista de Savigny (Castro, 2012, p. 145).

(ou conceitualismo) desaguou na criação da chamada “Teoria Geral do Direito”, um esforço de formalização extrema dos conceitos jurídicos (Id. *ibid.*, 2012, p. 154-155).

Depois de Savigny, Hans Kelsen construiu também uma perspectiva radicalmente positivista do direito.

De fato, em sua obra *Teoria Pura do Direito*, de 1934, Kelsen criou uma teoria jurídica para afastar da ciência do direito o que o autor considerava serem imprecisões, subjetividade e a interdisciplinaridade que estabelece liames com outras disciplinas, a exemplo da filosofia e da sociologia (Halis, 2011, p. 58).

A criação de uma teoria do direito que se pretende “pura”, abrangente e “verdadeira”, como a da perspectiva a proposta por Kelsen, pode causar problemas, já que tem potencial de “[...] respaldar visões de autonomia intocável do direito, de um mundo jurídico que existe à parte do ‘mundo da vida’, o que pode levar à ausência de responsabilidade e indiferença por parte dos aplicadores da lei” (Id. *ibid.*, 2011, p. 58).

Outro influente autor positivista, mas já avançando para uma postura anti-formalista do direito, foi Rudolf von Ihering, o qual, inicialmente, era um estudioso da jurisprudência dos conceitos. Porém, sua proximidade com a teoria permitiu que o jurista tenha entendido o movimento como um enrijecedor das formas jurídicas. Assim, partindo do seu inconformismo com o conceitualismo, Ihering criou uma corrente segundo a qual “[...] o sentido do direito deveria advir de seus fins sociais” (Castro, 2012, p. 156). A perspectiva finalística do direito, formada por Jhering em sua crítica ao conceitualismo, foi por ele comparada a um “utilitarismo social” (Id. *Ibid.*, 2012, p. 157).

Sob esse aspecto, ao se orientar para buscar o sentido do direito em seus fins sociais, passa a fazer sentido que os juristas procurem se aliar à disciplina da sociologia. Essa aliança com a sociologia teria o potencial para identificar quais seriam, para os juristas, os “fins sociais” das regras jurídicas (Id. *ibid.*, 2012, p. 157).

Em suma, o que as diversas correntes do positivismo jurídico tinham em comum era a negação dos preceitos jusnaturalistas, uma vez que os respectivos autores entendiam ser impossível demonstrar cientificamente o que seria o direito natural. Desse modo, para os teóricos do pensamento juspositivista, o único direito válido era o referente a fatos. Este era um direito “positivo”, que deveria ser descrito de acordo com alguma metodologia (Halis, 2011, p. 56). Portanto, as vertentes dessa filosofia jurídica apontam métodos para definir a validade das normas, variando desde a sua utilidade e a historicidade até os fins sociais do direito.

Vale ainda a pena esclarecer que o positivismo somente considera válido o direito

posto, ou seja, a validade das normas não é questionada, sendo possível apenas a obediência a elas (Id. *ibid.*, 2022, p. 63).

Tal característica dessa corrente do pensamento jurídico pode gerar um formalismo jurídico e enrijecer as normas de direito; embora, no seu início, como visto, o positivismo tivesse, em alguns casos, o objetivo de renovar as instituições e modificar a ordem em finais do século XIX.

Ressalta-se, ainda, que a filosofia positivista influenciou o processo de codificação das normas jurídicas em alguns países. Com relação ao direito civil mais especificamente, Gomes afirma que os códigos civis francês, de 1804, e alemão, de 1896, representaram o auge da codificação civilista e serviram de inspiração para outros códigos espalhados pelo mundo (Gomes, 1998, p. 62).

O Código Civil francês foi promulgado em 1804, dividindo-se em três livros principais, sendo o primeiro sobre pessoas, o segundo sobre bens e propriedade e o último sobre as formas de aquisição da propriedade; incluindo nesse tópico final questões como os regimes de matrimônio, obrigações, testamentos, dentre outros (Id. *ibid.*, 1998, p. 63). Esse código é exaltado, uma vez que solidificou preceitos fundamentais do direito privado, como a proteção da liberdade individual, a inviolabilidade da propriedade e igualdade civil (Beviláqua, 1917, p. 12). Sobre as características do Código Civil francês, o autor brasileiro anteriormente citado pondera:

Seu espírito reflete a mentalidade individualista da época, tendo servido ao desenvolvimento das forças produtivas nascentes. Foi considerado o Código da burguesia, por ter atendido aos interesses e aspirações dessa classe, [...] não se redigiu no propósito de ser lei de privilégios; ao contrário, a intenção foi elaborar um Código impessoal, expressão eterna das coisas, para ser aplicado sem distinção de classe, e sem limite de tempo. (Gomes, 1998, p. 64)

Por sua vez, o Código Civil alemão, de 1896, ou *Bürgerlich Gesetzbuch* (BGB), tinha como objetivo sistematizar o direito do seu país (Id. *ibid.*, 1998, p. 65). A forma do Código Civil alemão de 1896 foi separada em uma parte geral e outra especial, tendo a primeira parte compilado o direito das pessoas, dos bens e os negócios jurídicos. Já a parte especial, continha quatro livros, sendo eles: direito das obrigações, direitos reais, direito de família e direito das sucessões (Id. *ibid.*, 1998, p. 65). Em suas considerações, o autor analisa o BGB, asseverando que:

[...] a rigor, não pode ser considerado revolucionário. A despeito da censura quanto à impermeabilidade dos dois projetos às ideias sociais, o BGB não atingiu as bases econômicas e sociais de vida social, conservando-se como Código nitidamente capitalista, informado, embora, por princípios filosóficos de um individualismo menos liberal do que o francês, devido, possivelmente,

às modificações do espírito popular alemão salientado pelos germanistas, além, à evidência, das condições históricas e psicológicas nas quais foi trabalhado. (Gomes, 1998, p. 66)

As influências do jusnaturalismo e do Iluminismo nas codificações estão expressas na presença dos direitos à liberdade e igualdade incluídas nas diferentes codificações. Destaca-se, também, a vinculação desses direitos para assegurar a propriedade individual e a liberdade do contrato.

Apesar dessa roupagem universal, tais direitos beneficiavam diretamente os interesses burgueses, e outros grupos sociais não gozavam dos mesmos benefícios, como é exemplificado pela presença da escravidão nas colônias durante esse processo. Para resumir os códigos civis produzidos na Europa, há uma interessante consideração:

A imagem do direito dos códigos civis é a seguinte – uma sociedade unitária e igualitária, subordinada aos princípios da liberdade de propriedade e da liberdade contratual; na sociedade real do século XIX, isto constituía, essencialmente, a ordem jurídica particular dos pioneiros da nova sociedade do lucro surgida com a revolução industrial. Por isso, o direito dos outros grupos sociais devia ser excluído da codificação; não apenas o direito em dissolução dos antigos estados privilegiados (direito privado dos príncipes, o regime da propriedade de raiz da nobreza, na prática também os fideicomissos), mas também o direito profissional das antigas ordens (camponeses, artesãos, marinheiros etc.) e da moderna classe dos assalariados. (Wieacker, 1967, p. 528)

Portanto, o que se materializava na Europa era uma composição na qual o direito de propriedade era entendido como um direito individualista, tanto na sua concepção ideológica quanto na sua forma jurídica expressa. Para a consolidação do direito de propriedade, acrescentou-se, ainda, a doutrina liberal do contrato que permitia aos indivíduos formas quase ilimitadas de firmar acordos entre si (Castro, 2012, p. 131-2).

Assim, em sua configuração, o direito de propriedade unido à doutrina liberal do contrato serviu para consolidar a propriedade como bem pertencente a uma classe social definida. Tratava-se, então, de:

[...] uma classe de *homens* (as mulheres ficavam de fora) que múltiplos e acumulados acidentes da história já haviam posto em posição de domínio sobre recursos econômicos (materiais e financeiros). Esse sistema de formas jurídicas, gravitando em torno do direito de propriedade, metafisicamente definido, integra[ria] um modo “civilizado” de vida e [passaria a fazer] parte de uma cultura sofisticada. Serão a vida e a cultura da “ordem burguesa” [...] (Castro, 2012, p. 132).

Em suma, a classe burguesa consolidou seu projeto de poder nos Estados nacionais, bem como estabeleceu as categorias que lhe interessavam, como a propriedade

individual e a liberdade ampla para contratar, o que se projetou nas codificações do direito civil na Europa e, a partir daí, em várias partes do mundo.

Essas características, explicitadas no decorrer da 1ª seção, fazem parte da primeira globalização do direito. Nos termos expostos por Kennedy (2006), especialmente em virtude do prestígio adquirido pela “ciência jurídica” alemã desde o século XIX, a teoria filosófica que marcou a primeira globalização foi o positivismo jurídico, e o ideal jurídico mais valorizado foi o de liberdade, tudo sendo marcado pelo apego à sistematização do direito (Kennedy, 2006, p. 21, 26). Ainda, a primeira fase descrita por esse pensador valoriza os direitos individuais e de propriedade e o foco estava voltado para o direito privado (Id. *ibid.*, p. 21).

Na próxima seção, serão discutidas as influências da doutrina de direito liberal no contexto brasileiro e como elas se expressaram nos marcos legais que versaram sobre propriedade do século XIX e início do século XX. A seção 1.2 também se propõe a realizar conexões entre os marcos legais sobre propriedade e a realidade do início da urbanização no Brasil e os primeiros efeitos destas na questão habitacional do país.

2.2. A construção da noção de propriedade moderna e o início da urbanização brasileira: aspectos do período de 1822 até 1930

Para iniciar esta subseção, é pertinente fazer uma contextualização do cenário brasileiro pós-independência de 1822. Para isso, utilizaremos a categorização temporal que José Murilo de Carvalho (2018) emprega ao descrever a história da cidadania no Brasil⁹. Em sua periodização, este autor engloba, como fase inicial, um lapso de 108 anos, desde a independência, em 1822, até o final da Primeira República, em 1930¹⁰ (Carvalho, 2018, p. 23).

Foi nesse período de 108 anos que surgiram importantes marcos legais sobre a propriedade no Brasil, ao mesmo tempo em que aconteceram as primeiras movimentações que refletiram no início da construção do espaço urbano brasileiro. Nesse tempo, também, ocorreram os debates sobre a elaboração e publicação do primeiro Código Civil brasileiro.

⁹ No livro *Cidadania no Brasil: o longo caminho*, José Murilo de Carvalho (2018) procura refletir sobre o problema da cidadania, o significado, a evolução histórica e as perspectivas. Desse modo, o autor discorre sobre o conceito de cidadania e suas dimensões, que são divididas em: direitos civis, direitos políticos e direitos sociais (Carvalho, 2018, p.13-19).

¹⁰ O Império corresponde ao período de 1822 a 1889, e a Primeira República, ao período de 1889 a 1930.

Antes da independência, os traços mais marcantes do período colonial foram: a utilização de mão de obra escravizada de países africanos, oriunda de tráfico e a produção de monocultura (nesse período, açúcar) em latifúndios (Id. *ibid.*, 2018, p. 24). No Brasil Colônia, a forma de apropriação territorial era pautada no sistema sesmarial (Silva, 2008, p. 42).

Em síntese, esse sistema de apropriação de território, refletindo uma política do monarca português, objetivava acabar com as terras ociosas e, por conseguinte, estabeleceu, como critério para a continuidade na posse do imóvel, a exigência de que ele fosse cultivado, sob pena de perda do domínio para a Coroa que, por sua vez, faria a redistribuição da terra (Id. *ibid.*, p. 42). Portanto, o domínio da propriedade dependia do uso efetivo do bem (Id. *ibid.*, 2008, p. 83).

Em julho de 1822, o regime de sesmarias foi suspenso, abrindo um espaço para a consolidação de outro tipo de regime de propriedade e regulamentação do uso de terras no Brasil, que agora seria baseado em um modelo jurídico de mercado. Tal modelo não mais exigiria a posse como requisito. Portanto, a partir de então, a propriedade da terra estaria associada à aquisição de um título formal (Abreu, 2014, p. 219).

Em setembro de 1822 foi proclamada a independência do Brasil por meio de um acordo costurado entre a elite nacional, a Coroa portuguesa e a Inglaterra. Para que fosse feita uma transição pacífica e sem contestação de grupos populares ou até mesmo dos escravizados, como havia acontecido no Haiti, os latifundiários e os grupos de elite relacionados a eles optaram por apoiar uma monarquia constitucional, assim como acontecia na Europa (Carvalho, 2018, p. 33).

Um dos primeiros atos após a independência foi a promulgação da Constituição de 1824 que se destacou pela separação em quatro poderes: Legislativo, Executivo, Judiciário e Moderador –, passando este último poder a ser uma característica da monarquia brasileira da época (Nogueira, 2012, p. 26).

Entre os direitos assegurados na referida Constituição estavam:

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte. I. Nenhum Cidadão póde ser obrigado a fazer, ou deixar de fazer alguma cousa, senão em virtude da Lei. [*sic*]

[...]

VII. Todo o Cidadão tem em sua casa um asylo inviolavel. De noite não se poderá entrar nella, senão por seu consentimento, ou para o defender de incendio, ou inundação; e de dia só será franqueada a sua entrada nos casos, e pela maneira, que a Lei determinar. [*sic*]

[...]

XVIII. Organizar-se-ha quanto antes um Codigo Civil, e Criminal, fundado nas solidas bases da Justiça, e Equidade. (grifo nosso) [*sic*].

[...]

XXII. E' garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem publico legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será elle préviamente indenmisado do valor della. A Lei marcará os casos, em que terá logar esta unica excepção, e dará as regras para se determinar a indemnisação. (grifo nosso) [*sic*].

[...]

XXXIV. Os Poderes Constitucionaes não podem suspender a Constituição, no que diz respeito aos direitos individuaes, salvo nos casos, e circunstancias especificadas no paragrapho seguinte. [*sic*] (Nogueira, 2012, p. 85-87).

Atendendo à demanda pós-independência pela criação de uma identidade nacional, a monarquia identificou como prioridade a construção de uma cultura jurídica no Brasil (Steiner, 2010, p. 187). Além disso, havia a necessidade de renovação e institucionalização de novos mecanismos jurídicos, afastando o antigo direito que mantinha o país dependente de Portugal (Oliveira, 2011, p. 135).

O contexto histórico foi propício para que, no ano de 1827, fossem criadas as duas primeiras faculdades de Direito no Brasil, nas cidades de São Paulo e Olinda, em Pernambuco (Steiner, 2010, p. 166).

A propósito, Fonseca lembra que, antes da criação dessas faculdades, os filhos das elites brasileiras iam estudar na Europa, principalmente na Universidade de Coimbra, fato que explica a importação da cultura jurídica europeia para o Brasil nesse período (Fonseca, 2006, p. 70).

A criação desses cursos de direito, segundo Steiner, fazia parte do projeto de criação de uma identidade nacional por meio da consolidação da cultura jurídica.

É fato que o movimento para consolidação de uma cultura jurídica tipicamente brasileira começa sua gestação com a formação dos primeiros cursos superiores de Direito em solo pátrio. Tal se dá porque referidos cursos representam o pontapé para libertação do velho ensino português, especialmente o de Coimbra, assim como porque, a partir daí, começa a produção de saber e divulgação de ideias nascidas e criadas no país, ainda que sob influência estrangeira, como a alemã que marca a Escola do Recife. (Steiner, 2010, p. 187)

Nesse contexto, o Brasil permanecia escravagista. Entretanto, iniciou-se uma pressão, em âmbito internacional, para que se rompesse com esse sistema de exploração de mão de obra. E assim, em 1826, Brasil e Inglaterra firmaram um acordo antitráfico. Com o passar dos anos, já no Segundo Reinado, por volta de 1840, a Inglaterra aumentou sua pressão para que esse tráfico fosse extinto, motivo pelo qual a elite brasileira se prepara para assegurar seus privilégios caso os negros do país fossem libertos (Parron, 2008, p. 87).

Então, a posse livre da terra representava um risco. Por isso, o período em que a posse não era regulamentada no Brasil foi interrompido pela promulgação da Lei de Terras, em 1850, instrumento legal que instaurou, segundo Abreu (2014, p. 220), o “processo de consolidação do modelo jurídico proprietário de apropriação e ocupação do território, fundado principalmente no contrato de compra e venda imobiliária”. Nesse cenário, portanto, o direito de propriedade passa a estar vinculado ao título jurídico e não mais à posse efetiva do imóvel, caracterizando uma inovação:

“Dono” da terra (urbana ou rural) passava a ser o detentor de título jurídico, independentemente da posse efetiva: eis o modelo jurídico proprietário instaurado pela Lei 601/1850. Prova disso é que, mesmo os posseiros que tiveram validado pela lei o direito sobre a terra que ocupavam preteritamente à sua promulgação, foram obrigados a tirar títulos dos terrenos apossados, sem o que não poderiam dá-los em hipoteca, nem alienar. É o título, ou a ausência dele, que define quem é ou não dono da terra. (Abreu, 2014, p. 221)

Fonseca (2006, p. 67) destaca como a Lei de Terras contribuiu para que a propriedade no Brasil ganhasse contornos liberais e “modernos”, antecipando mudanças que seriam mais acentuadas no Código Civil de 1916. O autor salienta como a referida legislação promoveu uma mudança no cenário nacional, uma vez que, para “[...] transformar a propriedade rural em verdadeira mercadoria de livre circulação no mercado, buscou promover radicalmente uma até então inédita separação das terras públicas das privadas. [...]” (Fonseca, 2006, p. 67).

As principais previsões legais da Lei de Terras incluíam a revalidação de antigas sesmarias, enquanto proibiam a concessão de novas sesmarias. Também foram estabilizadas as ocupações mansas e pacíficas, que tivessem cultura de terra ou moradia, realizadas até o ano de 1850. Por sua vez, os locais onde não tivesse sido estabelecida a cultura ou habitação seriam considerados juridicamente vagos e deveriam ser devolvidos ao Estado (terras devolutas), para que então pudessem ser vendidas como mercadorias (Abreu, 2014, p. 220).

Além disso, a Lei de Terras criminalizou a ocupação de terras, processo de aquisição informal que, conforme o autor citado, havia sido reconhecido por séculos no país, enquanto perdurou o sistema das sesmarias. Mas, a partir do momento da promulgação da Lei de Terras, o indivíduo que tentasse a aquisição informal seria banido punido com pena de prisão, multa e perda das benfeitorias realizadas (Id. *ibid.*, 2014, p. 220).

Em 1864, contribuindo ainda mais para a construção do modelo de propriedade liberal, foi instituída a Lei Hipotecária. Por essa lei, foi estabelecido que a propriedade

deve ser adquirida por meio da compra e venda, negócio que somente se comprova e surte efeitos com a existência de um título jurídico formalmente registrado em cartório (Id. *ibid.*, 2014, p. 222).

O modelo jurídico proprietário foi robustecido em 1864, pela edição da Lei Hipotecária do Império (Lei nº 1.237), a qual criou os Registros Públicos no país e, em seu art. 8º, expressamente estabeleceu que o direito de propriedade da terra, fosse ela rural ou urbana, passava a ser aferido pelo registro do contrato (normalmente de compra e venda) no Registro Geral, confirmando, então, a possibilidade de o direito sobre a terra se exercer à distância, pelo simples registro do título e independentemente da posse efetiva. O título de contrato de compra e venda, como se diz até hoje, passa[va] a ter efeitos meramente obrigacionais (cria[va] a obrigação interpartes de transferir a propriedade); [era] o registro desse título no Registro Geral que confer[ia] efeitos reais (transfer[ia] efetivamente a propriedade). Já agora “dono” da terra (urbana ou rural) era aquele que constava como “dono” no registro. (Abreu, 2014, p. 222)

Pode-se perceber que a Lei de Terras e a Lei Hipotecária transformaram as terras no Brasil em “mercadoria”, ou seja, propriedade de livre circulação no mercado, acrescentando a exigência da comprovação por meio de título registrado em cartório. Na prática, portanto, a soma desses dois marcos legais contribuiu para excluir parte da população (principalmente trabalhadores imigrantes que começavam a desembarcar no país e escravizados)¹¹ de ter acesso à propriedade, já que esses grupos não tinham recursos financeiros para a compra de terras no Brasil (Maricato, p. 1996, p. 35).

Desse modo, é possível inferir que houve simultaneidade entre a consolidação do modelo de propriedade liberal e moderna no Brasil, características da primeira fase da globalização do direito, e a exclusão da maioria da população do acesso a esse direito de propriedade. Na prática, portanto, a Lei de Terras e a Lei Hipotecária contribuíram para que apenas uma pequena parcela da população tivesse acesso à propriedade da terra e, por consequência, se tornasse titulares efetivos do direito de moradia formal.

Em 1888, ocorreu a abolição da escravatura no Brasil, acontecimento histórico, que na opinião de Carvalho (2018, p. 23) foi o fator mais relevante para o progresso da cidadania no Brasil, uma vez que um contingente de ex-escravizados passou a ter os seus direitos civis¹² protegidos ao menos formalmente. Entretanto, o amparo formal dos direitos civis desse grupo não se traduziu em igualdade material. Sem a existência de qualquer política de compensação por séculos de negação de direitos, como, por exemplo,

¹¹ A promulgação da Lei de Terras no mesmo período histórico em que aconteceu a abolição do tráfico negreiro, com a diferença temporal de uma semana entre uma publicação e outra, não é uma coincidência (Maricato, 1996, p. 35).

¹² A expressão “direitos civis” aqui é empregada no sentido indicado em Marshall (1950).

uma reparação civil¹³, os libertos voltaram às fazendas para trabalhar por baixos salários ou foram para as cidades assumir ocupações também mal remuneradas (Carvalho, 2018, p. 58). Concomitantemente, nesse período pós-abolição, o governo brasileiro recrutou imigrantes para trabalhar nas lavouras e nas indústrias, acentuando, assim, ainda mais os problemas sociais vigentes (Id. *ibid.*, 2018, p. 58).

Em 1889, instaurou-se o sistema republicano, dando fim ao período monárquico que tivera início em 1822. Nesse momento, o cenário nacional era marcado por alguns problemas relacionados à construção do território, a começar pela dificuldade que o Estado teve em demarcar as terras devolutas, fato que se uniu ao êxodo rural e à crescente urbanização (Abreu, 2014, p. 221-222). Nesse processo, como aponta Maricato, o crescimento das cidades, em si, intensifica-se na virada do século XIX para o século XX:

[...] O Brasil deixou o século XIX com aproximadamente 10% da população nas cidades (Santos, 1993). Considerando o universo das Américas, o Brasil já apresentava cidades de grande porte desde o período colonial, mas é somente a partir da virada do século XIX e das primeiras décadas do século XX que o processo de urbanização da sociedade começa realmente a se consolidar, impulsionado pela emergência do trabalhador livre, a Proclamação da República e uma indústria ainda incipiente que se desenrola na esteira das atividades ligadas à cafeicultura e às necessidades básicas o mercado interno. (Maricato, 2013, p. 16-17)

Assim, os grupos que passaram a residir nas cidades – libertos, imigrantes, operários – iniciam uma procura por moradia. Todavia, esses grupos raramente passaram a viver em moradias formais, uma vez que, levando em conta a Lei de Terras e a Lei Hipotecária, os imóveis residenciais se constituíam quando um proprietário de um imóvel comprado e registrado em cartório o alugava, ou por outra forma dispunha do direito de propriedade como, por exemplo, o usufruto, o arrendamento e a cessão de uso (Abreu, 2014, p. 224). Ao mesmo tempo, esse aumento pela procura por residências nos centros urbanos permitiu que os proprietários passassem a lucrar com seus imóveis ociosos, e, pela primeira vez no país, o investimento no setor imobiliário torna-se viável em decorrência do crescimento dos centros urbanos e da escassez de moradias, nesses locais (Id. *ibid.*, p. 224).

Portanto, a possibilidade de se ter moradia já se mostrava dividida em duas maneiras distintas. A primeira delas era a do mercado formal, na qual um indivíduo comprava um imóvel e o registrava conforme os parâmetros da lei, podendo dispor livremente da propriedade; a segunda era a alternativa para as populações mais

¹³ O que houve no Brasil foram discussões que previam indenizações aos ex-proprietários de escravizados (Conrad, 1978).

empobrecidas – a grande maioria – que não tinham condições de acessar o mercado formal e, assim, precisavam alugar sua habitação de terceiros ou recorrer a assentamentos informais, tais como cortiços (Abreu, 2014, p. 225-226).

Nos últimos anos do século XIX, citando como exemplo o Rio de Janeiro, os fatores que mais contribuíram para o surgimento de habitações coletivas, bem como de alugueis de quartos em casas de cômodo, cortiços e estalagens, foi o grande crescimento urbano, associado a outros acontecimentos, tais como o início da industrialização (Id. *ibid.*, 2014, p. 226-227).

Em um primeiro momento, os desafios não eram relacionados à oferta de moradia, mas sim às condições precárias em que estas se encontravam (Id. *ibid.*, 2014, p. 226-227). Sobre tal temática, aprofundando a questão da oferta dessas moradias precárias no período, surgiram normas para a construção civil como, por exemplo, os Códigos de Posturas Municipais de São Paulo (1886) e Rio de Janeiro (1889) (Abreu, 2014, p. 228). Esses regulamentos proibiam, por exemplo, “[...] a construção de cortiços ou “edificações acanhadas” nas áreas mais centrais [...]” (Maricato, 1996, p. 38), e apresentavam exigências como “[...] propriedade legal do terreno, plantas, responsável pela obra [...]” (Id. *ibid.*, 1996, p. 38).

No período da Primeira República (1889-1930), destacaram-se ainda algumas reformas urbanísticas que tinham como objetivo “[...] eliminar os resquícios da sociedade escravista, erguer um cenário modernizante e consolidar o mercado imobiliário [...]” (Maricato, 1996, p. 38). Essas reformas tinham como inspiração a mudança realizada em Paris pelo Barão Haussmann (Id. *ibid.*, 1996, p. 38). As alterações urbanas realizadas por esse administrador fizeram com que os trabalhadores fossem expulsos para as periferias de Paris em resposta às movimentações operárias de 1948 (Trindade, 2012, p. 141-142).

Tais reformas tinham um caráter higienista, ao mesmo tempo em que visavam a modernização das cidades, e, assim, expulsavam dos centros urbanos a “massa sobranter”, que se compunha de “[...] negros, pedintes, pessoas sem documentos, desempregados de modo geral [...]” – conforme expressão utilizada por Maricato (1996, p. 38-39). Nas palavras de Maricato, essa era uma boa explicação sobre a expulsão dessa “massa sobranter”, para as periferias das cidades:

As reformas urbanas, realizadas em diversas cidades brasileiras entre o final do século XIX e início do século XX, lançaram as bases de um urbanismo moderno “à moda” da periferia. Realizavam-se obras de saneamento básico para eliminação das epidemias, ao mesmo tempo em que se promovia o embelezamento paisagístico e eram implantadas as bases legais para um

mercado imobiliário de corte capitalista. A população excluída desse processo era expulsa para os morros e franjas da cidade. Manaus, Belém, Porto Alegre, Curitiba, Santos, Recife, São Paulo e especialmente o Rio de Janeiro são cidades que passaram por mudanças que conjugaram saneamento ambiental, embelezamento e segregação territorial, nesse período. (Maricato, 2013, p. 17)

Dentre essas reformas, uma das mais famosas foi a do Rio de Janeiro, ocorrida entre os anos de 1903 e 1906, implementada pelo governo de Francisco Pereira Passos (Abreu, 2014, p. 227). O governo da época associou o problema epidêmico às habitações coletivas e, dessa forma, elaborou uma política higienista que passou a combater tal tipo de moradia – casas de cômodo, cortiços e estalagens. Com o propósito modernizador, no lugar dessas habitações, foram construídas avenidas e prédios comerciais (Id. *ibid.*, 2014, p. 227-228).

Assim, considerando todo o cenário posto, as populações mais empobrecidas da cidade do Rio de Janeiro começaram a se concentrar em morros e encostas (Id. *ibid.*, 2014, p. 229). Nesse momento, como salienta Abreu, começa o processo de produção informal de moradias, caracterizado pelo afastamento da construção de habitações populares do direito de propriedade, do mercado formal e dos Códigos de Posturas.

Desse modo, cada vez mais as moradias eram construídas em locais inapropriados, sem infraestrutura e sem fornecimento de serviços básicos. Em outras palavras, grande parte da população no início do século XX passa a residir à margem da cidade (Abreu, 2014, p. 229).

2.2.1. Mobilizações sociais contrárias à ordem da República Velha e a consolidação do modelo de propriedade liberal no Código Civil de 1916

Durante a Primeira República (1889-1930), pouco se alterou em relação ao sistema anterior, dominado pelas oligarquias locais, refletindo a grande força de grupos poderosos de São Paulo e Minas Gerais. Estes se revezavam na estrutura de poder que ficou conhecida como política do café com leite. Era um sinal de que estavam no poder os proprietários de latifúndios no Brasil (Carvalho, 2018).

Nesse período, o movimento operário começou a se formar nos centros urbanos e impulsionou a politização dos cidadãos, que lutavam pela aprovação de direitos civis tais como o de se organizar, de se manifestar, de fazer greve. Quanto aos direitos sociais, esse movimento também lutava por direitos como os trabalhistas, o direito ao seguro por acidente de trabalho e à aposentadoria (Id. *ibid.*, 2018, p. 65).

Assim, estava montado o cenário pós-independência com a junção de vários atores no cenário brasileiro: de um lado, existiam as elites locais que estavam no poder, proprietárias de grandes terras que eram, também, proprietários urbanos (Ferreira, 2005, p.4); e de outro, um grupo de ex-escravizados buscando espaço, bem como outro grupo emergindo no cenário nacional dentro, especialmente, das grandes cidades: os operários, os quais pressionaram os proprietários e assim contribuiriam para que os primeiros direitos civis e sociais fossem aprovados nos centros urbanos. Durante esse período ocorreram também as discussões sobre o Código Civil brasileiro e a sua subsequente aprovação em 1916.

O período descrito está vinculado à primeira fase da globalização do direito, compreendida, segundo Kennedy (2006), aproximadamente entre 1850 e 1914. É nesse período que temos a ascensão do “pensamento jurídico clássico”, que estava atrelado ao positivismo jurídico e à valorização de conceitos como liberdade e sistema, direitos individuais e de propriedade e o direito privado em si (Kennedy, 2006, p. 21). Todas essas características da primeira fase da globalização do direito podem ser notadas no Código Civil de 1916, como veremos a seguir.

A elaboração final¹⁴ do Código Civil brasileiro foi confiada ao jurista Clovis Beviláqua, professor da faculdade de Direito de Recife, a quem foi encomendada a redação do projeto do novo código. Por ser associado à Escola de Recife, Beviláqua sofreu influência da Escola dos Pandectas, principalmente de Ihering, fato que refletiu, segundo Oliveira, na estrutura do código que é formada em “Parte Geral”, englobando “Pessoas”, “Bens” e “Fatos” e, depois, uma “Parte Especial” que estuda os ramos do direito civil (Oliveira, 2011, p. 145).

A propósito da elaboração do Código Civil de 1916, Veronese (2012, p. 301) aponta como o projeto elaborado pelo professor Beviláqua foi louvado por conter em si a modernidade europeia das nações avançadas. Mostra-se evidente que o objetivo desse projeto sempre foi espelhar o que era considerado mais moderno na Europa, e não de construir um código que fosse de fato conectado com as necessidades de um país que buscava encontrar sua própria identidade. Não obstante, é preciso reconhecer que, em teoria, o discurso que norteava a elaboração da mencionada legislação civil tinha um viés que procurava solidificar um sentimento de construção de identidade nacional (Veronese, 2012, p. 301).

¹⁴ Houve outros projetos de Código Civil como o de Alencar Araripe e o de Coelho Rodrigues (Oliveira, 2011, p. 144).

Embora tivesse a intenção de separar os novos aspectos institucionais das origens e influências jurídicas que marcaram o período colonial no Brasil, o Código Civil brasileiro de 1916 não era original, uma vez que suas bases estavam assentadas em tendências da Europa continental. Portanto, é curioso notar que, mesmo em seu nascimento, o primeiro Código Civil do Brasil não foi pensado para os anseios e problemas da nova República, e sim tinha como sua base as pautas vigentes nas codificações europeias.

Veja-se esta reflexão acerca do contexto brasileiro e da absorção do direito civil vindo da Europa no Brasil:

A independência política de Portugal não significou mudanças estruturais para a sociedade brasileira. Instituições como a escravidão faziam o contraste com as ideias liberais que gritavam pela independência. O liberalismo vindo da Europa se aclimatou nas terras tropicais aos interesses dos grandes latifundiários. Neste contexto de manutenção dos grandes pilares da estrutura colonial, resistira também as estruturas jurídicas, o sistema jurídico brasileiro permanecera mais próximo da velha tradição portuguesa, não refletindo com a mesma intensidade como refletira na ex-metrópole as ideias inovadoras das novas correntes jurídicas europeias no decorrer do século XIX. (Oliveira, 2011, p. 142)

Sobre o conservadorismo do Código Civil brasileiro, a autora não nega que as ideias liberais tenham chegado ao Brasil. Entretanto, em se tratando da matéria do direito civil, ela afirma que prevaleceu o conservadorismo:

Não estamos aqui contradizendo o que levamos em conta anteriormente, as ideias liberais aqui chegaram e foram divulgadas, mas desejamos evidenciar que em se tratando de direito civil, as tradições delinearam o caminho da codificação com mais propriedade, e mesmo as ideias liberais que influenciaram essa área, o fizeram em sua versão conservadora, através dos nomes aos quais foi delegada a responsabilidade de formalizá-las em leis e normas codificadas. (Oliveira, 2011, p. 142)

Assim, os legisladores do primeiro Código Civil deixaram claras as suas intenções de unir um ideal de conservação e ao mesmo tempo de inovação no código e de promover a união das tradições nacionais do país com a teoria do direito. Desse modo, não estava oculta a intenção de unir os interesses das elites do Brasil de uma forma que fosse mais conveniente aos interesses políticos. E uma nova codificação civil servia a esse propósito, uma vez que possibilitava a criação de instituições essenciais para a manutenção dessa elite, assegurando seu lugar de poder econômico e político.

Corroborando os apontamentos de Oliveira (2011), Francisco Amaral (1999, p. 139) afirma que a elaboração do Código Civil de 1916 abraçava o liberalismo vigente à época, protegendo os direitos civis dos cidadãos brasileiros (nesse caso, entenda-se, a

referência é a cidadãos como homens da elite) e protegendo os valores fundamentais liberais: a liberdade, a segurança individual e a propriedade.

Francisco Amaral (1999), ao refletir acerca do Código Civil de 1916, ressalta como o liberalismo das classes dominantes foi fator essencial em sua caracterização, apontando como o código absorveu as contradições da burguesia mercantil e da burguesia agrária, pois essas discordavam sobre alguns conceitos do liberalismo, e assim o conservadorismo se destacou na redação final. Sintetizando o Código Civil de 1916, afirma:

[...] Individualista por natureza, garantiu o direito de propriedade característico da estrutura político-social do país e assegurou ampla liberdade contratual, na forma mais pura do liberalismo econômico.

Refletia, pois, o ideal de justiça de uma classe dirigente, europeia por origem e cultura, mal adequada às condições de vida do interior do país, traduzindo mais as aspirações civilizadoras dessa elite, embora progressista, do que os sentimentos e necessidades da grande massa da população, em condições de completo atraso.

O Código Civil brasileiro é, assim, produto de sua época e das forças sociais imperantes no meio em que surgiu. Feito por homens identificados com a ideologia dominante, traduz o sistema normativo de um regime capitalista colonial. (Amaral, 1999, p. 139-40)

De outra parte, Fonseca (2006) ressalta como o direito brasileiro absorvia, de forma extremamente conveniente para as elites do país, as contradições entre princípios liberais e conservadores. Assim, era possível coexistirem no Brasil instituições contraditórias, como Monarquia Constitucional com escravidão, ou então escravidão com liberdades individuais copiadas da Constituição francesa de 1791. Conforme aponta, essas situações contraditórias “[...] demonstram como a incidência dos princípios jurídicos no Brasil caracterizou-se, desde o início do Império, por uma ‘flexibilidade’ conveniente e por uma ‘adaptabilidade’ oportuna” (Fonseca, 2006, p. 66).

Então, embora existissem movimentações diversas surgindo nesse contexto, o que se desenhou para o primeiro Código Civil brasileiro foi um retrato do regimento conservador importado da Europa, que institucionalizou nos códigos os direitos civis de forte caráter individualista. Nesse sentido, as elites proprietárias de terras e os comerciantes das cidades no Brasil se uniram para assegurar o direito à propriedade e à liberdade de contratar, tal qual havia acontecido na Europa com o fenômeno da codificação e do positivismo aliado à racionalidade do jusnaturalismo.

Entretanto, é evidente que a importação da racionalidade criada na Europa não refletia as particularidades do Brasil pós-independência. De certa forma, o Código Civil de 1916 encarnava a reprodução dos códigos civis europeus, sendo, portanto, um meio de

positivação das instituições burguesas, contendo em si pequenas atualizações pertinentes às elites do país, que ainda preservavam em seu âmago os resquícios de um grupo escravista e latifundiário.

A adoção dos ideais liberais advindos da Europa e sua conciliação com os interesses da elite oligárquica brasileira se refletem no Código Civil de 1916 principalmente no que concerne ao direito de propriedade. Além dos dispositivos que estabeleciam o caráter absoluto desse direito, havia outros que regulamentavam sua aquisição. Portanto, a forma como foi regulamentada a doutrina jurídica que estabelece o caráter absoluto da propriedade, contribuíram para a exclusão de parte da população (principalmente imigrantes e ex-escravizados) do acesso à propriedade formal.

É também nesse contexto que começam a surgir nos centros urbanos mobilizações sociais em torno da aprovação de direitos civis e direitos sociais, impulsionadas pelo movimento operário. O papel dessas mobilizações nos anos seguintes e a transição para a segunda fase da globalização do direito se mostram bastante relevantes para compreender os primeiros acenos dos governos brasileiros quanto à questão habitacional no Brasil. Esse é o tema da próxima subseção.

2.3. Os governos brasileiros de 1930 a 1964: a influência do cenário político no processo de industrialização, direito à propriedade e urbanização

Esta seção, como apontado na introdução deste capítulo, marca o momento do início da transição entre, nos termos de Kennedy (2006), a primeira fase – direito liberal clássico – e a segunda – a social – da globalização do direito. A segunda globalização, como destacado anteriormente, esteve associada ao momento no qual o direito se adapta a novas ideias e passa a ser utilizado como um instrumento regulatório com finalidade social (Kennedy, 2006, p. 21-22).

É compreensível, portanto, que o jurista faça conexões da segunda fase com o direito brasileiro pós-1930. Esse período é marcado pelo aceleração das mudanças sociais e políticas do Brasil. O ano de 1930 inaugura o primeiro governo de Vargas, um líder amplamente conhecido por aprovar legislações trabalhistas e previdenciárias no país, que contribuíram para a construção e consolidação dos direitos sociais no Brasil (Carvalho, 2018). Cabe ressaltar a importância da aprovação de direitos sociais, uma vez que, no plano das grandes linhas de evolução institucional, estes representam uma “[...]”

resposta jurídica dada à mobilização social, que crescia com o avanço da ampliação do sufrágio. [...]”¹⁵ (Castro, 2018, p. 52).

Embora o direito brasileiro após 1930 tenha se adaptado com o surgimento de novas doutrinas, tais como algumas do direito administrativo e o do direito previdenciário, Castro (2014, p. 52) assevera que “[...] dificilmente pode-se sustentar que um ‘direito de vocação social’, tal como descrito por Duncan Kennedy, tenha efetivamente florescido no Brasil, a ponto de causar significativas mudanças no ensino do direito e na sua prática profissional. [...]”

Não obstante, pela primeira vez na história do Brasil, os governos do período compreendido entre 1930 e 1964 debateram o tema habitação e, mesmo que de maneira ainda limitada, criaram políticas e legislação que afetaram o direito à moradia e sua efetividade no país. Em outras palavras, foi nesse período¹⁶, portanto, que o Estado passou a intervir em favor da “casa própria” no mercado de habitação, que até então se concentrava, majoritariamente, em moradias de casas para aluguel (Rubin e Bolfe, 2014, p. 204).

Inicialmente, essa política de intervenção no setor de habitação estava associada ao objetivo geral do governo varguista de transformar o Brasil em “[...] uma sociedade de cunho urbano-industrial, capitalista, mediante uma forte intervenção estatal em todos os âmbitos da atividade econômica [...]” (Bonduki, 1994, p. 711). Nesse sentido, o governo Vargas passou a entender a questão habitacional como uma questão social e buscou, ainda que de maneira tímida, intervir e promover políticas públicas com uma certa preocupação em garantir o direito à moradia à população (Id. *ibid.*, 1994, p. 711-712). Sobre isto, observa Bonduki (1994, p. 717):

Seria equivocado considerar que o governo Vargas e os que se lhe seguiram chegaram a formular uma política habitacional articulada e coerente. Não houve, efetivamente, a estruturação de uma estratégia para enfrentar o problema nem a efetiva delegação de poder a um órgão encarregado de coordenar a implementação de uma política habitacional em todos seus aspectos (regulamentação do mercado de locação, financiamento habitacional, gestão dos empreendimentos e política fundiária). E, menos ainda, uma ação articulada entre os vários órgãos e ministérios que de alguma maneira interferiram na questão.

¹⁵ No governo de Vargas, o direito ao voto é ampliado; e, pela primeira vez, nas eleições de 1933, se estabelece o voto secreto – inclusive, o voto feminino – e cria-se a Justiça Eleitoral para referendar o pleito democrático (Carvalho, 2018, p. 105).

¹⁶ Vale lembrar que foi nesse período – perto da metade do século XX – que o aumento populacional e a urbanização se intensificaram. Sobre este contexto, Maricato afirma que em 1940 a população urbana era de 138 milhões de habitantes (Maricato, 2013, p. 16).

Cumpra sinalizar, ainda, na década de 30, a existência dos IAPS – Institutos de Aposentadoria e Pensão¹⁷, que foram relevantes para a política habitacional no Brasil. Esses institutos investiram em projetos residenciais, possibilitando o surgimento de novas incorporações imobiliárias (Rubin e Bolfe, 2014, p. 205).

Além disso ocorreu, simultaneamente à criação dos IAPS, um processo de intensificação do êxodo rural (Id. *ibid.*, 2014, p. 204-205), uma vez que os indivíduos estavam enfrentando grandes desafios no campo e acreditavam que iriam encontrar soluções para seus problemas morando e trabalhando nas cidades. E uma das consequências desse êxodo foi a maior demanda por habitação nos espaços urbanos. Nesse sentido, Rubin e Bolfe (2014, p. 205) afirmam:

Entre 1933 e 1938 foram criados seis IAPS, que eram regulamentados por leis específicas de cada IAP. Essa disparidade foi obstáculo para unificação e racionalização, dificultando a implantação de uma política habitacional consistente a partir dos fundos previdenciários. Em 1937, os IAPS passaram a atuar no campo habitacional, onde poderiam investir até 50% de suas reservas para o financiamento habitacional. Além da atuação no setor de habitações, os IAPS também investiram seus recursos em projetos estratégicos como a Companhia Siderúrgica Nacional, a construção de Brasília, entre outros.

Embora os IAPS tenham gerado investimentos pontuais na esfera habitacional, os projetos que foram executados incorporavam ideias modernistas, e portanto, “[...] estavam presentes nos conjuntos habitacionais, além das residências, espaços comunitários, de lazer e serviços. Ainda, esses conjuntos se destaca[vam] pela sua implantação em áreas consolidadas e não na periferia urbana” (Rubin e Bolfe, 2014, p. 212).

Subsequentemente, após o governo Vargas, algumas propostas, relacionadas à questão habitacional, merecem destaque, embora fossem pouco articuladas. A primeira delas foi a criação da Fundação da Casa Popular, em 1946, durante o governo de Eurico Gaspar Dutra, que tinha como objetivo realizar o financiamento de moradias e dos serviços relevantes para dar efetividade a esse direito, tais como a infraestrutura, o saneamento, dentre outros (Bonduki, 1994, p. 717-718).

Todavia, fatores como falta de recursos e de coordenação entre órgãos impediram que o projeto constituísse, de fato, um plano com capacidade de reverter a problemática habitacional no país (Id. *ibid.*, 1994, p. 718).

¹⁷ As IAPS tinham como foco ofertar previdência e assistência de saúde para os seus associados (Rubin e Bolfe, 2014, p. 205).

Ainda que não tenha sido uma política efetiva, a Fundação da Casa Popular teve importância no cenário nacional com uma das propostas pioneiras para o debate habitacional, uma vez que se propunha a ser um órgão de coordenação de uma – até então inédita – política habitacional para destinar moradias à população de baixa renda (Id. *ibid.*, p. 718).

Além disso, é relevante ressaltar o entendimento que validava a criação dessa Fundação, a saber, a concepção de que o Estado deveria atuar de forma direta para resolver a questão da carência de moradias (Bonduki, 1994, p. 718).

Apesar desse entendimento inicial, na prática, o Estado deixou de desenvolver uma política mais abrangente de habitação, embora não tenha deixado de intervir na questão, mediante a criação, por exemplo, de regulamentação de uma Lei de Inquilinato, promulgada no ano de 1942. Foi por meio do Decreto-Lei nº 4.598 que foi congelado pelo período de dois anos o valor do aluguel (Id. *ibid.*, 1994, p. 719). Essa medida, portanto, flexibilizou o direito absoluto à propriedade individual modificando, assim, um conceito advindo do pensamento jurídico clássico promovido pela primeira fase da globalização do direito. O novo regramento defendia que a habitação deveria ser tratada como uma mercadoria especial, na qual o interesse social é mais relevante que os interesses do livre mercado (Id. *ibid.*, 1994, p. 719-720).

Embora a intenção fosse diminuir o peso do valor dos aluguéis para a classe trabalhadora, o Decreto-Lei nº 4.598 também produziu efeitos negativos. O setor privado deixou de investir na construção de casas para aluguel, o que ocasionou uma carência de habitações nas cidades (Id. *ibid.*, 1994, p. 721). Ao mesmo tempo, para concretizar o direito irrestrito à propriedade, os donos dos imóveis passaram a utilizar o despejo como forma de reaver o bem para elevar seu valor de mercado (Id. *ibid.*, 1994, p. 721). Sobre o tema, o Bonduki (1994, p. 722) assevera:

[...] como as novas construções eram insuficientes para atender uma demanda crescente, o proprietário que tivesse sua casa desocupada poderia alugá-la a um preço muitas vezes superior ao valor congelado. Além disso, frente à cada vez mais grave falta de moradia, os locatários passa[ram] a só alugar suas moradias mediante o pagamento antecipado de uma quantia fixa, a título de luvas. Assim, despejar o inquilino antigo passa[va] a ser um excelente negócio, pelo menos a curto prazo, pois com o tempo novamente os aluguéis tendiam a se desvalorizar.

Desse modo, um grande contingente da população urbana foi expulso de suas moradias, por meio de brechas legais que garantiram o direito de dispor livremente da propriedade (Bonduki, 1994, p. 722). Há inclusive estimativa de que, entre os anos de

1945 e 1948, 10% da população de São Paulo tenha sofrido com o despejo. (Bonduki, 1988, p. 20-21)

Conseqüentemente, a população urbana passa a se concentrar em regiões periféricas, com a construção de moradias em locais sem infraestrutura (Id. *ibid.*, 1994, p. 729), fato que não sofre a intervenção do Estado. Desse modo, segundo Bonduki (1994, p. 729-730) existia uma convivência estatal com a construção informal de residências, uma vez que a proliferação dessas moradias que não seguiam os parâmetros legais era entendida como uma forma de combater a escassez habitacional no país.

Concomitantemente a esse movimento histórico relacionado à questão da habitação social no Brasil, o direito à moradia passa a ser discutido também internacionalmente. O foco dos governos voltado para esse direito coincide com a inauguração dos instrumentos legais de promoção dos direitos humanos após a II Guerra Mundial

De fato, em 1945 foi criada a Organização das Nações Unidas (ONU), sendo estabelecidos os primeiros documentos internacionais sobre a defesa de direitos e liberdades fundamentais, destacando-se a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Nesse documento, são elencados direitos universais que deveriam ser protegidos em âmbito internacional, para todos os cidadãos.

Esses direitos foram divididos em dois grandes grupos: civis e políticos, como, por exemplo, o direito à vida, ao sufrágio e à liberdade religiosa, e os direitos econômicos, sociais e culturais que incluem o direito à alimentação e ao padrão de vida adequado, dentre outros (Abreu, 2011, p. 394). Na perspectiva dos direitos sociais, a Declaração assegurou o direito à moradia¹⁸.

Desse modo, em âmbito internacional, a Declaração Universal dos Direitos Humanos enunciava pela primeira vez o direito à moradia¹⁹, sem, contudo, elaborar pormenorizadamente o que seria esse direito e o quais seriam as qualidades de uma moradia digna (Spink *et al.*, 2020, p. 4). Embora não se tenha elaborado conceitualmente

¹⁸ O artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos previa que: “Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e 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 fora de seu controle (Nações Unidas, 1948, p. 1, apud Spink *et al.*, 2020, p. 4).

¹⁹ No âmbito internacional, outros instrumentos também abordaram o direito à moradia, como, por exemplo, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1966); a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (1965); a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação da Mulher (1979); a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989); e a Convenção dos Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias (1990). (Calixto e Dias, 2015).

o direito à moradia, no sistema internacional, os direitos não têm hierarquia entre si, motivo pelo qual o direito à moradia é compreendido como parte integrante de um conjunto de direitos vinculados à proteção total dos direitos humanos (Abreu, 2011, p. 394-395).

A valorização de instituições internacionais – nesse caso, a ONU – na produção do direito internacional também pode ser conectada com a pesquisa de Kennedy (2006), uma vez que o autor indica que o foco nos direitos humanos é uma das características da segunda fase da globalização do direito.

Após a consolidação internacional do direito à moradia como um direito humano, diversos presidentes governaram o Brasil, tais como Getúlio Vargas, desta vez democraticamente eleito, e Juscelino Kubitschek. Entretanto, o tema da moradia não fez parte de políticas relevantes nesse período, motivo pelo qual não houve grandes inovações na área da política habitacional nos referidos governos.

Já o governo de João Goulart marcou um período no qual foi destacado o debate sobre políticas de distribuição de renda, bem como sobre as reformas agrária, educacional, eleitoral e urbana. As inovações no campo da política habitacional nesse período merecem ser destacadas.

Em 1963, conforme observa Maricato (2013, p. 20-21) foi realizado em Petrópolis (RJ) o Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana. Nesse seminário, foi organizada uma proposta de reforma urbana que visava a democratização do acesso à terra por meio da institucionalização da função social da propriedade. Acerca do assunto, a mesma autora afirma:

[...] o contexto histórico era de intensa mobilização da sociedade civil e de debates das grandes reformas sociais nacionais: agrária, da saúde, da educação, da cultura entre outras. Debatia-se a tecnologia mais adequada aos recursos nacionais e às necessidades sociais. Aparentemente, estava dada a oportunidade de construir um caminho emancipador para a sociedade formada sob a dominação externa. Apenas 50% da sociedade era urbana e a vida nas cidades era agradável, mas as capitais já forneciam amostras, por meio das favelas e periferias existentes então, do que viria a ser o futuro, caso não houvesse uma mudança na rota do crescimento com desigualdade. (Maricato, 2013, p. 97)

Ora, as mudanças efetuadas por Jango desagradaram as classes dominantes do país e, assim, a pressão dos donos de terras, empresários, da elite e de parcela da classe média fortaleceram o clima político para que ocorresse um golpe militar, impedindo assim o presidente João Goulart de concluir seus projetos em benefício do povo. Em

consequência, o presidente foi deposto, e o Brasil passou a ser governado pelos militares, desde o golpe de 1964.

Enquanto perdurou a ditadura civil-militar, houve uma série de retrocessos no que se refere à construção dos direitos civis e políticos. Entretanto, o debate habitacional não foi abandonado nesse período e foram criadas políticas urbanas, que serão abordadas de forma pormenorizada no próximo capítulo.

Em resumo, este primeiro capítulo buscou oferecer considerações que pudessem conectar a construção do direito à moradia ao contexto histórico da primeira fase da “globalização” do direito, marcado pelo direito liberal clássico, e também ao momento da segunda fase, após o ano de 1930. Lembremos que a segunda fase da globalização do direito tinha um foco maior no “social”. Desse modo, é possível notar como a concepção moderna do direito de propriedade no Brasil pautou-se no ideário liberal, que atenta pouco ao todo social. No período referido, embora o Estado tenha se ocupado da questão habitacional, os resultados foram bem modestos e grande parte da população continuou excluída do acesso à propriedade e à moradia formal.

A criação da Fundação da Casa Popular e do Decreto-Lei nº 4.598, de 1942 representam, portanto, o momento em que apenas se ensaiam mudanças de postura condizentes com o sentido da segunda globalização, na qual o Estado tem um papel mais ativo e alinhado com uma preocupação “social”. Ou seja, apesar da nova postura e das inovações legislativas e institucionais, as mudanças não foram suficientes para propiciar a efetiva fruição do direito à moradia no Brasil para seus titulares como um todo.

3. CAPÍTULO II – EM BUSCA DE NOVAS FORMAS INSTITUCIONAIS DA LIBERDADE: REFORMA URBANA, ESTATUTO DA CIDADE, O CÓDIGO CIVIL DE 2002

O presente capítulo tem objetivo trazer alguns debates que contemplam esforços para superar as deficiências tanto do direito liberal clássico quanto dos resultados jurídicos concretos no Brasil resultantes da reorientação do pensamento jurídico trazido pela segunda globalização do direito.

No caso, é possível afirmar que a temática deste capítulo se insere na *interseção entre a segunda e terceira fases* das “globalizações” do direito. Só para lembrar brevemente: a segunda fase é denominada social e o direito público ganha destaque, contrapondo-se ao direito privado. Por sua vez, a terceira fase, que desenvolve a análise de políticas públicas, o neoformalismo e valoriza jurisdição (por oposição à doutrina acadêmica e à legislação), corresponde ao período 1945-2000, nos termos apontados por Kennedy (2006, p. 21).

De acordo com o referido autor, a terceira fase não apresenta características tão homogêneas. Ou seja, ao mesmo tempo em que neoformalismo surge em contraponto às críticas dirigidas contra o “social”, também existe uma nova preocupação com direitos humanos.

Para compreender melhor as características da terceira fase da globalização do direito, observe-se o seguinte ponto de vista:

Uma das características desta terceira onda de globalização do direito, conforme sugere Duncan Kennedy, é a preponderância de um novo discurso formalista sobre direitos subjetivos. Aqui voltam a predominar argumentos altaneiramente formalistas sobre princípios jurídicos, especialmente em áreas do direito público (direito constitucional, direito internacional e direito penal) e do direito das famílias, e isto oferece o terreno apropriado para a expansão do “neoformalismo”, típico da terceira globalização do direito. Ao lado do neoformalismo, outra característica da terceira globalização do direito é a “análise jurídica de políticas públicas”. Tal análise leva a que o jurista recorra frequentemente à ponderação de valores. E há, ainda, na terceira onda da globalização do direito, a atribuição de um papel mais importante à autoridade judicial (a figura do jurista enquanto julgador) comparativamente ao papel reconhecido ao doutrinador (favorecido na primeira globalização) ou ao legislador [foco da normogênese na segunda globalização do direito]. (Castro, 2014, p. 56)

Reconhecendo que no Brasil, no plano das movimentações em favor de reformas, pôs-se em marcha uma transição para a terceira globalização do direito, o presente capítulo, no tópico, 2.1, busca trazer uma elucidação acerca da dicotomia entre direito

formal *versus* direito efetivo, aqui apresentada nos termos de “cidade do fato” e “cidade do direito”. Em seguida, a seção 2.2 aborda um dos esforços para superar as limitações persistentes advindas do direito liberal clássico: são esforços ligados ao que tem sido chamado de direito à cidade.

Esse campo de estudos, como será visto no decorrer do capítulo, buscou – por meio da conexão da construção teórica e da relação com movimentos sociais – impulsionar a institucionalização de novos direitos, e essa movimentação pode ser entendida, nos termos de Kennedy (2006), como um projeto de reconstrução normativa, característica da terceira fase da globalização do direito.

Outra característica associada à terceira fase das globalizações do direito é o foco no direito constitucional. Nesse sentido, a aprovação de um capítulo sobre política urbana na Constituição Federal de 1988 indica a ocorrência de desdobramentos de uma tal tendência. O Estatuto da Cidade (temática da seção 2.3) aparece na sequência.

Para concluir as considerações sobre legislações, a seção 2.4 disserta sobre o Código Civil de 2002 e as principais mudanças que foram incluídas em seu texto a partir das tensões entre direito privado e direito constitucional.

Finalmente, a subseção 2.5 apresenta dados sobre o déficit e inadequação habitacional para compreender a limitada efetividade do direito à moradia no Brasil, nos últimos anos.

Esse capítulo busca abordar as tensões entre as fases de globalização do direito e será possível observar, a partir desses tensionamentos, como o direito à moradia é pensado dentro da ótica de cada uma dessas fases. O capítulo pretende, também, traçar considerações sobre a distância entre direito formal e direito efetivo. Essa preocupação se faz necessária, uma vez que a aspiração é que o direito se aproxime da democracia, ou seja, que as normas efetivem o direito conforme a pretensão dos titulares, conforme apontam Unger (2004) e Castro (2014).

3.1. A “cidade do direito” e a “cidade do fato”: os efeitos das políticas habitacionais e urbanas de meados do século XX

No livro *Metrópole na Periferia do Capitalismo*, Maricato (1996, p. 23) reflete sobre a temática da habitação e desenvolve termos para designar a dicotomia patente na coexistência de um direito formal e a experiência da materialidade do direito (isto é, a sua efetividade) no contexto das cidades. Assim, de um lado a autora usa o termo “cidade do

direito” para designar a imagem da cidade que tem correlação com os instrumentos jurídicos e seus parâmetros de legalidade e de ilegalidade. Em contrapartida, a autora emprega o conceito de “cidade do fato”; e, nesse caso, o objeto referido é a cidade que existe no âmbito da realidade empiricamente observada. Neste último caso, estamos no âmbito da efetividade do direito em questão.

Assim, com apoio na dicotomia dos termos “cidade do direito” e “cidade do fato”, é possível fazer uma abordagem sobre o direito “formal” versus direito “efetivo”, ou seja, é possível objetivar como a dicotomia se expressou e, ainda se expressa, no contexto das cidades.

Em uma breve consideração sobre o capítulo anterior utilizando a dicotomia apresentada por Maricato, resta claro que, no século XIX, a “cidade do direito” estava apoiada nos marcos legais da Lei de Terras, de 1850, e da Lei Hipotecária, em 1864. Portanto, a aquisição da terra, naquele momento, estava atrelada à compra, e o registro da realização da transferência era formalizado em cartório por exigência legal (Abreu, 2014, p. 222). Já a “cidade do fato” se caracterizava pela expulsão das populações para as áreas periféricas urbanas, com a concentração de moradias em condições precárias como, por exemplo, as habitações coletivas, o aluguel de quartos em casas de cômodo, cortiços e estalagens (Abreu, 2014, p. 227).

Em sequência, no decorrer do século XX, a “cidade do direito” publica marcos legais como o Decreto-Lei nº 4.598, que congelou o valor do aluguel (Bonduki, 1994, p. 719). Nesse contexto, a “cidade do fato” experimenta, na década de 1940, um fenômeno de carência de habitações para aluguel nas cidades, bem como o aumento dos despejos. Esse é o motivo pelo qual, mais uma vez, a população urbana busca moradias periféricas em locais inadequados e precários.

Avançando ao longo do período já discutido, percebe-se que a questão habitacional passa a ser uma prioridade do governo no período da ditadura. O questionamento é: essa preocupação resolveu os problemas notados anteriormente quando nos valem da dicotomia “cidade do direito” vs “cidade do fato”?

É justamente essa a resposta que a seção 2.1 buscar encontrar.

3.1.1. As políticas habitacionais e urbanas de meados do século XX

No ano de 1964, resolver o problema da habitação popular tornou-se uma das prioridades do governo militar (Bolaffi, 1979, p. 42). Para atender ao que era um dos

objetivos centrais do regime militar, foi implementada uma política urbana por meio da promulgação da Lei nº 4.380, de 1964, criando o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e o Banco Nacional da Habitação (BNH).

Bolaffi salienta a importância e a dimensão da política habitacional no Brasil durante o período do regime militar ao apontar que, a partir de 1969, o BNH tinha o segundo maior aporte de recursos dentre os bancos do país (Id. *ibid.*, 1979, p. 42).

Esse fato exemplifica bem a preocupação do governo militar com políticas que fizessem um aceno de favorecimento a certas classes e ao mesmo tempo evitassem um crescimento da insatisfação popular.

Embora pareça inusitado conceber a ideia de que um governo autoritário e conservador manifeste apoio à construção de habitações populares, uma fala de Sandra Cavalcanti – primeira presidente do Banco Nacional de Habitação – explica o motivo de o governo militar ter decidido investir em políticas de habitação: “[...] a casa própria faz do trabalhador um conservador que defende o direito de propriedade [...]” (Id. *ibid.*, p. 282). Na Lei nº 4.380 estava expressa a intenção do fortalecimento do financiamento da casa própria, bem como a construção de moradias populares para grupos com baixa renda, por meio da orientação da iniciativa privada para essa finalidade (Bolaffi, 1979, p. 50).

Os objetivos do SFH e BNH foram assinalados em documentos oficiais (Id. *ibid.*, 1979, p. 50). Bolaffi elenca algumas das finalidades dessa política urbana, tais como a coordenação da política habitacional; a difusão da propriedade residencial para a população mais vulnerável; melhoria da qualidade das habitações, com a eliminação moradias inadequadas, como as localizadas nas favelas; melhoria de saneamento básico, dentre outros (Id. *ibid.*, 1979, p. 50-51).

Para cumprir as metas estabelecidas, foi decidido que os estados e municípios, com a assistência do governo federal, elaborariam planos diretores, projetos e orçamentos para a resolução dos problemas habitacionais encontrados na localidade. No que lhe dizia respeito, caberia à iniciativa privada promover e executar os projetos de construção de habitações (Brasil, 1964).

Assim, o BNH, integrado ao SFH, passava a lançar as bases jurídicas de como se estruturaria a política habitacional no Brasil. Foram definidos três tipos de investimento. O primeiro deles era o correspondia ao financiamento de projetos de construção de conjuntos habitacionais; o segundo dizia respeito a obras urbanas que não estavam diretamente relacionadas aos conjuntos de habitações; e, por fim, o SFH investia em obras de infraestrutura regionais e nacionais (Maricato, 1987, p. 36).

Com relação à construção das habitações, o SFH foi efetivo para ampliar a oferta de moradias, uma vez que fortaleceu empresas ligadas ao setor de produção de moradias (Id. *ibid.*, 1987, p. 30), bem como regulamentou a possibilidade de financiamento de habitações com recursos de poupança voluntária e pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) (Id. *ibid.* p. 30).

Entre as décadas de 1970 e 1980, momento em que o SFH e o BNH mostravam os primeiros resultados, os debates sobre planejamento urbano foram intensificados nos meios acadêmicos. O tema atraía atenções até mesmo de intelectuais de esquerda, uma vez que os debates sobre as novas políticas no campo da habitação era visto como uma possibilidade de regulamentar o mercado imobiliário com leis rigorosas de uso do solo e zoneamento (Maricato, 1996, p. 22).

A partir desses debates, foi aprovada a Lei Federal 6.766/79, que regulamentava o parcelamento do solo. Essa lei continha diretrizes sobre loteamentos e desmembramentos e aponta, ainda, requisitos legais urbanísticos e como devem ser apresentados os projetos para que o poder público possa avaliar e autorizar o parcelamento do solo urbano (Brasil, 1979).

Ainda, no que concerne ao solo ilegal, para assegurar o cumprimento das normas da Lei Federal 6.766/79, o parcelamento foi criminalizado (Maricato, 2013, p. 99), tornando-se ato punível com pena de reclusão de um a quatro anos, e multa de cinco a 50 vezes o maior salário-mínimo vigente no país (Brasil, 1979).

Alguns teóricos das décadas de 1970/80 acreditavam que a aprovação da Lei Federal 6.766/79 pudesse criar parâmetros para regulamentar o mercado imobiliário (Id. *ibid.*, 1996, p. 22). Entretanto, na prática, o que ocorreu foi o aumento do parcelamento ilegal do solo urbano e a construção de moradias em situação irregular, uma vez que grande parte da população não conseguia se adequar às regras que, segundo o entendimento mais comum, eram por demais detalhadas.

Por isso, Maricato, (1987, p. 20-21) assevera que, para conseguir acesso à habitação, “além da favela e do cômodo de aluguel nos cortiços”, os trabalhadores buscavam a:

[...] compra de lote na periferia desurbanizada (cuja situação em relação à legislação de parcelamento do solo e documentação de propriedade é raramente regular) e construção da casa nos fins de semana, empenhando sua própria força de trabalho, ou sendo auxiliada por amigos e familiares, e eventualmente por profissional especializado (encanador, eletricista etc.).

Nesse contexto, a criação da Lei de Parcelamento do Solo (1979) e os debates acadêmicos que giravam em torno dela afastaram o foco central da questão urbana no Brasil que, segundo o autor citado, deveria ter se concentrado na busca de soluções para as contradições geradas entre a proteção da propriedade privada e a ocupação e parcelamento ilegal do solo, ou seja, uma contradição entre a realidade de segregação territorial associada à maneira como se davam a construção das moradias; e a regulação do direito que não levava em conta essa realidade (Id. *ibid.*, 1996, p. 22).

A Lei Federal 6.766/79 recebe, ainda, as seguintes críticas: o aumento da construção de edificações informais; a falta de acesso das camadas mais empobrecidas ao mercado privado para obter sua moradia própria; a negligência da questão ambiental pela legislação, que, por sua vez, se caracteriza como um texto legal de baixa compreensão e aplicação, (Maricato, 2013, p. 114).

Desse modo, é possível notar que, embora alguns teóricos acreditassem que a Lei Federal 6.766/79 pudesse coibir a atuação desregulada do mercado imobiliário, contribuindo com a efetivação do direito à moradia, o que ocorreu na prática foi o aumento do parcelamento irregular. Em outras palavras, a referida legislação tornou o procedimento para aquisição formal de propriedade mais burocrático.

Além da Lei de Parcelamento do Solo, outros instrumentos legais desse período continham regras detalhadas para aprovação de projetos de habitação, exigências que dificultavam a formalização de moradias. Por exemplo, o Código de Obras de São Paulo, regulamento do setor entre 1975 até 1992, exigia que a troca de uma porta de lugar fosse autorizada pela prefeitura por meio de um processo formal e a expedição dos devidos alvarás.

É possível perceber que a existência dessas legislações rigorosas e com muitas exigências formais, conforme descrito, reforçava um contexto em que passavam a coexistir dois tipos de cidade: a “cidade do direito” e a “cidade do fato”, conforme ressalta Maricato (1996, p. 23). Ou seja, o direito permitiu que a “cidade do fato” se consolidasse sem interferências e, assim, as ocupações ilegais se multiplicaram.

A verdade é que o cumprimento dos deveres estipulados pela legislação era, na prática, algo inacessível às classes trabalhadoras. Pode-se dizer que o direito, entendido como conjunto de normas e práticas para sua execução, foi “conivente” com a existência de ocupações informais. É o que se ressalta nesta sequência. Como escreveu Maricato (1996, p. 16):

[...] a ocupação ilegal de terras [passava a ser] informalmente consentida (ou por vezes até incentivada) pelo Estado que entretanto não [reconhecia] o direito formal de acesso à terra e à cidade. Isso se d[ava] por conta da articulação entre legislação, mercado e renda imobiliária. A ocupação [era] consentida mesmo em áreas de proteção ambiental, mas raramente em áreas valorizadas pelo mercado imobiliário calcado em relações capitalistas. (Maricato, 1996, p. 16)

Melhor dizendo, a “cidade do fato” – com todos os seus problemas e toda a precariedade que nela ia se acumulando como expressão da inefetividade do direito à moradia para as maiorias – poderia existir enquanto os interesses do mercado imobiliário não sofressem interferência traduzida em políticas orientadas para concretizar o direito à moradia das populações mais numerosas e carentes. Nos casos em que as ocupações ilegais afetaram o direito de propriedade, o Judiciário, no período histórico das décadas de 1970 e 1980, buscou resolver os conflitos por meio de acordos entre as partes e, em um número reduzido de vezes, autorizou o uso de instrumentos legais que protegem o proprietário, como é o caso do despejo (Id. *ibid.*, 1996, p. 25-26).

Maricato observa, ainda, que o Estado historicamente não interferiu em ocupações ilegais realizadas em terrenos sem valor de mercado considerável. Em contrapartida, aponta que, quando os imóveis passavam a ter um valor de mercado por conta de uma localização interessante, a legislação intervia e aplicava os direitos clássicos de propriedade e posse. Nesse contexto, ela ressalta como a “lei do mercado” tem mais impacto do que a norma legal, sendo, portanto, o interesse do mercado que propulsiona a atuação dos mecanismos legais (Id. *ibid.*, 1996, p. 26).

Essa questão é relevante, pois demonstra que a atuação do Estado e do direito sempre esteve mais ligada aos interesses do mercado e não aos interesses dos titulares do direito à moradia. Nesse sentido, o Estado não interferiu quando a população em situação de vulnerabilidade ocupava terrenos em locais inadequados como morros e encostas, sem acesso a serviços básicos – locais que colocam constantemente em risco a segurança das famílias mais pobres. Desse modo, é evidente que o direito, como conjunto de normas e processos oficiais, atuava em prol dos interesses de proprietários, deixando em segundo plano o “direito à moradia” da população.

Nesse mesmo período, concomitantemente com o crescimento das ocupações ilegais de terra nas periferias, a população urbana também aumentava²⁰. A “cidade do fato” esteve associada ao crescimento acelerado dos espaços urbanos, uma vez que,

²⁰ Dados disponíveis apontam que, na década de 1940, a população urbana era de 12,8 milhões (31% do total de habitantes do país). Quarenta anos mais tarde, em 1980, o número de habitantes morando em cidades do Brasil havia dado um salto de 67 milhões de pessoas, contabilizando o total de 79,8 milhões de brasileiros (essa estatística agora representava 67% do total da população) (Maricato, 1987, p. 22).

informalmente ou não, esses milhões de pessoas se aglutinaram e encontraram uma forma de residir e permanecer nas cidades brasileiras, ainda que precariamente. Em contraponto, a “cidade do direito” pouco atentou para esse crescimento e para o fato de que os núcleos urbanos informais se multiplicavam. Assim, nesse período, o Estado não elaborou uma política efetiva que levasse em conta a realidade posta – ou seja, o fato de que pessoas estavam morando em locais sem infraestrutura e sem acesso a serviços básicos.

Nessa mesma linha de raciocínio, acrescenta-se que a política urbana iniciada nos meados da década de 1960, estendendo-se até os anos 1980, unia dois instrumentos legais – a Lei nº 4.380, de 1964 e a Lei federal nº 6.766/79. As políticas promovidas pelo BNH integrado ao SFH produziram efeitos na formação do espaço urbano brasileiro, tendo, inclusive, propiciado condições para que se alterassem as características urbanísticas das cidades brasileiras, que passaram a substituir as casas por complexos de apartamentos (Maricato, 2013, p. 20).

De fato, o BNH e o SFH consolidaram um novo modelo de produção de habitações que se pautava no mercado privado. Sob as condições criadas juridicamente, conforme já apontado, esse mercado investiu na verticalização das grandes cidades com a construção de edifícios. Esse modelo de verticalização mudou o perfil das cidades e a classe média passou a residir nesses complexos de apartamentos (Id. *ibid.*, 2013, p. 20).

A mudança do perfil das cidades com a explosão desse novo modelo de atuação do mercado imobiliário foi notória. Também é possível dizer que o Estado, tendo aprovado esse modelo, fez uma escolha por estabelecer poucos parâmetros e interferir o mínimo possível no mercado de habitação. Tal interferência mínima demonstra que, naquele momento da segunda metade do século XX, o poder público entendia que o direito à moradia deveria ser expresso em números e não necessariamente em qualidade, como demonstram os resultados dessa política.

Os resultados da política urbana e habitacional desse período indicam que ela foi efetiva em oferecer acesso à moradia para as classes média e alta por meio dos financiamentos apoiados no setor privado (Id. *ibid.*, 2013, p. 21). Em contrapartida, concomitantemente, excluiu a população de baixa renda desse benefício e, de certo modo, confinou a presença dela a complexos habitacionais de qualidade inferior, uma vez que os conjuntos habitacionais populares, promovidos pelos governos municipais e estaduais, foram construídos em locais distantes, com infraestrutura inadequada (Id. *ibid.*, 2013, p. 20-21). Assim, nesse período, a produção de moradias não beneficiou populações mais

carentes, motivo pelo qual podemos afirmar que a atuação estatal foi insuficiente para atender às demandas de direito à moradia desse grupo.

Embora a proposta inicial das políticas promovidas pelo BNH integrado ao SFH fosse de produção de moradias populares, o que se observou, na prática, foi que apenas um restrito grupo teve acesso ao financiamento da casa própria. O restante da população precisou recorrer ao parcelamento ilegal do solo e à construção de moradia em locais inapropriados (Maricato, 2013, p. 20-21).

Sobre o assunto, podem-se verificar dados relevantes da década de 1980 e 1990, que mostram a realidade das cidades brasileiras, a exemplo de São Paulo, na qual se destacava a ilegalidade. Em 1989, segundo Maricato indica, existiam 30.000 ruas ilegais na cidade, o que, na prática, impedia os moradores desses locais de terem acesso a um endereço. Ainda, estimativas do Resolo/Sehab apontavam que 2,4 milhões de pessoas viviam em loteamentos ilegais na capital paulista (Id. *ibid.*, 1996, p. 21-22).

Esses dados demonstram como a ilegalidade e a informalidade representam espaço expressivo na formação das cidades no Brasil. A autora citada afirma que nas décadas de 1980-1990 a pobreza é urbana, uma vez que milhares de pessoas residem em locais inadequados como morros, encostas, várzeas e áreas com risco de alagamento (Id. *ibid.*, 2013, p. 21-22).

Retomemos, então, a dicotomia apresentada no começo do capítulo para indicar os objetivos e efeitos das políticas habitacionais de meados do século XX. Na década de 1960-1980, a “cidade do direito” passou a ser aquela vinculada às políticas públicas da Lei nº 4.380, de 1964, que pretendiam, por meio do financiamento imobiliário, impulsionar a democratização do acesso à terra. Outro instrumento jurídico relevante nesse momento foi a Lei de Parcelamento de Solo do ano de 1979, que objetivava regular o uso do espaço urbano por meio de regras rígidas. Entretanto, a “cidade do fato” nesse contexto era aquela na qual a classe média passa a ter acesso à moradia, enquanto a população mais empobrecida busca acessar habitação por meio do parcelamento ilegal do solo nas periferias.

Em suma, a “cidade do direito” ignorou e desprezou a “cidade do fato” e, desse modo, os desafios urbanos se intensificavam e a ineficácia das políticas públicas e das ferramentas jurídicas para intervir nesse contexto se tornava cada vez mais aparente. Nesse contexto, compreendendo a importância de pautar a reforma urbana, surge como contraponto um debate novo que uniu teoria acadêmica e movimentos sociais: o direito à cidade.

3.2. Contribuições das bases do “direito à cidade” no caso do Brasil: a institucionalização de seus conceitos na Constituição de 1988

É no contexto histórico da década de 1960 que surge um importante debate sobre o espaço urbano: o debate sobre o “direito à cidade”. O marco inicial das discussões sobre o que significava esse direito surge no livro *Le droit à la ville*, de Henri Lefebvre, cuja segunda edição foi publicada em 1968 – ano de agitações de estudantes e operários em Paris e outras partes do mundo. Nessa publicação, o autor, inspirado em debates de intelectuais marxistas de sua época, fez uma análise sobre a famosa reforma urbanística de Paris da segunda metade do séc. XIX, executada pelo Barão Georges Hausmann, na qual os trabalhadores foram expulsos para as periferias (Trindade, 2012, p. 141-2). Esse movimento de segregação urbanística teria apagado o que havia de mais peculiar na vida nas cidades: o poder do encontro e de convívio entre diferentes classes sociais (Id. *ibid.*, p. 141-2).

A partir da análise sobre a reforma urbanística de Paris, Lefebvre formulou o que chamou de “problemática da cidade” e elaborou a hipótese de que a urbanização não seria resultado ou subproduto da industrialização, uma vez que a urbanização teria sido um fenômeno experimentado anteriormente na história (cf. Tavolari, 2016, p. 95). Portanto, os dois processos (industrialização e urbanização) seriam dissociados entre si. Em outras palavras, Lefebvre rejeitou a tese de que a urbanização é simplesmente o resultado espacial da industrialização. A urbanização, na visão deste autor, seria em si mesma uma força transformadora (ver Purcell, 2013, p. 148). Nessa perspectiva, a urbanização estaria se impondo na modernidade, fato este que levaria, à “urbanização completa da sociedade” (Tavolari., p. 141-2). A partir desse conceito, é construído o significado mais amplo do “direito à cidade”, como parte da discussão sobre os caminhos do desenvolvimento urbano. O ponto é explicitado por Tavolari (2016, p. 95):

Se [de acordo com Lefebvre] a industrialização deixa de ser o motor das transformações sociais, tanto a alienação quanto a luta de classes não podem ser compreendidas como exclusivas do domínio da fábrica e da produção, abrindo caminho para pensar a reificação na vida cotidiana da cidade, em uma nova miséria urbana marcada pelos trajetos casa-trabalho, por uma vida programada e sem espontaneidade, em que a intervenção do planejamento urbano amparado pela técnica contribui de maneira decisiva para acirrar as cisões [sociais]. E a consequência dessa hipótese é nada menos do que ressignificar o que se entendia tanto por dominação quanto por libertação. Não à toa, o horizonte de emancipação é designado pela expressão “direito à cidade”.

Como se percebe na exposição de Tavolari sobre as contribuições de Lefebvre, o argumento segundo o qual a exploração e opressão da classe trabalhadora ocorre na fábrica é, de certo modo, ampliado para atingir todo o ambiente da cidade e da vida urbana disciplinada pelas regras do planejamento²¹..

No ano da publicação da segunda edição do livro *Le droit à la ville*, os anseios dos cidadãos de Paris se uniram à teoria acadêmica, no que ficou conhecido como os Movimentos de Maio de 1968. Foi quando estudantes da Universidade de Sorbonne, em Paris, e de outras universidades na mesma cidade saíram às ruas a carregar cartazes e faixas com apelo de “direito à cidade” e demandas como democratização, defesa das liberdades individuais ou coletivas e denúncia contra guerras.

Como ressaltou Tavolari (2016, p. 94), essa união da academia com as manifestações populares de reivindicações associadas ao “direito à cidade” demonstra um dos grandes potenciais de transformação.

[...] Já em sua origem, o conceito foi produzido num contexto bastante particular de encontro entre a universidade e as manifestações populares, em que a academia foi às ruas e o protesto ocupou a universidade. Se a gênese é marcada por um duplo registro — uma faceta teórico-conceitual e outra prática-reivindicativa —, essa configuração não foi perdida na atual retomada do conceito.

Assim, o texto de Lefebvre abriu caminho para que outros teóricos – bem como alguns movimentos sociais – preenchessem as lacunas deixadas por esse autor, para a construção destes sentidos em prol da ideia de “direito à cidade”.

Já em outro contexto, no início da década de 1970, inaugurando a nova sociologia da urbe e estudos urbanos críticos, dois autores se destacaram: David Harvey e Manuel Castells²² (Tavolari, 2016, p. 95). Esses dois autores tinham divergências teóricas significativas com Lefebvre, embora reconhecessem sua contribuição, uma vez que ele havia inaugurado esse campo de estudos. Uma das mais relevantes divergências era a discordância quanto à hipótese de urbanização completa da sociedade.

Manuel Castells analisa o direito à cidade como ferramenta para a construção de uma sociedade isenta de qualquer repressão. Na ótica do autor, a superação das desigualdades e opressões vivenciadas no contexto urbano passaria pela superação da

²¹ Segundo Purcell (2013, p. 148), na visão de Lefebvre, a cidade (com o processo de urbanização) contém as sementes para a destruição do próprio capitalismo, e aos poucos vai produzindo o início do que pode vir ser uma sociedade além do capitalismo.

²² David Harvey escreveu *Social Justice and the City* em 1973 e Manuel Castells publicou *A questão urbana* em 1974 (Tavolari, 2016, p. 95).

centralidade do Estado, sendo necessário se pensar em um conceito de cidade “sem Estado” (ver Tavolari, 2016, p. 96).

Por sua vez, a análise de outro pensador, Harvey, tem seu foco no estudo do capitalismo e, segundo expõe Tavolari ao discutir esse autor, há insistência no papel do planejamento urbano como modo de solucionar a crise sistêmica do capitalismo por meio da construção do espaço urbano – o chamado “*spatial fix*” (Tavolari, 2016, p. 96).

Os textos que embasaram os debates sobre o direito à cidade mencionados anteriormente começaram a ser estudados nas universidades brasileiras durante o período da ditadura civil-militar. Esse foi um período crítico para discussões sobre democracia, direitos e justiça. E foi nesse contexto que o direito à cidade passou a contribuir para o debate sobre urbanização no país (Id. *ibid.*, 2016, p. 98).

As primeiras discussões sobre o direito à cidade no Brasil foram recepcionadas em dois âmbitos acadêmicos distintos: o da “sociologia da vida cotidiana” e o dos seminários sobre o livro publicado por Lefebvre *Le droit à la ville*, promovidos pelo sociólogo José de Souza Martins em meados da década de 1970 (Id. *ibid.*, 2016, p. 99).

Em 1976, a arquiteta e urbanista Ermínia Maricato faz menção a *Le droit à la ville* em artigo publicado no livro *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*.

No Brasil, o direito à cidade se expandiu, mas às vezes as associações entre os autores que começaram a desenvolver argumentos orientados pelas ideias seminais de Lefebvre não são explícitas. Em outras palavras, no país, o direito à cidade ganhou vida própria, de modo que ultrapassou os conceitos de Lefebvre ou de Castells ou Harvey (Tavolari, 2016, p. 98).

A partir de um dado momento, o *direito à cidade* passa a ser evocado para discutir reivindicações no contexto urbano, como se fosse quase uma expressão espontaneamente surgida e não fruto de estudo publicado por um autor, no caso, Lefebvre (Id. *ibid.*, 2016, p. 102).

Assim, explica-se o porquê de algumas das primeiras obras brasileiras a respeito de contexto urbano no Brasil não mencionarem explicitamente seu progenitor. A título de exemplificação, Tavolari (2016) cita autores que se destacaram nesse contexto do debate sobre o ambiente urbano e sobre tema da cidade, mesmo que estes não tenham se debruçado mais profundamente sobre os conceitos de Lefebvre.

A primeira autora de destaque citada por Tavolari é a geógrafa Arlete Moysés Rodrigues, que publicou *Moradia nas cidades brasileiras*, publicado em 1988, e

Produção e Consumo no Espaço: Problemática Ambiental Urbana, do ano de 1998. Nas suas pesquisas de mestrado e doutorado, ela mostra que a luta pela moradia e o uso do solo nas favelas compõem reivindicações pelo direito à cidade, entretanto Rodrigues não desenvolve mais profundamente o conceito remetido a Lefebvre (Tavolari, 2016, p. 101).

Eder Sader, sociólogo e autor de tese importante para a teoria dos movimentos sociais, menciona o direito à cidade em seus textos, porém, somente em nota de rodapé (Id. *ibid.*, 2016, p. 101). Por sua vez, Nabil Bonduki, arquiteto e urbanista, escreveu uma dissertação e optou por usar essa expressão com o objetivo de caracterizar o momento no qual os movimentos sociais urbanos de São Paulo teriam ganhado “[...] uma consciência do direito à cidade [...]” (Id. *ibid.*, 2016, p. 100).

No Brasil, os autores, em um primeiro momento, não buscavam sistematizar o que seria direito à cidade ou discutir as pretensões de movimentos sociais. O que houve foi a agregação de diversos intelectuais, que ora se baseavam nos conceitos de Lefebvre, ora se voltavam aos termos de Castells e Harvey e, a partir disso, criaram um movimento amplo para discutir mais genericamente os desafios da urbanização (Id. *ibid.*, 2016, p.102).

Com relação aos textos publicados no país, segundo Tavolari (2016), a noção que os relaciona é o entendimento de que o “direito à cidade” seria mais abrangente do que apenas um aglomerado de reivindicações pontuais por reforma urbana ou direito à moradia, por exemplo. O “direito à cidade” teria contornos mais específicos, pois comportaria noções como “democracia” e “cidadania” e essa chave conectaria esse campo de ideias aos movimentos sociais e às reivindicações por efetividade dos direitos fundamentais relativos à vida urbana. Aqui também se sustentaria o potencial do direito à cidade de agregar lutas fragmentadas sob uma mesma bandeira (Id. *ibid.*, 2016, p. 102).

Dessa forma, o que pode ser observado no Brasil é uma apropriação da expressão criada por Lefebvre e a sua transformação para se encaixar nas demandas e pautas do contexto local.

No final da década de 1970, a aproximação dos teóricos do “direito à cidade” e os movimentos sociais acontece de forma mais explícita. Tavolari (2016) cita Ermínia Maricato como exemplo de pesquisadora que uniu a teoria do direito à cidade com as reivindicações populares passíveis de constar na Assembleia Constituinte.

Nesse período, além de Maricato, outros autores, a exemplo de Pedro Jacobi, aproximaram os indivíduos dos movimentos sociais dos conceitos de direito à cidade; e fizeram isso utilizando de linguagem menos formal (Tavolari, 2016, p. 99-100).

Ermínia Maricato se dedicou a escrever textos com linguagem simples recomendando aos militantes que reivindicavam reforma urbana que ampliassem as demandas do direito à terra e por reforma agrária e passassem, de igual forma, a ocupação de terrenos vazios nas cidades (Tavolari, 2016, p. 100). Por outro lado, Jacobi, no mesmo intento de tornar acessível os conceitos do direito à cidade para os movimentos sociais, recomenda outra abordagem, na qual estão incluídos vários propósitos tais como a construção de uma cidade democrática (Id. *ibid.*, p. 100).

Assim o que aproximava autores como Maricato e Jacobi era a visão compartilhada a respeito da percepção de que a população urbana vivia em segregação, resultando na falta de efetivação de seus direitos, como, por exemplo, o direito à moradia digna, ao transporte, ao lazer e à cidadania (Tavolari, 2016, p. 100).

De sua parte, o jurista Marcelo Cafrune (2016, p. 18) identifica duas dinâmicas distintas no processo de construção do direito à cidade no Brasil. A primeira delas, que é o foco desse ponto, está associada ao impulso dos movimentos sociais para que houvesse o reconhecimento institucional de que os direitos associados ao direito à cidade deveriam ser garantidos e incluídos no ordenamento jurídico (Cafrune, 2016, p. 187).

No que se refere à outra dinâmica, ele menciona que, na construção do direito à cidade, existem experiências relacionadas às lutas políticas (Id. *ibid.*, 2016, p. 187). Nessa dimensão, o objetivo principal não é mais institucionalizar direitos e sim utilizar a teoria do direito à cidade como estratégia de visibilidade das demandas por reforma urbana, bem como promover maior reconhecimento institucional (Id. *ibid.*, p. 187).

Com o objetivo de aprofundar a primeira dinâmica de construção do direito à cidade no Brasil, apontada por Cafrune (2016), a próxima subseção pretende abordar as conquistas institucionais no âmbito do direito constitucional.

3.2.1. Movimentos sociais e a “constitucionalização” do direito à cidade

Como mencionado na seção anterior, o direito à cidade conectou a teoria acadêmica com a atuação dos movimentos sociais. Utilizando conceitos trazidos do debate do direito à cidade, os militantes dos movimentos sociais passaram a reivindicar a institucionalização de uma nova política urbana, com a aprovação de novos direitos. Essa movimentação pode ser entendida, nos termos de Kennedy (2006), como um projeto de reconstrução normativa, característica da terceira fase da globalização do direito.

Nesta subseção, será possível notar que os movimentos sociais relacionados ao direito à cidade atuaram estrategicamente na Assembleia Constituinte de 1987-88 para aprovação de capítulo específico sobre política urbana na Constituição Federal de 1988. Aqui, vale lembrar a menção de Kennedy para a valorização do direito constitucional na terceira fase da globalização do direito²³.

Um dos movimentos ligados a essa mobilização em torno da Assembleia Constituinte de 1987-88 foi o chamado Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), concebido na década de 1980 (Cafrune, 2016, p. 187). O MNRU era composto por diversos movimentos populares que militavam em prol dos direitos à moradia, transporte, saneamento, bem integrava entidades e associações profissionais e sindicais. Também compunham o MNRU, a comunidade acadêmica e setores da Igreja Católica (Trindade, 2012, p. 145).

De modo simultâneo a esses movimentos, ocorria no país, gradualmente, o processo de abertura democrática. Em novembro de 1985, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 26, convocando uma Assembleia Nacional Constituinte, que inicia seus trabalhos no ano de 1987. Com a formação da assembleia, o MNRU direcionou sua luta política para incluir direitos relacionados à reforma urbana, vinculando a temática à nova constituição do Brasil. E foi nesse contexto que esse movimento se constituiu como:

[...] um ator protagonista da inclusão do capítulo sobre a Política Urbana na Constituição de 1988, que definiu a competência dos municípios (governo local) para aprovar o plano de desenvolvimento urbano e nele estabelecer os meios para realizar as funções sociais da cidade. [...] (Cafrune, 2016, p. 187)

De fato, em 1988, foi promulgada a Constituição Federal democrática e nela efetivou-se a “função social da propriedade” como princípio constitucional, relacionando-o com as práticas de gestão pública das cidades (Trindade, 2012, p. 145). Assim, em parte como reflexo da preocupação com os problemas urbanos, o capítulo da CF/88 sobre “política urbana” (Capítulo II, do Título VII – “Da ordem econômica e financeira”), contido nos artigos 182 e 183, prevê que o poder público deve zelar pelas funções sociais da cidade, e a propriedade urbana dever ser regida por esse princípio, nos seguintes termos:

²³ É preciso ressaltar que os debates sobre a valorização do direito constitucional na terceira fase da globalização do direito tem como desdobramento o uso (ou "abuso") de principiologias abstratas, tratadas como objetivas, especialmente sob influência de Ronald Dworkin. A "escola do direito crítico", a que se filia Kennedy, tem críticas à análise jurídica que recorre a tais principiologias. Ver Unger (2015, p. 79–80). Contudo, Rodríguez-Garavito mostrou que tal uso por tribunais constitucionais em várias partes do mundo, sob a roupagem do chamado "neoconstitucionalismo", tem sido variado e marcado por ambiguidades. Ver Rodríguez-Garavito (2011).

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

[...]

§2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. (Brasil, 1988)

Os movimentos sociais e os que se dedicavam a discutir a teoria do direito à cidade lograram atuar na Assembleia Constituinte de modo a assegurar a inclusão da “função social da propriedade,” e introduzir um capítulo sobre política urbana, no texto da Constituição Federal a fim de pautar os debates sobre os desafios urbanos a partir de então.

Com essa conquista, o conjunto da academia e dos movimentos sociais continuaram militando sobre o tema e, assim, conseguem no ano de 2001 fazer aprovar uma regulamentação jurídica mais pormenorizada das duas temáticas sobre a questão urbana brasileira. Essa regulamentação tomou a forma do Estatuto da Cidade, que será abordado na próxima subseção.

3.3. A instrumentalização da política urbana no Brasil: o Estatuto da Cidade

Havia no texto constitucional a previsão de que se criasse legislação específica destinada a traçar diretrizes gerais para a política urbana. Essa norma deu origem ao Estatuto da Cidade, cuja aprovação em 2001 contou com a participação política do MNRU. Ao mesmo tempo, o interesse pela nova lei foi impulsionado por debates nacionais e internacionais sobre a reforma urbana.

O Estatuto da Cidade é reconhecido mundialmente como um uma legislação pioneira na área da questão urbana e é referenciado como a primeira tentativa de normatização do “direito à cidade”. Um exemplo desse reconhecimento é o documento “Urban Policies and the Right to the City: Rights, Responsibilities and Citizenship”, publicado pela Unesco (Brown & Kristiansen, 2009). Nesse documento, o Estatuto da Cidade do Brasil é apontado, ao lado de outros textos ou normas, como modelo de instrumento para políticas urbanas para o resto do mundo (*idem, passim*).

O Estatuto da Cidade representou conquistas no âmbito da política urbana, uma vez que, com vistas a combater desigualdades urbanas, criou regulamentação jurídica para apoiar a gestão democrática das cidades e alterou a forma de tributação de imóveis para combater a especulação imobiliária (Cafrune, 2016, p. 189).

Os instrumentos jurídicos que compõem esse estatuto estão elencados no artigo 4; dentre eles estão:

- 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;
 - [...]
 - f) gestão orçamentária participativa;
 - IV – institutos tributários e financeiros:
 - a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU;
 - [...]
 - V – institutos jurídicos e políticos:
 - a) desapropriação;
 - [...]
 - 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;
 - [...]
 - q) regularização fundiária;
 - [...]
 - u) legitimação de posse.
- [...] (BRASIL, 2001).

Ressalte-se, neste ponto, a especial importância do Estatuto da Cidade, uma vez que, para fins de ordenação do espaço urbano, o marco legal mais presente no contexto brasileiro até 2001 era o Código Civil de 1916. Esse antigo código, por ser muito individualista e por conter um conceito individualista de propriedade considerada intocável, dificultava a ação do Estado para coordenar políticas públicas relacionadas ao ambiente urbano (Trindade, 2012, p. 147).

O Estatuto da Cidade serviu para instrumentalizar a atuação do poder público na área do desenvolvimento urbano brasileiro (Id. *ibid.*, 2012, p. 147). Nesse sentido, Trindade destaca a importância da institucionalização da “função social” das cidades e da propriedade como um meio de limitar os impactos dos interesses individuais sobre a construção do espaço urbano e promover os interesses coletivos dos cidadãos (Id. *ibid.*, 2012, p. 149-150).

Assim, a referida lei sintetiza as seguintes disposições:

Art. 1º [...]

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social 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.

Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; [...]. (Brasil, 2001)

É relevante ressaltar algumas inovações trazidas pelo Estatuto da Cidade. Antes que a ideia de função social da propriedade ganhasse força no debate jurídico, o mercado imobiliário no Brasil pôde atuar por muito tempo sem que houvesse regulação estatal suficiente, o que contribuiu para o aumento da especulação econômica no setor e a segregação espacial entre as elites e a população mais pobre (Trindade, 2012). Assim, ao destacar, em seu art. 2º, o objetivo de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”, o Estatuto da Cidade tende a modificar as condições gerais e possibilidades de transformação do espaço urbano no Brasil para além do que permitiam concepções jurídicas anteriores.

Para nos ajudar a compreender a extensão de distorções historicamente acumuladas e que o Estatuto da Cidade teria o potencial de superar, vale a pena mencionar uma pesquisa recente da Fundação João Pinheiro sobre a problemática vivenciada nas cidades brasileiras. Essa pesquisa indica que existem 6,8 milhões de imóveis desocupados e sem uso nos centros das grandes cidades do país (Fundação João Pinheiro, 2021), o que certamente comprova a persistência da prática da especulação econômica segregadora no espaço urbano. Corroborando com esse dado, o Censo 2022 realizado pelo IBGE apontou que o número de imóveis desocupados na cidade de São Paulo (588.978 imóveis) é 12 vezes maior que o número de pessoas em situação de rua (48.261 pessoas morando na rua) (Stabile, 2023).

Vale ainda acrescentar que, a fim de combater a especulação imobiliária, o Estatuto da Cidade estabeleceu também o IPTU progressivo. Esse instrumento, em resumo, permite que o município notifique um proprietário para que parcele, edifique ou utilize um imóvel e, em caso de descumprimento, é possível aumentar o valor do IPTU anualmente, pelo prazo de cinco anos. Em último caso, o bem pode ser desapropriado (Cafrune, 2016, p. 191).

Cabe a cada município criar legislação específica prevendo o procedimento de notificação para o IPTU progressivo e o valor da alíquota a ser aplicada a cada ano. A

título de exemplificação, no Distrito Federal, a Lei Complementar nº 803, de 2009, que aprovou o plano diretor, no parágrafo 7 do artigo 125, indica que o proprietário deve apresentar documentos de regularização em até 180 dias. Depois da notificação e, após o transcorrer desse prazo, o imóvel estará sujeito à aplicação do IPTU progressivo (Distrito Federal, 2009).

Já no caso da cidade de São Paulo, o Plano Diretor prevê que o proprietário de imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados, após o recebimento da notificação do município, tem o prazo de um ano para apresentar ao órgão competente um projeto de parcelamento ou edificação desses imóveis. Em caso de descumprimento dos prazos estabelecidos, a lei dispõe, em seu artigo 98, que poderão ser aplicadas “[...] alíquotas progressivas de IPTU majoradas anualmente pelo prazo de cinco anos consecutivos até atingir a alíquota máxima de 15% (São Paulo, 2014).

Outro instrumento presente no Estatuto da Cidade é a obrigação de que municípios com mais de 20 mil habitantes tenham um “plano diretor”, para cuja aprovação é necessária a participação popular (Cafrune, 2016, p. 191). Assim, criou-se um instrumento jurídico que obriga as cidades a terem um processo de planejamento urbano que seja legitimado por meio da participação popular.

Com certeza, a população deve ter, por força de lei, papel ativo na estruturação da vida urbana, podendo, por exemplo, se posicionar a respeito de como os espaços diferentes urbanos devem ser utilizados para lazer, para expressão da cultura ou outras finalidades.

Além da participação popular na elaboração dos planos diretores, o Estatuto da Cidade prevê outros instrumentos de gestão democrática, como é o caso das conferências, órgãos colegiados e das audiências públicas com a inclusão da sociedade civil no debate do planejamento das cidades (Id. *ibid.*, 2016, p. 192).

O Estatuto da Cidade também tratou do direito à moradia ao levar em conta a questão da regularização fundiária e da urbanização de assentamentos informais. De fato, a referida lei criou instrumentos que privilegiam a posse para fins de moradia e a regularização formal dos imóveis, com previsão de alguns critérios específicos quando se tratar de zonas especiais de interesse social, como a atribuição de tamanho de lote menor do que a determinação para outras áreas da cidade (Cafrune, 2016, p. 192-3).

Um desses instrumentos que pode impactar o direito à moradia e foi incluído no Estatuto da Cidade foi a “usucapião especial coletiva”, que se caracteriza como “[...] um instrumento de aquisição e regularização da propriedade privada de comunidades, sobre

terreno de outrem localizado na zona urbana” (Silvestre, 2019, p. 340). Nesse sentido, o usucapiente, no caso da usucapião especial coletiva, é um grupo de pessoas ou uma comunidade (Id. *ibid.*, 2019, p. 341). Assim, a posse pode ser exercida em conjunto. Por consequência, ao declarar a aquisição da propriedade nesses moldes, cria-se um condomínio entre os novos proprietários (Id. *ibid.*, 2019, p. 341-342).

Quando da promulgação do Estatuto da Cidade, os requisitos legais para conferência da usucapião especial coletiva exigiam que os possuidores pertencessem à população de baixa renda (Id. *ibid.*, 2019, p. 342). Assim, os requisitos dessa modalidade de usucapião, de 2001 até 2017, exigiam que: (i) o imóvel urbano tivesse área superior a 250 m²; (ii) a posse fosse exercida por cinco anos sobre imóvel em que não fosse possível identificar as partes ocupadas individualmente; e (iii) a usucapiente deveria ser pertencente à população com baixa renda que não possuísse outro imóvel urbano ou rural (Id. *ibid.*, 2019, p. 341-342). Mais tarde, a redação do artigo 10 do Estatuto da Cidade se alterou, havendo modificação tanto dos requisitos referentes à forma como deveria ser realizada a identificação da área ocupada quanto dos critérios de renda, como será demonstrado na seção 3.2.

O conceito da usucapião especial coletiva pode ser sintetizado como:

[...] o direito das pessoas de um núcleo urbano informal de se tornarem proprietários de um imóvel urbano (terreno ou prédio). O direito de propriedade é, inicialmente, do grupo, e posteriormente haverá a divisão igualitária entre seus membros. Do contrário, seria a modalidade de usucapião especial urbana individual (art. 9º da Lei nº. 10.257/2001). (Silvestre, 2019, p. 344)

Considerando a forma como o espaço urbano brasileiro foi construído – com milhares de pessoas construindo suas moradias ilegalmente nas periferias das cidades –, a usucapião especial coletiva parece, no primeiro momento, um instrumento interessante para realizar a reorganização dessas comunidades informais.

Convém salientar que o Estatuto da Cidade representou um importante instrumento para fundamentar juridicamente o debate sobre reforma urbana no Brasil. Foi nesse contexto de intensas movimentações sociais na sociedade brasileira que o novo Código Civil foi aprovado em 2002. Nele estão contidas algumas mudanças que ilustram o impacto desses debates relacionados ao direito à cidade no direito tradicional, como veremos no tópico a seguir.

3.4. O Código Civil de 2002

A presente seção tem como objetivo abordar aspectos referentes as alterações promovidas no Código Civil de 2002, principalmente no que se refere ao direito de propriedade.

O Código Civil, promulgado em 2002, recebeu influência do debate público acerca de diversas questões durante o século XX, tendo importância especial as discussões que ocorreram na Assembleia Constituinte de 1987-88. Então, antes de adentrar mais profundamente nas mudanças mais relevantes do código, cabe fazer uma breve contextualização de algumas transformações jurídicas que produziam efeitos naquele cenário.

Amaral (1999) menciona que, dentre as transformações jurídicas do século XX, uma que merece destaque corresponde ao fenômeno de “especialização” do direito. Assim, temáticas que antes eram exclusivas do direito civil foram pulverizadas em diversos campos próprios. Sobre o tema, Remy, civilista francês, cita alguns desses novos ramos como: o direito do urbanismo e da construção, o direito à saúde, o direito da infância e da velhice e, de forma irônica, menciona outros como direito do artesanato e direito do lazer (Remy, 2014, p. 14, citado em Castro, 2012, p. 204-205).

A esse fenômeno de fragmentação do direito, Francisco Amaral denominou de “descodificação”, descrevendo-o como resultante “[d]a passagem do monossistema jurídico da modernidade, centralizado no código, ao polissistema, centralizado na Constituição” (Amaral, 1999 p. 143). Em outras palavras, o autor atribui a perda relativa da função sistêmica ordenadora do Código Civil a sua substituição pelo papel da Constituição como fulcro do sistema de fontes do direito (Id. *ibid.*, 1999). Desse modo, é possível entender as influências dos debates da Constituição de 1988 sobre a formação do conteúdo do Código de 2002, bem como algumas das principais críticas ao antigo código.

Compreendendo que o Código Civil de 1916 estava desconectado dos problemas sociais, econômicos e políticos do Brasil (Senado Federal, 2005, p. 20), os elaboradores traçaram o diagnóstico de que o antigo código tinha pressupostos individualistas defasados. Assim, na exposição de motivos apresentadas no Código de 2002, o então ministro da Justiça, Armando Falcão, relatou:

É de longa data [...] que vem sendo reclamada a atualização do Código Civil de 1916, elaborado numa época em que o Brasil mal amanhecia para o surto

de desenvolvimento que hoje o caracteriza, e quando ainda prevaleciam, na tela do Direito, princípios individualistas que não mais se harmonizam com as aspirações do mundo contemporâneo, não apenas no domínio das atividades empresariais, mas também no que se refere à organização da família, ao uso da propriedade ou ao direito das sucessões. (Senado Federal, 2005, p. 20)

Logo, a principal crítica tecida ao Código Civil de 1916 era seu exacerbado individualismo. Aparece no debate sobre o novo Código Civil uma dimensão oposta, que se expressa na noção de que o direito seria “social em sua origem e em seu destino, impondo a correlação concreta e dinâmica dos valores coletivos com os individuais” (Senado Federal, 2005, p. 23-4).

O jurista Miguel Reale (1910-2006), supervisor da comissão elaboradora e revisora do Código Civil, também defendeu a necessidade da atualização dessa lei, em virtude das alterações na composição social brasileira, que passara a ser predominantemente urbana. Haviam-se alterado, também, as ideias jurídicas que passavam a pregar a coexistência de direitos individuais com os direitos sociais e coletivos (Senado Federal, 2005, p. 22).

Nas palavras de Reale:

Abandonada a linha da reforma que vinha sendo seguida, não foi posta de lado, mas antes passou a ser insistentemente pedida a atualização do Código Civil vigente, tais e tantos são os prejuízos causados ao País por um sistema legal não mais adequado a uma sociedade que já superou a fase de estrutura prevalentemente agrária para assumir as formas e os processos próprios do desenvolvimento científico e industrial que caracteriza o nosso tempo. (Senado Federal, 2005, p. 22-3)

De forma a complementar a justificativa para a elaboração de um novo Código Civil, o professor Miguel Reale (1910-2006) destacou o “obsoletismo de muitas normas legais vigentes, quer pela inadequação de seu conteúdo à realidade social contemporânea, quer pelo vincado sentido formalista que as inspira, multiplicando as áreas e os motivos dos conflitos de interesse” (Senado Federal, 2005, p. 24).

Dada a obsolescência das normas anteriores e considerando-se que o direito deveria ser social, demandando a coexistência de valores coletivos com os individuais, a construção de uma nova codificação civil passava a ser considerada imperativa. Para “corrigir” os problemas do excesso de formalismo no qual se assentava a ênfase individualista anterior, Reale defende que o Código Civil de 2002 se apoie em outro tipo de estrutura, mais ligadas à noção de princípios. Ele pondera:

O que se tem em vista é, em suma, uma estrutura normativa concreta, isto é, destituída de qualquer apego a meros valores formais e abstratos. Esse objetivo de concretude impõe soluções que deixam margem ao juiz e à doutrina, com

frequente apelo a conceitos integradores da compreensão ética, tal como os de boa-fé, equidade, probidade, finalidade social do direito, equivalência de prestações etc., o que talvez não seja do agrado dos partidários de uma concepção mecânica ou naturalística do Direito, mas este é incompatível com leis rígidas de tipo físico-matemático. A “exigência de concreção” surge exatamente da contingência insuperável de permanente adequação dos modelos jurídicos aos fatos sociais “*in fieri*”. (Senado Federal, 2005, p. 33)

Assim, os elaboradores do Código Civil de 2002 pretendiam que o Direito Civil passasse a ser guiado por princípios como os de boa-fé, equidade, probidade e finalidade social. Na exposição de motivos do Código Civil de 2002, afirma-se que, em relação ao direito das coisas, as alterações promovidas atenderiam ao “[...] imperativo de ordem social e econômica, que decorre do novo conceito constitucional de propriedade e da função que a esta se atribui na sociedade hodierna” (Senado Federal, 2005, p. 49). Assim, os elaboradores defendiam que o Código Civil de 2002 se inspirava:

[...] na compreensão solidária dos valores individuais e coletivos, que, longe de se conflitarem, devem se completar e se dinamizar reciprocamente, correspondendo, assim, ao desenvolvimento da sociedade brasileira, bem como às exigências da Ciência Jurídica contemporânea. (Senado Federal, 2005, p. 49)

Dada a ênfase na função social da propriedade, a noção de caráter absoluto desta – representada na capacidade do proprietário de dispor livremente do seu bem²⁴ – foi sendo limitada por alguns mecanismos legais, a começar pelo próprio parágrafo primeiro do artigo 1.228, do Código Civil de 2002, que dispõe:

[...]
§1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas. (Brasil, 2002)

Diniz (2022) relata outras restrições legais ao direito de propriedade absoluta, como, por exemplo, as restrições voluntárias atinentes: “[...] [à] superfície, [à]s servidões, [a]o usufruto ou [à]s cláusulas de inalienabilidade, impenhorabilidade ou incomunicabilidade [...]” (Diniz, 2022, p. 46).

Para além das restrições voluntárias, o direito de propriedade foi limitado por outras restrições, como, por exemplo, as limitações advindas:

[...] da própria natureza do direito de propriedade ou de imposição legal, p. ex., preservação do meio ambiente (CF, art. 225 e parágrafos), do patrimônio

²⁴ A previsão legal sobre a propriedade individual pode ser encontrada no enunciado do artigo 1228 do Código Civil, com a previsão de que: “O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha” (Brasil, 2002).

histórico, prevendo-se inclusive o tombamento (CF, art. 216 e parágrafos); proteção de áreas indígenas (CF, art. 231); restrição relativa aos direitos de vizinhança etc.; com o escopo de coibir abusos e impedir que o exercício do direito de propriedade acarrete prejuízo ao bem-estar social, permitindo desse modo o desempenho da função social da propriedade, preconizado pela nossa CF, arts. 5º, XXIII, 184, 185, parágrafo único, 186, 182, §2º, e 170, III, e pela Lei n. 10.257/2001, arts. 1º a 4º. (Diniz, 2022, p. 46)

Portanto, a propriedade passa a conter o interesse público em seu conteúdo (Diniz, 2022, p. 46). O Código de 2002 estabelece que o proprietário pode perder seu bem por vários motivos, dentre eles: por descumprimento de normas ambientais, por interesse público de desapropriação ou quando não cumprir as suas funções sociais.

Pode-se perceber, ainda, outras alterações também relevantes no atual código. Um deles é a inclusão, dentro do Direito das Obrigações, do princípio da boa-fé para limitar o direito de contratar, uma vez que antes a liberdade era irrestrita. Justificando a inclusão da boa-fé, Miguel Reale, na exposição de motivos do Código de 2002, expõe:

[...] que a liberdade de contratar só pode ser exercida em consonância com os fins sociais do contrato, implicando os valores primordiais da boa-fé e da probidade. Trata-se de preceito fundamental, dispensável talvez sob o enfoque de uma estreita compreensão positivista do Direito, mas essencial à adequação das normas particulares à concreção ética da experiência jurídica. (Senado Federal, 2005, p. 42)

Uma das formas de aquisição de propriedade é a usucapião que se configura como uma modalidade de aquisição de propriedade pelo uso, sendo adquirida por meio da posse prolongada do imóvel (Diniz, 2022, p. 63). No Código de 2002, a usucapião se divide em quatro modalidades: usucapião extraordinária, ordinária, especial e a especialíssima. Para cada uma dessas modalidades, são analisados diferentes requisitos relativos à posse e ao tempo (Pereira, 2022, p. 118-120).

A usucapião extraordinária está prevista no artigo art. 1.238 do Código Civil de 2002, e prevê o prazo de 15 anos para aquisição da posse, com a possibilidade de redução para 10 anos quando o bem tiver finalidade de moradia (Id. *ibid.*, 2022, p. 124-125). Por sua vez, a usucapião ordinária estabelece o prazo de 10 anos para aquisição do bem imóvel, podendo ser diminuído para cinco em casos específicos, como dispõe o artigo 1.242 e o seu parágrafo único (Id. *ibid.*, 2022, p. 127-128).

Das várias modalidades da usucapião, a única delas expressamente prevista na Constituição de 1988 é a especial, uma vez que está associada a finalidades sociais (Pereira, 2022, p. 129-131), conforme artigo 183:

Art. 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. (Brasil, 1988)

A usucapião especial está prevista nos artigos 1.239 e 1.240 do Código Civil, exigindo-se a posse ininterrupta pelo prazo de cinco anos, desde que o imóvel possua uma área de até 250 metros quadrados e o possuidor não tenha outro imóvel urbano ou rural (Pereira, 2022, p. 129-131).

Por fim, a modalidade especialíssima de usucapião, conhecida por “usucapião familiar”, exige o menor prazo para aquisição de propriedade. Criada a partir da Lei nº 12.424/2011, prevê no artigo 1.240-A do Código Civil que a propriedade pode ser adquirida pela posse prolongada pelo período de dois anos, nos casos em que seja proporcionada a tutela do cônjuge ou companheiro abandonado pelo outro. Portanto, nesse caso em particular, a intenção do legislador foi proteger os interesses da entidade familiar (Id. *ibid.*, 2022, p. 133).

Assim, é possível notar como o Código Civil de 2002 incorporou alguns debates do contexto social e do Direito Constitucional e, a partir deles, limitou o Direito de Propriedade na configuração herdada de 1916.

Corroborando com essa sistematização, Amaral (1999) tece considerações sobre o que considera as principais transformações do Direito Civil, em especial, no que se refere aos seus valores e às suas principais instituições, transformações estas que refletiram no Código Civil aprovado em 2002. Sobre o tema, afirma que nesse novo modelo constitucional a justiça social ganha destaque e as instituições burguesas de propriedade e autonomia privada sofrem limitações e podem sofrer intervenções do Estado em prol dos interesses e direitos coletivos (Amaral, 1999, p. 141-2).

Fica, pois, evidente nas justificativas da “exposição de motivos” que a necessidade de superar o individualismo da codificação anterior guiou a aprovação de um novo Código Civil. Entretanto, questiona-se: o Direito Civil em vigor neste início do século XXI tornou-se efetivamente conectado às demandas da sociedade contemporânea, sendo, portanto, capaz de responder aos anseios dos cidadãos de ter seus direitos fundamentais efetivados?

Ao se observar os problemas urbanos apresentados no capítulo anterior, a resposta parece ser claramente negativa. Tal conclusão se baseia na compreensão de como se deu a construção do espaço urbano brasileiro, sendo possível afirmar que a maioria da população vive “ilegalmente”, uma vez que construiu suas moradias com parcelamento ilegal do solo e em locais periféricos e sem infraestrutura. Para essas pessoas que vivem

ilegalmente, os instrumentos de proteção da propriedade e as ferramentas do Direito Civil têm sido, na prática, irrelevantes.

Ao se analisar o Código Civil promulgado em 2002, é possível notar que a maior parte de suas alterações esteve pautada nas prévias mudanças que haviam sido incorporadas à Constituição Federal de 1988.

Como apontado anteriormente, essa valorização do direito constitucional é uma das características da terceira fase da globalização (Kennedy, 2006). De igual modo, a tensão entre as fases da globalização de direito pode ser notada nas discussões que permearam a aprovação do Código Civil de 2002, como o embate da manutenção de interesses e direitos individuais – característica do direito liberal clássico e da primeira fase – e o contraponto com a necessidade de promover os interesses coletivos dos cidadãos, ordem que vinha do direito constitucional e da terceira fase como um todo.

Em suma, as seções do segundo capítulo até aqui apontaram nuances da terceira fase e apresentaram algumas formas como o problema da moradia foi abordado até o início do século XXI. Entretanto, apesar de todas essas mudanças percebidas e dos tensionamentos que aconteceram no campo institucional, é possível afirmar que o direito à moradia foi efetivado no Brasil?

A última seção tem como objetivo apresentar dados para responder essa pergunta.

3.5. Análise da situação atual do direito à moradia no Brasil

As legislações para regulamentar e regularizar o direito à moradia no Brasil se multiplicaram nas últimas décadas. Alguns autores elencam diversos desses instrumentos legais:

[...] 1988 – Constituição Federal; 2001 – Estatuto da Cidade; 2001 – Medida Provisória 2.220, que dispõe sobre a concessão de uso especial para fins de moradia de áreas públicas; 2003 – Criação do Ministério das Cidades, instituídas as Conferências Municipais, Estaduais e Federal das Cidades; 2004 – Criação do Conselho Nacional das Cidades e do Programa Nacional de Regularização Fundiária; 2005 – Lei 11.124, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social; 2007 – Lei 11.445, que dispõe sobre a política nacional de saneamento básico; 2009 – Lei 11.997/2009, que cria o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) e a Regularização Fundiária de Interesse Social; 2010 – Lei 12.305, que cria a Política Nacional de Resíduos Sólidos; 2012 – Lei 12.587, que cria a política nacional de mobilidade urbana; 2015 – Lei 13.089, que cria o Estatuto da Metrópole. (Maricato e Magami, 2021, p. 26)

Entretanto, conforme apontado, embora as legislações para regulamentar e regularizar o direito à moradia no Brasil tenham se multiplicado nas últimas décadas, o cenário das cidades é cada vez mais desigual (Id. *ibid.*, 2021, p. 31).

Vale lembrar um dado que contribuiu para o agravamento da questão urbana: o crescimento populacional no Brasil. No ano de 2000, 81,2% da população viviam nas cidades (Maricato, 2013, p. 16). Ao comparar esses dados com a década de 1940, constata-se que [...] em sessenta anos os assentamentos urbanos foram ampliados de forma a abrigar mais de 125 milhões de pessoas. Considerando apenas a última década do século XX, as cidades brasileiras aumentaram em 22.718.968 pessoas. [...] (Id. *ibid.*, 2013, p. 16).

O crescimento exponencial urbano indica que, de alguma forma, morando informalmente em encostas e morros ou em imóveis formalmente registrados nos centros, 207.705.291 milhões de habitantes²⁵ habitam as cidades brasileiras. Esse crescimento implica, também, a necessidade de atendimento a outras necessidades vinculadas ao direito à ampliação dos serviços públicos de transportes, de abastecimento de água e energia, coleta de lixo (Id. *ibid.*, 2013, p. 16).

Esse contingente de mais de 200 milhões de pessoas vive no Brasil atualmente, mas pergunta-se: todas essas pessoas vivem em moradias dignas?

Para responder a esse questionamento, foi criado um parâmetro que mede o déficit habitacional de uma determinada população. O déficit habitacional é utilizado para traçar um panorama sobre a extensão do problema habitacional, tendo em vista ser um conceito que faz referência à quantidade de moradias necessárias para se atender à demanda total no país.

Esse conceito abrange tanto o aspecto quantitativo, portanto, quantas famílias não possuem casa no Brasil, bem como tangencia a dimensão qualitativa ao apontar estatisticamente quantas famílias vivem em unidades habitacionais inadequadas e sem o mínimo de condição digna (Boulos, 2012, p. 13).

A Fundação João Pinheiro²⁶ elabora dados sobre o déficit habitacional²⁷ aferindo os componentes habitação precária, coabitação e ônus excessivo com aluguel. Esses

²⁵ Conforme dados do Censo Demográfico, esse é o número de habitantes da população brasileira em 2023 (IBGE, 2022).

²⁶ A Fundação João Pinheiro, criada em 1969, é um instituto de pesquisa e ensino vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais. Informação disponível em “<https://fjp.mg.gov.br/a-fjp/>”

²⁷ Após a coleta de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PnadC) e do Cadastro Único (CadÚnico), o cálculo do déficit habitacional é feito da soma dos 5 subcomponentes: “(i) domicílios rústicos; (ii) domicílios improvisados;

componentes estão divididos em subcomponentes: dentro da habitação precária temos os domicílios rústicos e improvisados e dentro da coabitação temos unidade doméstica convivente déficit e domicílio cômodo (Fundação João Pinheiro, 2021).

Assim, no componente de habitação precária, os domicílios rústicos referem-se aos imóveis sem paredes de alvenaria ou de madeira, oferecendo riscos de contaminação por doenças aos ocupantes, enquanto os domicílios improvisados abarcam locais sem fins residenciais que são utilizados como moradia, como, por exemplo, viadutos, tendas, barracas, dentre outros (Fundação João Pinheiro, 2021).

Já na categoria de coabitação, a unidade doméstica convivente refere-se ao imóvel no qual quatro ou mais pessoas de mais de um núcleo doméstico, com relação de parentesco, coabitem, sendo a densidade por dormitório de mais de duas pessoas. No que diz respeito aos cômodos, a classificação analisa locais nos quais famílias moram no mesmo compartimento da casa (Fundação João Pinheiro, 2021).

Por fim, a Fundação João Pinheiro separa uma última categoria para se referir ao ônus excessivo com aluguel urbano, auferindo valores de aluguel considerados excessivos ao grupo familiar. O valor referência considerado excessivo é o despendimento de mais de 30% da renda de até três salários-mínimos com aluguel (Fundação João Pinheiro, 2021).

A série de dados mais atualizada da Fundação João Pinheiro faz referência aos anos de 2016-2019. Nessa coleta de dados, notou-se que a categoria de habitação precária compõe um total de 1.482.585 milhões (25,2%) de imóveis, dentre os quais, 696.849 mil (11,9%) domicílios do tipo rústico e 785.736 mil (13,4%) da categoria domicílio improvisado. Na categoria coabitação, temos o total de 1.358.374 milhões (23,1%) de residências, sendo elas 1.261.407 milhões (21,5%) unidades domésticas conviventes e 96.968 mil (1,7%) do tipo domicílios cômodos (Fundação João Pinheiro, 2021).

O maior e mais alarmante índice encontrado relaciona-se com a categoria de ônus excessivo com aluguel. Entre os anos de 2016-2019, 3.035.739 milhões (51,7%) residências representavam mais de 30% da renda com aluguel, fato que prejudica a capacidade das famílias de consumir para além da manutenção de uma casa. Assim, o total do déficit habitacional encontrado pela pesquisa nos anos de referência foi de 5.876.699 milhões (Fundação João Pinheiro, 2021).

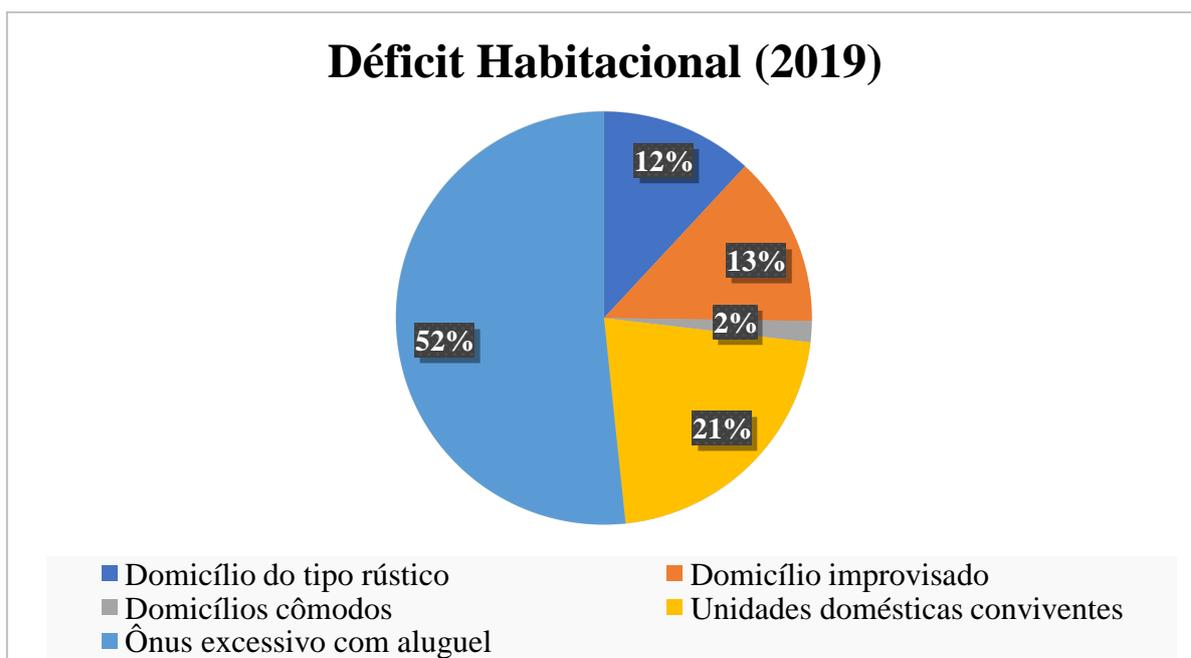
(iii) unidades domésticas conviventes déficit; (iv) domicílios identificados como cômodos; e, (v) domicílios identificados com ônus excessivo de aluguel urbano” (Fundação João Pinheiro, 2021, p. 8).

Ao se retomar a pesquisa da Fundação João Pinheiro, observa-se, por meio dos dados coletados, que, entre 2016 e 2019, a tendência do déficit habitacional, em termos absoluto total, foi de aumento. Particularmente, observou-se que nas habitações precárias o crescimento do déficit se deu principalmente nos domicílios improvisados, enquanto na coabitação ambos os componentes tiveram decréscimo. Com relação ao ônus excessivo com aluguel urbano, as informações obtidas apontam para o crescimento contínuo nos anos pesquisados (Fundação João Pinheiro, 2021). A seguir são apresentados tabela e gráfico produzidos partir dos dados anteriormente apresentados:

Tabela 1:

CATEGORIAS E SUBCATEGORIAS	DADOS (2019)
Déficit habitacional	5.876.699 milhões (100%)
Habitação Precária	1.482.585 milhões (25,2%)
Domicílio do tipo rústico	696.849 mil (11,9%)
Domicílio improvisado	785.736 mil (13,4%)
Coabitação	1.358.374 milhões (23,1%)
Domicílios cômodos	96.968 mil (1,7%)
Unidades domésticas conviventes	1.261.407 milhões (21,5%)
Ônus excessivo com aluguel	3.035.739 milhões (51,7%)

Fonte (Fundação João Pinheiro, 2021).

Gráfico 1:

Fonte (Fundação João Pinheiro, 2021).

Ao se fazer uma análise da tabela e do gráfico apresentados a partir dos resultados da pesquisa da Fundação João Pinheiro, é possível notar que, em relação ao déficit habitacional na categoria habitação precária, o ônus excessivo com aluguel corresponde a mais da metade dos números dessa variável. Outra categoria que chama atenção é a de unidades domésticas conviventes, com 21,5% do total.

Os dados apresentados pela pesquisa também apontam para as particularidades das regiões e estados. Assim, foi possível destacar que as regiões com maior déficit habitacional relativo foram o Norte e o Nordeste, sendo os estados do Maranhão e do Amazonas os que apresentam maior defasagem sobre o direito a moradia digna no Brasil (Fundação João Pinheiro, 2021).

Outra estatística muito relevante coletada indicou uma desigualdade de gênero no contexto do déficit habitacional no Brasil. Em 2019, com relação aos ônus excessivo no valor do aluguel, 62% das pessoas de referência no domicílio eram mulheres. A discrepância também foi encontrada nos dados de habitação precária, em que a porcentagem de participação de mulheres é de 59% e a dos homens, de 41%. Finalmente, com relação à coabitação, a análise da sequência anual de informações apontou para um aumento das mulheres como referência nas residências, passando de 50% em 2016 para 56% no ano de 2019.

Além de produzir os dados referidos, a Fundação João Pinheiro realiza uma pesquisa sobre as residências no Brasil calculando índices de “inadequação” de domicílios urbanos. Assim como o déficit habitacional, a inadequação dos domicílios é dividida em subcategorias, sendo elas: carências de infraestrutura urbana e carências edilícias.

As carências edilícias referem-se à estrutura da residência. Quando há referência a inadequação de carências edilícias no quesito água, trata-se de problemas na armazenagem desse bem. Por sua vez, as carências de infraestrutura urbana têm relação com a prestação de serviços por parte dos órgãos públicos, assim, citando o mesmo exemplo, uma deficiência na infraestrutura urbana de água faz referência a fonte, frequência de recebimento e se é canalizada ou não (Fundação João Pinheiro, 2021).

Alguns dos componentes que integram as categorias de inadequação de domicílio relativas as carências edilícias são: inexistência de banheiro exclusivo²⁸, armazenamento de água inadequado²⁹ e piso e cobertura inadequados³⁰. Já as carências de infraestrutura urbana, são calculadas por meio dos componentes de energia elétrica³¹, abastecimento de água³², esgotamento sanitário³³ e coleta de lixo³⁴ (Fundação João Pinheiro, 2021).

No ano de 2019, os domicílios inadequados representavam 24.893.961 milhões. Desse total, 14.257.395 milhões apresentavam carência de infraestrutura urbana, enquanto 11.246.366 milhões de domicílios possuíam carências edilícias (Fundação João Pinheiro, 2021).

Pormenorizando os dados dos domicílios inadequados, no quesito de carência de infraestrutura urbana, os dados apontavam para 406.143 mil residências sem energia

²⁸ Inexistência de banheiro exclusivo se refere a “[...] domicílios que não dispõem de banheiro ou sanitário de uso exclusivo, ainda que localizado fora da habitação” (Fundação João Pinheiro, 2021).

²⁹ O armazenamento de água inadequado aqui se refere aos “[...] domicílios que não dispõem de reservatório adequado para armazenamento de água (caixa d’água)” (Fundação João Pinheiro, 2021).

³⁰ A cobertura inadequada faz referência à “[...] domicílios com paredes de alvenaria ou madeira aparelhada e cobertura de zinco, palha, sapê, madeira aproveitada ou outro material que não seja telha, laje de concreto ou madeira aparelhada” (Fundação João Pinheiro, 2021). Já o piso inadequado, trata-se de residências “[...] com paredes de alvenaria ou madeira aparelhada cujo piso seja de terra (Id. *ibid.*).

³¹ O abastecimento inadequado de energia elétrica trata-se de “[...] domicílios sem energia elétrica ou nos quais a recepção de energia elétrica é feita diariamente, mas apenas por algumas horas” (Fundação João Pinheiro, 2021).

³² O abastecimento de água inadequado refere-se “[...] à fonte do abastecimento (se é proveniente de fonte ou nascentes, poço profundo ou artesiano, poço raso, freático ou cacimba, ou se deriva de água de chuva armazenada), à frequência insuficiente (em caso de não ser diária) ou à canalização (canalizada só na propriedade ou terreno ou não canalizada)” (Fundação João Pinheiro, 2021).

³³ O esgotamento sanitário inadequado é “[...] calculado por meio das formas de escoamento de banheiros/sanitários: fossa rudimentar, vala, rio, lado ou mar” (Fundação João Pinheiro, 2021).

³⁴ A coleta de lixo inadequada observa o destino do lixo domiciliar, sendo “[...] considerado inadequado se ele é queimado, enterrado ou jogado em terreno baldio ou logradouro” (Fundação João Pinheiro, 2021).

elétrica; 10.725.833 milhões de residências sem abastecimento de água; 4.916.086 milhões de imóveis sem esgotamento sanitário e 553.350 mil domicílios sem coleta de lixo apropriada (Fundação João Pinheiro, 2021). Já nas carências edilícias, os dados indicaram que havia a inexistência de banheiro exclusivo em 359.872 mil residências; número total de cômodos do domicílio igual a número de cômodos servindo de dormitório apontou para 1.886.095 milhões; o armazenamento de água inadequado foi observado em 9.000.021 milhões de casas; o piso inadequado faz parte de 69.187 mil imóveis e a cobertura inadequada é característica de 1.023.757 milhões de domicílios no Brasil (Fundação João Pinheiro, 2021).

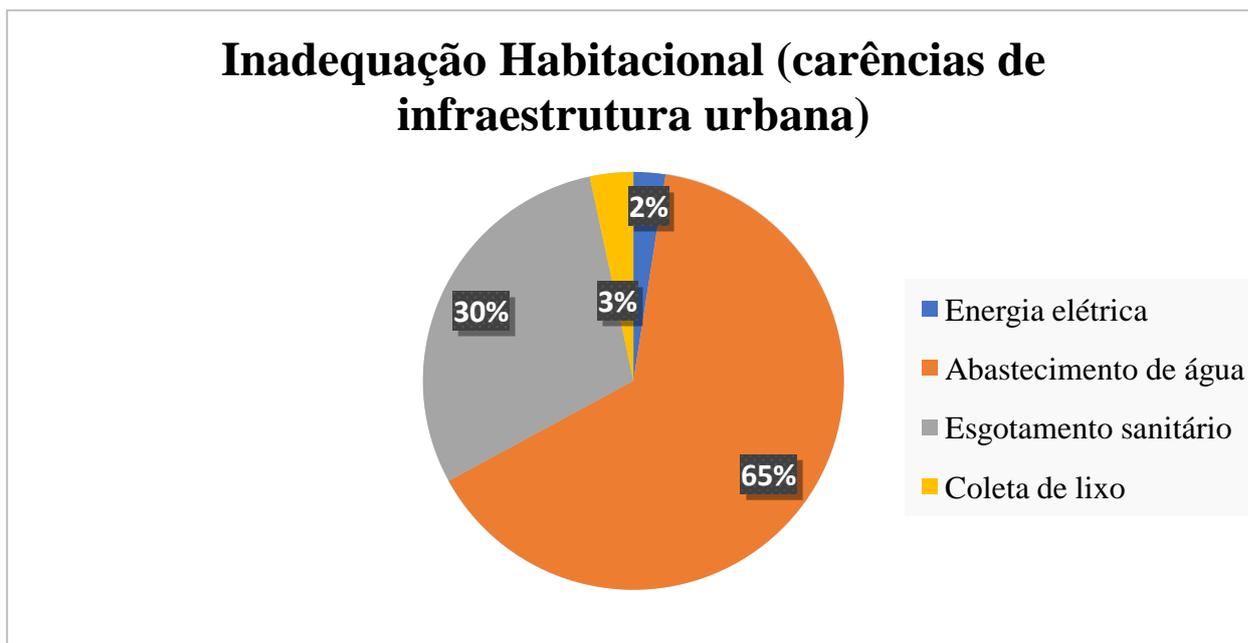
A seguir são apresentadas uma tabela e gráficos produzidos partir dos dados apresentados:

Tabela 2:

CATEGORIAS E SUBCATEGORIAS	DADOS (2019)
Inadequação habitacional	24.893.961 milhões (100%)
Carências de infraestrutura urbana	14.257.395 milhões (56%)
Energia elétrica	406.143 mil (2%)
Abastecimento de água	10.725.833 milhões (65%)
Esgotamento sanitário	4.916.086 milhões (30%)
Coleta de lixo	553.350 mil (3%)
Carências edilícias	11.246.366 milhões (45%)
Inexistência de banheiro exclusivo	359.872 mil (3%)
Número total de cômodos do domicílio igual a número de cômodos servindo de dormitório	1.886.095 milhões (15%)
Armazenamento de água inadequado	9.000.021 milhões (73%)
Piso inadequado	69.187 mil (1%)
Cobertura inadequada	1.023.757 milhões (8%)

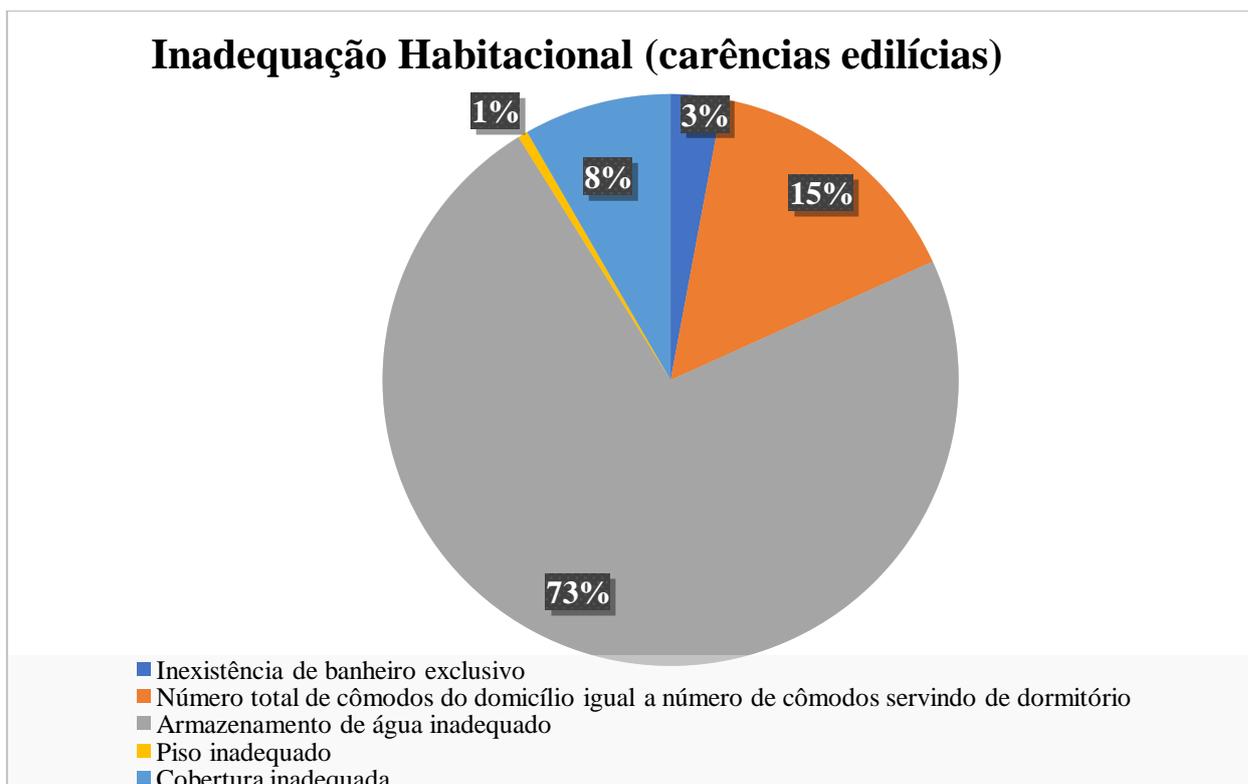
Fonte (Fundação João Pinheiro, 2021).

Gráfico 2:



Fonte (Fundação João Pinheiro, 2021).

Gráfico 3:



Fonte (Fundação João Pinheiro, 2021).

A análise das estimativas de inadequação entre os anos de 2016 e 2019 leva à conclusão de que houve crescimento dos números absolutos de carências edilícias e de infraestrutura urbana entre 2018 e 2019. Com relação aos índices de abastecimento de água e energia elétrica, a tendência variou entre os anos pesquisados, tendo sido notado tanto aumento quanto queda. Já com relação à inadequação edilícia, o aumento da variável se concentrou nos últimos dois anos. De forma geral, a inadequação habitacional teve tendência de crescimento ao longo dos anos, sendo apontado que, na série analisada, pelo menos 23 milhões de domicílios no Brasil apresentaram ao menos um tipo de inadequação (Fundação João Pinheiro, 2021).

A pesquisa dos índices de inadequação dos domicílios é muito interessante, uma vez considera que ter uma casa para morar não é suficiente para caracterizar o “direito à moradia” como devidamente efetivado. Esse direito passa por outras variáveis como a análise das seguintes condições: se a residência é ocupada por um número adequado de pessoas, se tem infraestrutura suficiente, recebendo abastecimento de água, energia elétrica, serviço de rede de esgoto (Ver Moreira e Castro, 2020).

Em suma, os dados coletados pela Fundação João Pinheiro apontam para um cenário no qual o déficit habitacional atinge 5.876.699 milhões de habitantes no país e a inadequação habitacional é a realidade de outros 24.893.961 milhões de brasileiros. A análise dos dados coletados permite, portanto, concluir que, apesar dos esforços para superar as deficiências do direito liberal clássico – como o surgimento do direito à cidade, a inclusão do capítulo sobre reforma urbana na Constituição de 1988, a aprovação do Estatuto da Cidade e as modificações no Código Civil de 2002 –, o direito moradia ainda não foi efetivado no Brasil.

No decorrer deste capítulo, foram apresentados esforços para superar as deficiências do direito liberal clássico. As temáticas apresentadas nesse movimento de superação, portanto, se inserem na terceira fase da globalização do direito, correspondente ao período aproximado de 1945-2000, conforme Kennedy (2006, p. 21). Então, surge uma nova preocupação com direitos humanos, como pode ser observado com a inclusão explícita do direito à moradia em textos internacionais voltados para a temática.

É nesse período e nessa terceira fase também que despontam novos projetos de reconstrução normativa, focadas em boa parte no direito constitucional. O direito à cidade, que influenciou a posterior aprovação de capítulo sobre política urbana na Constituição Federal de 1988, o surgimento do Estatuto da Cidade e as alterações no

Código Civil de 2002 são exemplos de como os estudos de Kennedy (2006) se comprovam na realidade brasileira.

Em conclusão, considerando que o direito formal ainda não “encontrou-se” com a realidade dos fatos, o questionamento é: quais são alguns dos caminhos que se apresentam na atualidade para efetivação do direito à moradia?

Essa é a pergunta que o próximo e último capítulo pretende responder.

4. CAPÍTULO III – O DIREITO À MORADIA NO DEBATE DO DIREITO À CIDADE

O presente capítulo tem o objetivo de abordar possíveis caminhos em debate para a efetivação do direito à moradia no Brasil, na atualidade.

O período abarcado na análise deste último capítulo, em teoria, não se inclui em nenhuma das fases do direito descritas por Kennedy, visto que a terceira fase. É preciso reconhecer que direito à moradia continuou a ser fundamentado e estruturado nos últimos anos. O questionamento, portanto, é: quais foram os caminhos que apresentaram para o debate e quais são suas potencialidades e seus limites?

Embora o período aqui descrito não se vincule diretamente a uma fase da globalização do direito, não podemos deixar de notar as reverberações de conceitos das fases descritas por Kennedy nesse caso, como, por exemplo, a influência de projetos de reconstrução normativa e, em específico, do direito à moradia, o direito à cidade pode ser caracterizado como uma dessas alternativas de reconstrução do direito.

O presente capítulo é dividido em duas subseções. A primeira (3.1) retoma a ideia do direito à cidade para apresentar os contornos que o respectivo debate ganha no século XXI. Nessa parte, o direito à cidade será conectado com a construção de significado do direito à moradia na atualidade. Serão apresentados, também, os parâmetros internacionais pertinentes ao tema, como meio de tecer considerações sobre a efetividade desse direito (ou sua ausência) no caso do Brasil.

Na sequência, a subseção 3.2 apresenta o cenário em que foi discutido o direito à cidade e o direito à moradia no Brasil, no começo do século XXI e as políticas urbanas que surgem nesse contexto. O destaque das políticas são o programa federal do governo brasileiro conhecido como *Minha Casa, Minha Vida* e a REURB, sendo apresentadas as críticas em torno dessas duas medidas. Nessa subseção, também são apresentados alguns aspectos legais sobre dois instrumentos jurídicos que buscam efetivar o direito à moradia: a concessão de uso especial para fins de moradia e a usucapião especial coletiva.

4.1. O direito à moradia na ótica do direito à cidade

A popularização do direito à cidade na academia e em debates internacionais, bem como nas reivindicações de movimentos sociais, e as legislações aprovadas sobre o tema, especialmente no atual século, acabaram gerando uma crítica à falta de unidade de sentido

da expressão “direito à cidade”, dada a variedade de significados a ela atribuídos (Tavolari, 2016, p. 103). Isso passou a ser visto como um esvaziamento conceitual e falta de precisão ao se definir o que seria o campo de estudos que se procurava estruturar (Id. *ibid.*, p. 103).

Para afastar as críticas, autores retornam ao texto de Lefebvre num esforço de definição de um conceito único para o direito à cidade (Tavolari, 2016, p. 103). Alguns deles produziram trabalhos que davam significados não necessariamente jurídicos ao direito à cidade (Id. *ibid.*, 2016, p. 104). Segundo Tavolari, também houve esforços para delimitar uma definição jurídica do direito à cidade.

Embora os debates em torno dessa temática tenham sido vastos, nenhuma conceituação prevaleceu (Id. *ibid.*, 2016, p. 103-104). Sobre o tópico, Tavolari afirma que a fixação dos juristas em traçar conceitos demonstra uma falha em compreender que nem todo ramo do direito se encaixa nas categorias institucionais existentes.

Bianca Tavolari (2016) traça considerações sobre a tentativa de definição conceitual do direito à cidade afirmando que o fechamento de um conceito como “verdadeiro” apenas serviria para apagar movimentos sociais que fossem entendidos como lutas não abrangidas pelo conceito estabelecido (Id. *ibid.*, 2016, p. 105).

No entendimento da citada autora, engessar o conceito do direito à cidade poderia neutralizar um dos seus maiores potenciais que é a reunião dos mais diversos atores em torno de uma expressão comum: direito à cidade. Em suas palavras:

[...] A força do direito à cidade reside no fato de que ele não é um conceito mobilizado apenas por acadêmicos nem só bandeira política ou proposta institucional. Não é encampado só pela esfera pública, academia, Estado ou organismos internacionais. Não se reduz, portanto, a “protesto” ou a “programa”. E isso significa que, a princípio, nenhuma posição sobre o conceito foi excluída e todas as suas vertentes continuam a conviver, ou seja, que até agora não se formou uma arena institucional em que as posições mais extremadas do espectro ficassem de fora. (Tavolari, 2016, p. 105-106)

Esse potencial do direito à cidade de reunir os mais diferentes atores sociais sob uma mesma bandeira tem se expressado na prática nas últimas décadas no Brasil. Como exemplo, o movimento Ocupe Estelita, em Recife, no qual a população tentou impedir que um antigo cais da cidade pernambucana fosse transformado em empreendimento de luxo (Cafrune, 2016, p. 198-199).

Outro movimento associado ao “direito à cidade” foram as Jornadas de Junho de 2013, iniciadas pelo debate em torno do aumento de passagens de ônibus, culminando em grande onda de protestos que agregaram várias demandas urbanas e, por fim, foram

transformados em protestos da classe média (Id. *ibid.*, 2016, p. 198). Também foram criados os comitês populares que aconteceram antes da Copa do Mundo de 2014, os quais questionaram o orçamento despendido, bem como o fato de que as obras de infraestrutura urbana para a realização do evento despejaram milhares de famílias de suas moradias e houve discussões a respeito de como se daria o reassentamento urbano desses grupos (Id. *ibid.*, 2016, p. 196-197).

A preocupação sobre como aconteceria o reassentamento urbano dos grupos afetados pelas obras da Copa do Mundo indicam que os movimentos sociais engajados em favor da institucionalização do “direito à cidade” e da efetividade do direito à moradia adequada se mobilizaram. Como indica Mello, o “direito à moradia adequada” é um dos elementos do conteúdo normativo do direito à cidade (Mello, 2017, p. 448).

É importante salientar também que o direito à moradia foi expressamente incluído no rol de direitos sociais por meio da Emenda Constitucional nº 26 de 2000 (Marrara, 2019, p. 313). Assim, esse direito está elencado no rol dos direitos sociais fundamentais, sendo garantido na Constituição Federal, conforme o artigo 6º:

Art. 6º. 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. (Brasil, 1988)

Na ótica do direito à cidade, a ideia de “direito à moradia” tem um conteúdo mais abrangente: não é simplesmente direito a ter casa, mas direito à moradia com qualidade, em local apropriado, com saneamento, com direito a lazer, com direito à cultura. Nesse sentido, Tavolari (2016, p. 106) observa:

No caso da luta por habitação, falar em direito à cidade aponta para uma dimensão coletiva maior que não está inscrita no direito à moradia. Não ter casa não significa apenas não poder permanecer fisicamente na cidade, mas não pertencer a seus laços sociais. Conseguir emprego ou usufruir da maioria dos serviços públicos tornam-se tarefas praticamente impossíveis sem endereço fixo, por exemplo. Com a negação do direito à moradia e do acesso à habitação, o pertencimento à cidade também é negado — e essa dimensão não é só individual, na medida em que determina quem pode fazer parte da cidade.

Esse entendimento, associado a conceitos e categorias do direito à cidade, também compõe a forma como um dos movimentos sociais brasileiros de maior destaque na atualidade, o chamado Movimento dos Trabalhadores sem Teto (MTST), pensa e se insere no debate em prol do direito à moradia no Brasil.

Nessa perspectiva, o líder do movimento destaca:

Entender a moradia como direito significa pensá-la a partir da necessidade e do uso. Ao contrário, a lógica capitalista dominante a moradia – e todos os “direitos” sociais – a partir do valor medido em dinheiro, o valor de troca. Para o capital, pouco importa se há gente precisando de moradia, importa se há quem possa pagar por ela e trazer lucros às construtoras e donos de terras. Tudo é transformado em mercadoria, independente das necessidades sociais. Se não fosse assim, seria inexplicável haver tantas casas vazias ao lado de tanta gente sem-teto. A moradia (digna), além disso, é uma mercadoria muito cara para a maioria dos trabalhadores brasileiros. Durante muito tempo, foi quase item de luxo. (Boulos, 2012, p. 18)

Contribuindo com o entendimento de que o direito à moradia abrange mais do que somente o direito de ter uma casa, é possível mencionar o conceito de “sem-teto” do MTST. Para o movimento, sem-teto não é somente o indivíduo em situação de rua, mas todo aquele que more em situação precária, no Brasil. Logo, caracterizando os sem-teto, o líder do MTST afirma:

Assim, mais de 1/3 do povo brasileiro sofre diretamente com o problema da moradia. Por isso, reduzir os sem-teto somente àqueles que estão em situação de rua é um grande erro. E não só um erro: é criar um mito de que os sem-teto são uma exceção, um caso isolado e, desta maneira, deixar de reconhecer a gravidade do problema de moradia no nosso país. Esconder que uma parte importante dos trabalhadores brasileiros sofre com situação precária de moradia nas cidades.

Por isso entendemos que os sem-teto são todos aqueles que são afetados pelo problema da moradia, seja pela falta dela ou por morarem nas condições mais precárias. (Boulos, 2012, p. 50)

Esse conceito do direito à moradia sob a ótica do direito à cidade coincide com os parâmetros internacionais. Como já mencionado em seção anterior, tal direito é debatido internacionalmente desde a década de 1940. Todavia, a consolidação do conceito de moradia “adequada” é mais recente. O conceito de habitação adequada foi construído em um processo histórico ao longo de três décadas, coordenado por órgãos das Nações Unidas³⁵. A definição desse conceito exige sete componentes para definir uma moradia digna:

[...] segurança quanto ao direito de propriedade, disponibilidade de serviços, equipamentos e infraestrutura, disponibilidade a preços acessíveis (*affordability*), habitabilidade; acessibilidade a todos os grupos sociais, localização (acesso a emprego, saúde e equipamentos sociais) e, adequação cultural (Spink et al., 2020, p. 6)

³⁵ A expressão *moradia adequada* aparece pela primeira vez no Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, de 1966. Nesse documento, o termo moradia (*housing*) vem acompanhado do adjetivo adequada (*adequate*) (Spink et al., 2020, p. 7). Para conceber esse significado – habitação adequada – as Nações Unidas promoveram conferências e, em 1978, surge o Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (UN-Habitat), órgão responsável pela discussão sobre assentamentos humanos (Id. *ibid.*, 2020, p. 7).

Cabe, portanto, traçar breves considerações sobre esses elementos individualmente. O requisito “segurança” está associado ao direito de propriedade, ou seja, é necessário que se respeitem as garantias de posse coibindo constrangimentos ilegais como, por exemplo, despejos forçados.

Quanto à “disponibilidade de serviços, equipamentos e infraestrutura”, vale esclarecer que se refere à necessidade de que a moradia tenha acesso a água potável, saneamento adequado, fornecimento de energia, iluminação, coleta de lixo, dentre outros elementos (Spink et al., 2020, p. 7). Por sua vez, a “disponibilidade de preços acessíveis ou acessibilidade econômica” corresponde ao requisito de que ela deve ter custos que não comprometam a renda familiar (Id. ibid., 2020, p. 7).

Já a “habitabilidade” tem correspondência com a necessidade de que a moradia tenha segurança física e proteção contra calor, chuva, frio e outros elementos da natureza. Ainda, devem ser observadas a localidade da moradia para que os seus habitantes tenham fácil acesso a emprego, serviços de saúde, educação (Id. Ibid. et al., 2020, p. 7).

Um último componente para que a habitação seja conceituada como digna é a “adequação cultural”, respeitando-se, assim, a identidade e diversidade cultural na produção de projetos arquitetônicos para a cidade (Id. Ibid. et al., 2020, p. 7).

O entendimento das Nações Unidas acerca de moradia adequada ultrapassa os limites de um imóvel com paredes e teto; constitui-se na união de uma multiplicidade de elementos. Portanto, mais do que o direito e disponibilidade de moradia, é preciso que a moradia adequada ofereça qualidade de vida aos seus residentes (Spink, et al., 2020, p. 6).

À luz de tais considerações, é possível concluir com Spink e co-autores:

[...] A evolução histórica da discussão sobre moradia leva a um consenso de que não basta ter um teto sobre a cabeça. O que está em pauta é a possibilidade de ter uma vida digna, que inclui ter onde morar, mas, sobretudo, implica a possibilidade de exercer cidadania. [...]. (Spink, et al, 2020, p. 11)

Assim, considerando-se a importância do direito à moradia adequada no Brasil nas últimas décadas, foram institucionalizadas algumas ferramentas e políticas urbanas para assegurá-lo.

A próxima subseção trará alguns exemplos práticos como obtidos das seguintes políticas e normas: o programa de concessão de habitação, o *Minha Casa, Minha Vida*, e a legislação para a regularização fundiária, a REURB. Também serão apresentados

aspectos da regulamentação da concessão de uso especial para fins de moradia e a usucapião especial coletiva.

4.2. Políticas urbanas do século XXI no Brasil: um olhar para o direito à moradia

Esta subseção tem por objetivo demonstrar como foi fundamentado e estruturado o direito à moradia no Brasil no século XXI. Em outras palavras, pretende-se apontar quais foram as legislações e políticas públicas estruturadas nos anos recentes para efetivar esse direito e em que medida elas foram suficientes ou se tiveram limitações.

No começo dos anos 2000, os debates sobre o direito à cidade no Brasil tinham avançado, e a aprovação do Estatuto da Cidade indicava um caminho aberto para a construção de uma política urbana que pudesse efetivar o direito à moradia. Nesse sentido, a subseção pretende explorar quais foram as políticas urbanas e legislações que surgiram no Brasil mais recentemente e pretende também explicitar de que maneiras elas atuaram no contexto urbano que havia sido construído nas décadas anteriores.

No ano de 2002, Luiz Inácio Lula da Silva concorreu pela quarta vez ao cargo de presidente da República. Caso fosse eleito, a proposta de política habitacional que viria a ser implementada pelo governo já vinha sendo construída pelo Projeto Moradia³⁶.

Na coordenação do Projeto Moradia estavam pesquisadores conhecidos por trabalhar a temática do direito à cidade e o direito à moradia no Brasil, tais como: Ermínia Maricato, Nabil Bonduki, lideranças de movimentos de moradia, dentre outros (Rolnik, 2019, p. 295).

Foi no Projeto Moradia que a definição de “moradia digna” apareceu pela primeira vez no Brasil, sendo definida como sendo aquela “[...] localizada em terra urbanizada, com acesso a todos os serviços públicos essenciais por parte da população que deve estar abrangida em programas geradores de trabalho e renda” (Instituto Cidadania, 2000, p. 9, apud Spink, et al., 2020, p. 10). Podemos, pois, afirmar que no primeiro governo do partido dos trabalhadores, o Projeto Moradia desempenhou papel relevante na

³⁶ O Projeto Moradia foi lançado em 2000 pelo Instituto Cidadania, que era coordenado por Luiz Inácio Lula da Silva. Esse projeto tinha como objetivo dedicar-se ao estudo do que havia no debate acadêmico e público sobre a questão da habitação e, para tanto, organizou reuniões e seminários com segmentos da sociedade envolvidos com o tema da moradia (Bonduki, 2009). Após, a partir da sistematização dos debates sobre o tema, o projeto buscou estabelecer as bases do que poderia ser uma política de habitação naquele contexto (Spink, et al, 2020, p. 10).

fundamentação para a construção as primeiras medidas voltadas ao direito à moradia e do contexto urbano como um todo.

Depois de Lula ter sido eleito em 2002, uma das primeiras iniciativas do seu governo foi a criação do Ministério das Cidades. Esse gesto político indicava que a política para a reforma urbana era uma das agendas centrais do novo governo (Rolnik, 2019, p. 294). Desse modo, o novo ministério desempenhava a função de formulação de política urbana nacional, integrando, dentro de suas atribuições, a coordenação de setores que atuam nas temáticas de habitação, saneamento e transportes, além de viabilizar suporte técnico e orçamentário à governos locais (Id. *ibid.*, 2019, p. 294).

Durante os primeiros governos do Partido dos Trabalhadores (PT), foram realizadas Conferências Nacionais das Cidades, nas quais foram elaboradas diretrizes para guiar uma política habitacional (Id. *ibid.*, 2019, p. 296). No ano de 2005, por meio da Lei nº 11.124 de 2005, foi criado o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS).

No segundo e no terceiro governos do PT, o incentivo ao consumo foi aspecto central da política do governo. Algumas dessas medidas incluíram o fortalecimento do Bolsa Família, o aumento real do salário-mínimo e a concessão de incentivos fiscais para a aquisição de bens duráveis. Outro programa essencial nessa política foi o Minha Casa, Minha Vida (Rolnik, 2019, p. 299).

A criação deste esteve associada à crise de 2008, na qual a quebra do banco americano Lehman Brothers gerou um efeito cascata, afetando diversas outras instituições financeiras. Para tentar resistir aos efeitos da crise, empresários do setor de construção civil passaram a intermediar conversas com o Ministério da Fazenda visando a criar um “pacote habitacional”, no qual subsídios seriam oferecidos ao comprador final.

Rolnik destaca um fato curioso: as discussões sobre essa nova política que viria a ser implementada ocorreu sem a participação do Ministério das Cidades ou de membros que compunham a elaboração do Plano Nacional de Habitação. De igual forma, também não foram consultados o Conselho das Cidades e o Conselho da Habitação (Id. *ibid.*, 2019, p. 300).

Em um primeiro momento, os grupos e órgãos que antes vinham sido considerados para a construção da política urbana nacional foram excluídos desse debate. Assim, a construção de habitações populares aconteceria, mas, o objetivo que levou à criação dessa política pública partiu do objetivo de socorrer um setor empresarial de uma crise mundial. É o que esclarece Rolnik:

Desde 2006, esses fóruns já vinham perdendo incidência na definição dos rumos da política. O “pacote” foi elaborado pelo governo em diálogo direto com os empresários e investidores envolvidos e, inicialmente, tinha como objetivo salvar as empresas *débâcle* e, ao mesmo tempo, funcionar como medida contracíclica para garantir empregos e crescimento num cenário internacional desfavorável. Nesse sentido, suas ações deveriam ser imediatas e, portanto, desviar de qualquer política complexa que exigisse longo tempo de maturação ou que encontrasse resistências, como é o caso de uma política fundiária. (Rolnik, 2019, p. 301)

Tendo sido lançado em 2009, a previsão legal do programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV) constava na Lei 11.977/09, que sofreu alterações com a Lei 12.424/2011. Esses dispositivos legais regulamentaram políticas públicas para fomentar o direito à moradia, por meio da construção de novas habitações populares, ao mesmo tempo em que buscavam regularizar a posse de imóveis no país (Pereira, 2022, p. 137).

Sobre esses textos legais, Pereira (2022) assevera que um dos objetivos da criação de um programa de habitação era o incentivo à produção de novas moradias e a reforma de imóveis já existentes para famílias cuja renda não excedesse R\$ 4.650,00 (Id. *ibid.*, p. 154).

É possível observar que, com a promulgação da Lei 11.977/09, a política habitacional no Brasil se dividiu em duas direções distintas: uma primeira visava a construção de novas habitações subsidiadas pelo governo; e uma segunda opção tinha o objetivo de regulamentar as habitações irregulares que existiam no país.

No âmbito do programa Minha Casa, Minha Vida, destaca-se que as possibilidades de subsídio foram divididas em diferentes faixas. Na primeira faixa, que compreendia uma renda familiar de até 1.600 reais, as novas moradias eram subsidiadas quase em sua totalidade. Assim, os governos locais realizavam os cadastros das famílias que cumpriam os requisitos de renda e distribuíam as casas construídas pelo setor privado. Em contrapartida, os beneficiários do programa deveriam pagar uma taxa mensal de 5% da renda familiar para a Caixa Econômica Federal, banco que compensava as construtoras privadas (Rolnik, 2019, p. 304). Ressalta-se que a diferença entre o custo real da moradia e o valor desembolsado pelas famílias vinha de orçamento federal (Id. *ibid.*, 2019).

Já à segunda faixa foi destinada a grupos de famílias cuja renda mensal fosse de 1.600 reais e 3.100 mil reais. Nessa faixa, o subsídio correspondia em torno de 20% do limite de preço da moradia, bem como havia a previsão de linhas de crédito com juros menores e a garantia do Fundo Garantidor da Habitação (FGHab). Por fim, a faixa 3 destinava crédito mais barato com garantia do FGHab a famílias com renda de até 5 mil reais (Rolnik, 2019, p. 304).

Dessa maneira, a partir de 2009, o Programa Minha Casa, Minha Vida foi a política habitacional que mais se destacou no cenário nacional. Dados da Biblioteca da Presidência apontam que, de 2009 até 2013, mais de 1,34 milhões de famílias haviam recebido casa própria contempladas pelo programa (Brasil, ex-presidentes, 2013).

Por sua vez, a regularização fundiária, que estava prevista na Lei nº 11.977/09, acrescentou um procedimento novo para a aquisição da propriedade por usucapião. A esse dispositivo legal, Pereira (2022) denomina “usucapião administrativa”, em razão da via eleita para análise do pedido. Em outras palavras, esse instrumento previu a possibilidade que a usucapião fosse feita por pedido em cartório, dispensando a obrigatoriedade de ingresso com processo judicial. Ou seja, a inovação desburocratizou a forma de reconhecimento da posse ao estabelecer que o possuidor pode ingressar com pedido extrajudicial ao Registro de Imóveis, requerendo a conversão de seu título em propriedade (Pereira, 2022, p. 137-138).

No ano de 2017, os artigos Lei nº 11.977/09 que versavam sobre regularização fundiária foram revogados pela Lei nº 13.465, de 2017, conhecida como REURB. Essa lei tinha como objetivo principal desburocratizar a regularização fundiária no país, expandindo as formas como poderiam ser feitos os procedimentos, dando maior destaque para a atuação local com a participação de municípios, bem como a regulamentação de procedimentos extrajudiciais em Cartórios de Registro de Imóveis (Brasil, REURB, s.n.t. *Online.*).

A REURB tinha outros objetivos expressos no artigo 10 da referida lei, como a identificação dos núcleos urbanos informais para assegurar a intervenção pública e o acesso a serviços públicos; ampliação do acesso à terra para população de baixa renda – assegurando a permanência em núcleos informais que devem ser regularizados – garantia do direito social a moradia digna; efetivação da função social da propriedade e da função social da cidade; prevenir a criação de novos núcleos urbanos informais; conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher; e incluir os titulares de direito nos debates para regularização fundiária (Brasil, 2017).

A REURB, portanto, objetiva a incorporação, nas cidades, dos núcleos urbanos informais por meio de um conjunto de medidas jurídicas, ambientais, urbanísticas e sociais. Dentre elas, podemos destacar uma: a titulação dos ocupantes desses núcleos³⁷ (Brasil, REURB, s.n.t. *Online.*).

³⁷ Um exemplo interessante sobre o debate atual para incorporação dos núcleos urbanos informais às cidades é o “direito de laje”. Ver mais em (Teshima e Pona, 2019) e (Corrêa e Menezes, 2016).

Os núcleos urbanos informais a que a lei se refere seriam áreas clandestinas ou irregulares, nas quais os ocupantes não possuísem registro formal de suas moradias. (Brasil, REURB, s.n.t. *Online.*).

Para solucionar a falta de moradias regularizadas, uma das medidas da REURB era promover a titulação, processo este que se caracteriza pelo reconhecimento dessas construções informais, a fim de que elas possam receber um título, reconhecido dentro dos parâmetros legais, ganhando assim validade jurídica e proteção dos direitos de propriedade (Brasil, REURB, s.n.t. *Online.*)

A REURB definiu duas modalidades distintas para regularização fundiária urbana. A primeira é denominada Regularização Fundiária de Interesse Social – (REURB-S) é destinada a núcleos urbanos informais que estejam ocupados, de forma majoritária, por população de baixa renda³⁸ (Brasil, REURB, s.n.t. *Online.*). A segunda modalidade é Regularização Fundiária de Interesse Específico (REURB-E) e é utilizada nos demais casos de regularização (Id. *ibid.*).

Na Lei n° 13.465, de 2017, foram modificados dois importantes instrumentos objetivando assegurar o direito à moradia: a concessão de uso especial para fins de moradia e usucapião especial coletivo. O primeiro desses instrumentos foi criado para regularizar ocupações de bens públicos. A denominada concessão de uso é um contrato administrativo no qual o poder público, mediante ato normativo que estipule finalidade, concede ao particular o direito de uso de um terreno público (Pereira, 2022, p. 96).

Essa concessão de uso especial³⁹ para fins de moradia se divide em duas modalidades: a modalidade individual e a coletiva. No seu aspecto individual, Maria Helena Diniz assevera que a concessão de uso especial pode ser concedida nos casos em que um indivíduo tenha como moradia sua ou de sua família, até a data de 27 de abril de 2006, um imóvel público de até 250 m², por cinco anos, de forma ininterrupta e sem

³⁸ A definição de baixa renda aqui vem do decreto n° 9310, de 2018, o qual estabeleceu “[...] como máximo de cinco salários-mínimos como renda da família a ser beneficiada pela REURB-S. No entanto, consideradas as peculiaridades locais e regionais de cada ente federativo, ato do Poder Público municipal ou distrital pode diminuir este teto” (Brasil, REURB, s.n.t. *Online.*). É esse recorte que define, ainda, “[...] a existência ou não de direito à gratuidade das custas e emolumentos notariais e registrais cobradas pelos cartórios” (Id. *Ibid.*). No caso do REURB-S, os custos são do Poder Público, enquanto no REURB-E “[...] a regularização fundiária será contratada e custeada por seus potenciais beneficiários ou requerentes privados. Sobre Núcleos Urbanos Informais; 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 dos seus beneficiários” (Brasil, REURB, s.n.t. *Online.*).

³⁹ De fato, essa modalidade de concessão é especial. Algumas de suas características: “[...] gratuidade (ou vedação de cobrança pelo uso), perpetuidade (não havendo possibilidade de se estipular termo final), vinculação (já a legislação confere um direito ao ocupante), unilateralidade (pois, em geral, não haverá contrato) e contratação direta, sem licitação” (Marrara, 2019, p. 318-319).

oposição, ressaltando-se que esse possuidor não tenha outra propriedade ou seja concessionário de outro imóvel urbano ou rural (Diniz, 2022, p. 180).

Já na modalidade coletiva, a concessão de uso especial para fins de moradia acrescenta um critério de renda⁴⁰. No caso, portanto, verifica-se que a vulnerabilidade socioeconômica é requisito para esse tipo de concessão, ao contrário da modalidade anterior que foca suas exigências na área do imóvel. Para a concessão do uso especial voltado a fins de moradia na modalidade coletiva, exige-se que os imóveis – que possuam dimensão superior a 250 m² – sejam ocupados para residência por população de baixa renda pelo período de cinco anos, sem interrupção ou oposição, desde que os ocupantes não tenham propriedade, tampouco sejam concessionários de outro imóvel urbano ou rural (Id. *ibid.*, 2018, p. 497).

Assim, a concessão de uso especial para fins de moradia exige requisitos temporais, subjetivo, materiais e formais (Marrara, 2019, p. 319-321). Os requisitos temporais exigem que o a concessão somente seja deferida se comprovada a posse por um período mínimo de cinco anos e que esse prazo tenha sido cumprido até uma data-limite. O requisito subjetivo estabelece que os que recebem a posse não podem ser proprietários ou concessionários de qualquer outro imóvel rural ou urbano, acrescentando, no caso de concessão de uso coletiva, que os possuidores tenham baixa renda (Id. *ibid.*, 2019, p. 320).

Essa modalidade de concessão visa efetivar o direito à moradia no Brasil; no entanto, até o momento, não teve aplicação prática mais ampla. Exemplificando essa afirmação, Thiago Marrara, professor de Direito Administrativo e Urbanístico da USP de Ribeirão Preto, aponta dados do Ministério da Justiça e Cidadania demonstrando que entre 2001 e 2013: “[...] os Tribunais de Justiça julgaram somente 87 casos em que se discutiu a concessão em questão, muitos deles concentrados nas regiões Sudeste (51%) e Sul do país (32%)”.

Marrara (2019) acrescenta, também, que, a partir da análise de julgados, foi possível notar que a concessão de uso especial para fins de moradia ainda é pouco utilizada pelo Ministério Público e Defensoria Pública, órgãos que têm como campo de

⁴⁰ Os critérios para definição de baixa renda hoje em dia são: “[...] (i) o indivíduo devidamente registrado no Cadastro único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) ou (ii) aquele que, cumulativamente, tenha renda familiar mensal igual ou inferior ao valor correspondente a cinco salários mínimos e que não detenha posse ou propriedade de bens ou direitos em montante superior ao limite estabelecido pela Receita Federal para obrigatoriedade da declaração de imposto de renda” (Marrara, 2019, p. 325).

atuação a defesa dos interesses e direitos difusos e coletivos da população em situação de vulnerabilidade social. Intensificando a problemática, os estudos apontados pelo autor trazem dados segundo os quais, na maioria dos casos que chegam ao Judiciário, a concessão de uso especial com finalidade de moradia é denegada pelos magistrados, com fundamentos variados, que versam desde a desqualificação da posse até a inexistência prévia de pedido administrativo (Marrara, 2019, p. 312).

Outra novidade da Lei nº 13.465/2017 foi a alteração dos requisitos para aquisição de propriedade pela usucapião especial coletiva, sendo o mais destacado deles a supressão da exigência de que os usucapientes possuam baixa renda. Agora, a exigência é de que a área do imóvel dividida pelo total pelo número de possuidores seja igual ou menor a 250 m²; que a posse se configure pelo prazo de cinco anos (Silvestre, 2019, p. 341-342).

As novas exigências com relação à forma de definir a área do imóvel objetivou solucionar a dificuldade da legislação anterior para atribuir a área ocupada por cada usucapiente (Id. *ibid.*, 2019, p. 343). Assim, o novo regulamento admite que a divisão do núcleo urbano informal não seja mais pautada pela exigência do conhecimento exato da área, com a previsão de uso coletivo de espaços comuns (Id. *ibid.*, 2019, p. 344).

Apesar de os programas citados buscarem efetivar o direito à moradia por meio da construção de habitação e pela diminuição da burocracia para conseguir titulação de imóveis que estão na informalidade, cabe um destaque a algumas críticas que foram produzidas quanto às políticas sociais que abrangem o direito à moradia.

As críticas ao programa Minha Casa, Minha Vida denotam que a construção das moradias, em grande maioria, foi feita na periferia das grandes cidades, local em que, predominantemente, não havia infraestrutura urbana, serviços públicos ou transporte (Cafrune, 2016, p. 194).

Outro estudo sobre a fruição do direito à moradia no programa Minha Casa, Minha Vida foi realizado pela pesquisadora Camila Moreira (2018, p. 341-364), utilizando metodologia da Análise Jurídica da Política Econômica (AJPE), uma nova abordagem que permite ao jurista analisar empiricamente uma política pública controversa, percorrendo as seguintes etapas:

- identificação de política pública ou econômica (ou componente de política pública ou econômica) sujeita a controvérsias;
- especificação de direito fundamental correlato;
- decomposição analítica dos componentes relacionais de direitos subjetivos;
- mensuração da fruição empírica de direitos subjetivos em uma situação concreta circunscrita, de modo a gerar o indicador “índice de fruição empírica” (IFE);

- definição quantitativa de um “padrão de validação jurídica” (PVJ), e elaboração de propostas de reforma, no caso de discrepâncias entre o IFE e o PVJ. (Castro, 2018, p. 133)

Ao utilizar a Análise Posicional, Moreira procurou analisar o programa Minha Casa, Minha Vida para compreender a fruição do direito à moradia – direito fundamental correlato – na capital federal Brasília (Moreira, 2018, p. 351).

Depois dessa etapa, realizou a decomposição analítica dos componentes relacionais que, de acordo com a autora⁴¹, permitem a adequada fruição do direito à moradia, que nessa situação concreta, consistiam em: “(i) a produção de unidades habitacionais e sua relação com o déficit em cada Faixa do Programa; (ii) a localização dos empreendimentos e (iii) a infraestrutura básica disponível” (Id. *ibid.*, 2018, p. 351). Tão logo definiu os elementos que compõem a decomposição analítica, ela definiu que o “índice de fruição empírica” (IFE) seria atribuído para três das quatro faixas de concessão de crédito do programa *Minha Casa, Minha Vida* (Id. *ibid.*, 2018, p. 352).

Com relação à elaboração do “padrão de validação jurídica” (PVJ), Moreira optou por demonstrar como a posição analítica se dá em dois ou mais grupos, ou seja, o PVJ é refletido pelos resultados comparativos de três das quatro faixas de concessão de crédito do programa Minha Casa, Minha Vida (Id. *ibid.*, 2018, p. 352). Desse modo, analisando os IFEs gerados, a autora concluiu que “[...] a política tem beneficiado de forma desproporcional das faixas 2 e 3, em detrimento da Faixa 1” (Id. *ibid.*, 2018, p. 364).

Corroborando as críticas acadêmicas ao programa Minha Casa, Minha Vida, também podemos trazer considerações que partem de membros de movimentos sociais sobre o direito à cidade. Um importante agente político do cenário nacional é Guilherme Boulos, ativista do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST)⁴². No ano de 2022, Boulos foi eleito deputado federal pelo Estado de São Paulo. Na posição de ativista

⁴¹A definição dos componentes relacionais da decomposição analítica é um exercício do jurista que, conforme propõe Desrosières, “[...] as medidas integrantes de uma estatística devem ser tratadas não como objetos “naturalizados”, mas como “convenções” sociais (que, enquanto tais, são intrinsecamente passíveis de revisão)” (Castro, 2018, p. 31). Nesse sentido, há o exemplo de como vários elementos podem compor o direito à moradia, e cabe ao jurista selecionar quais desses componentes são relevantes para a fruição do direito: “[...] os elementos relacionais da fruição podem corresponder ao fornecimento, pela comunidade ou pelo Estado (ou mesmo por empresas privadas contratadas), de serviços e bens tais como segurança, acesso a infraestrutura (energia, água e saneamento, telecomunicações), monitoramento das condições ambientais e sanitárias, e manutenção de estradas e pontes próximas à moradia dos titulares do direito” (Castro, 2018, p. 31).

⁴² O Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) surge em meados dos anos 90 na cidade de Campinas, no Estado de São Paulo. Entretanto, o evento que marca sua fundação em âmbito nacional foi a Marcha Nacional por Reforma Agrária, Emprego e Justiça, no ano de 1997, portanto, é possível notar que o surgimento desse movimento tem raízes no Movimento dos sem-terra (MST). O MTST afirma que sua luta central é pela efetividade do direito constitucional de moradia (Dos Santos, 2021, p. 106).

notório do movimento, ele escreveu o livro *Por que ocupamos? Uma introdução à luta dos sem-teto* (2012), no qual descreve como pensa o MTST sobre o problema da moradia do Brasil.

Nesse livro, o autor tece considerações sobre o programa Minha Casa, Minha Vida, primeiramente, afirmando que política pública em questão, como já demonstrado, tinha como objetivo de socorrer o capital imobiliário que vinha de uma forte crise em 2008 e injetar dinheiro no setor (Boulos, 2012, p. 21).

As críticas do líder do movimento MTST não se resumem a essa parceria com o setor privado, mas se aprofundam quando dirigidas aos resultados percebidos, uma vez que os conjuntos habitacionais foram construídos em regiões periféricas, sem o cuidado de estabelecer uma boa infraestrutura. Também é criticado o fato de as unidades habitacionais terem pouca qualidade e serem pequenas demais para atender às necessidades dos moradores – 32 metros quadrados para famílias com menos de 3 salários – o que Boulos chama de “caixas de fósforo” populares (Boulos, 2012, p. 22-23).

Portanto, embora as casas sejam entregues, não se pode afirmar que se enquadram nos requisitos de “moradia adequada” criadas pela UN-Habitat, esses requisitos abrangem: a segurança, a disponibilidade de serviços, equipamentos e infraestrutura, a habitabilidade, a boa localização com acesso a emprego, saúde e equipamentos sociais.

Sobre o programa Minha Casa, Minha Vida, Boulos conclui que ele continuou propagando a lógica da moradia como mercadoria e não como um direito de todos. De acordo com o militante do MTST, a ideia de que pessoas de classe baixa não precisam morar em casas dignas não foi superada (Id. *ibid.*, 2012, p. 23).

A partir da observância dos resultados do programa Minha Casa, Minha Vida, Boulos conclui que, para que o direito à moradia se efetive, não basta que sejam construídos novos conjuntos habitacionais, é preciso que exista uma mudança estrutural mais profunda. Desse modo, a efetivação do direito à moradia digna passaria, primeiramente, pelo combate da especulação imobiliária e pela garantia de outras condições básicas, como infraestrutura, serviços e lazer. Em outras palavras, Boulos acredita que a efetivação do direito à moradia deveria estar intimamente conectada à transformação da lógica de cidade, entendimento que o aproxima do pensamento do direito à cidade (Boulos, 2012, p. 23).

Assim, embora as discussões sobre o direito à cidade já estivessem um pouco mais amadurecidas no Brasil quando o Minha Casa, Minha Vida foi criado, essa política compartilha das mesmas críticas feitas ao programa habitacional da ditadura, o BHN, ou

seja, que os conjuntos habitacionais, tanto os da segunda metade do século XX quanto os das primeiras décadas do século atual, foram construídos com pouco cuidado na elaboração da estrutura urbanística e arquitetônica. O foco de ambos os programas era resolver o problema habitacional em números, sem levar em conta as reais necessidades que compõem a efetividade do direito à moradia, nesse caso específico, correspondente a uma moradia que cumpra com requisitos mínimos de qualidade (Rubin e Bolfe, 2014, p. 212-213).

Focando, nos anos recentes, em outro programa, ressalta-se que a extensão da REURB é difícil de ser avaliada pormenorizadamente no presente, uma vez que se trata de legislação nova com poucos dados produzidos em sua referência. Entretanto, autores como Maricato e Magami (2021, p. 27), com base em uma leitura dos artigos da Lei 13.465/2017, já apontaram aspectos que consideram preocupantes. De acordo com esses autores, alguns dispositivos da REURB privilegiariam a entrega de titulação em detrimento de uma regularização com a devida atenção a uma urbanização justa (Maricato e Magami, 2021, p. 27).

Considerando essa terceira preocupação, os autores entendem que a REURB promove uma regularização fundiária de modo limitado, sendo incapaz de considerar aspectos multidimensionais da moradia, ou seja, os aspectos jurídicos, urbanísticos, ambientais e sociais, aspectos estes que contemplam uma noção mais completa do “direito à moradia” (Id. *ibid.*, 2021, p. 28).

Nesse sentido, a regularização fundiária deveria atentar para dimensão jurídica que, nesse contexto, tem como característica principal a titulação e registro formal em cartórios das residências que se localizam em núcleos urbanos informais, bem como deveria focalizar a dimensão urbanística que abrange a qualidade de vida urbana e a segurança geotécnica.

Além disso, seria preciso se abordar a dimensão ambiental da moradia, a qual comporta o cuidado com a preservação ambiental e demanda, também, estudo dos riscos de desastres naturais que os ocupantes estão expostos, a fim de que essas ameaças possam ser mitigadas. Uma última dimensão, denominada de “social”, considera a importância da participação das comunidades que ocupam áreas informais para que elas contribuam na construção e acompanhamento dos projetos de regularização fundiária que envolvem sua moradia, podendo indicar deficiências na efetividade do seu direito à moradia e trazer apontamentos relevantes de como solucioná-las (Id. *ibid.*, 2021, p. 28).

Desse modo, quando o poder público não considera todas as dimensões relacionadas à regularização fundiária, o que ocorre é uma simples titulação que não leva em conta o contexto total da moradia. Assim, conceder um título jurídico ao indivíduo pode criar uma situação na qual uma moradia em local de risco é considerada regular diante da Lei, mas permanece precária no plano dos fatos.

Nesse contexto, Maricato e Magami (2021) asseveram que, embora a regulamentação jurídica cumpra um papel de trazer segurança emocional e econômica aos moradores, ainda assim, os riscos de segurança não se dissipam, e o direito à moradia não se efetiva em sua totalidade, uma vez que permanecem riscos de perda da moradia e risco de morte com enchentes e desmoronamentos. Da mesma forma, entregar o título de um imóvel a uma família não significa que os serviços daquela localidade são adequados e que os titulares de direito estão tendo acesso, por exemplo, a serviços básicos como saneamento básico, distribuição adequada de energia, coleta de lixo (Id. *ibid.*, 2021, p. 28).

Sem a conexão de todos esses aspectos – segurança quanto ao direito de propriedade, disponibilidade de serviços, equipamentos e infraestrutura, disponibilidade a preços acessíveis, habitabilidade, acessibilidade a todos os grupos sociais e adequação cultural – que definem uma moradia digna ou “adequada”, nos parâmetros apresentado pelas Nações Unidas, não se pode dizer que o direito à moradia foi efetivado e indivíduos tem garantia de estar seguros (Id. *ibid.*, 2021, p. 28).

Esse apontamento da necessidade de compreensão mais ampla do direito à moradia e a sua conexão com a incorporação de requisitos mais rígidos em linha com o que seria uma moradia digna explicam o motivo pelo qual Maricato e Magami (2021) demonstram preocupação com o foco na titulação que o REURB representa. Sem o devido cuidado do poder público, podem ser titulados imóveis que se encontram em áreas de risco e sem acesso aos serviços públicos básicos.

Nesse sentido, os autores reforçam que o REURB seja efetivo é preciso que ele se atente não só a dimensão jurídica da regularização fundiária, mas sim englobe as dimensões urbanísticas, ambientais e sociais para que, ao final, a regularização formal das moradias acompanhe projetos urbanísticos adequados e investimento público de qualidade para esses núcleos urbanos que foram, historicamente, negligenciados (Id. *ibid.*, 2021, p. 28).

Desse modo, para Maricato e Magami (2021, p. 29), a urgência não está em titular os proprietários de imóveis, uma vez que a realidade urbana construída e posta é de

moradias informais consolidadas em locais com pouca estrutura. Os autores reforçam que a oferta de moradias não é o problema central da questão, uma vez que elas já estão consolidadas nas cidades. O verdadeiro desafio, portanto, é que o Estado encontre meios para proporcionar para as residências que foram construídas informalmente o acesso a infraestrutura e serviços públicos de que tanto carecem. O importante é reverter esse processo de exclusão histórica por meio de políticas públicas que tratem do tema adequadamente.

Quanto à regularização da posse no Brasil, destaca-se que, embora seja uma questão urgente – como apontam os dados do Ministério Desenvolvimento Regional (antes Ministério das Cidades) – em 2019, metade dos domicílios urbanos no país não possuía registro formal, contabilizando 30 milhões de imóveis que, na prática, estão à margem do direito (Ribeiro, 2019). Logo, é preciso pensar em como solucionar o problema. A simples titulação, que demonstra um apego com a instituição da propriedade tal com entendida juridicamente ainda hoje, não confere efetividade ao “direito à moradia digna”. Ou seja, apenas entregar um título de proprietário não apaga a realidade de que um dado imóvel se encontra em situação precária e de risco.

Portanto, ao analisar as políticas urbanas das últimas décadas, é possível notar que foram feitas duas escolhas para efetivar o direito à moradia no Brasil: uma delas foi a construção de uma política pública, com faixas definidas, para permitir que indivíduos com renda baixa pudessem financiar a casa própria. Em outra frente, foi criado o REURB com o intuito de realizar a regularização fundiária de núcleos urbanos informais, com foco na titulação de imóveis em situação de irregularidade jurídica.

O último capítulo da dissertação discutiu como o direito à moradia continuou a ser fundamentado e estruturado nos últimos anos no país. Foi possível notar que, nos primeiros anos do governo do PT, existiu um cuidado de incluir a sociedade no debate sobre os rumos das políticas urbanas e de habitação. Tal esforço de inclusão expressou-se no Projeto Moradia – elaborado com o auxílio de autores do direito à cidade –, na criação do Ministério das Cidades, na realização de Conferências Nacionais das Cidades e a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) (Rolnik, 2019, p. 297).

Entretanto, é necessário que sejam feitas ressalvas aos caminhos adotados pelas políticas habitacionais no início do século XXI. Como mencionado anteriormente, Rolnik (2019) tece críticas sobre a formulação e estruturação da primeira política pública de habitação mais robusta, o Minha Casa, Minha Vida, apontando que a sua construção

inicialmente partiu de um pedido de empresários da construção civil para resistir à crise de 2008. Assim, o MCMV distribuiu milhares de moradias, mas as críticas ao programa não podem ser descartadas, principalmente as que revelam que as unidades foram construídas em locais inadequados e distantes dos centros urbanos.

Já quanto ao REURB, a intenção de regularizar núcleos urbanos informais pode ser descrita como uma tentativa de aproximação do direito com a realidade dos contextos urbanos. Nesse sentido, os núcleos urbanos informais permanecem uma realidade imposta pelos anos de construção desigual do espaço urbano e o direito deve se atentar a esse fato. Porém, devemos questionar a extensão da efetividade da lei promulgada, uma vez que seu foco na titulação parece não reconhecer que o maior problema desses núcleos é a falta de estrutura e de acesso a serviços básicos, bem como os riscos de tragédias ambientais ocasionadas pelo fato de as respectivas populações viverem em locais inapropriados.

Os dados de déficit e inadequação habitacional apresentados na seção 2.5 são posteriores à criação do Minha Casa, Minha Vida e do REURB. Isso indica que ainda é preciso que o jurista percorra novos caminhos para fundamentar e estruturar o direito à moradia, para que esse direito se efetive na prática.

5. CONCLUSÃO

A presente dissertação analisou o tema do “direito à moradia” e das transformações do direito de propriedade no Brasil. O argumento central do trabalho foi o entendimento de que esse direito subjetivo foi construído com diversas formas jurídicas que se vinculam as três fases da globalização do direito, tais como caracterizadas por Duncan Kennedy. Entretanto, apesar de terem ocorrido mudanças importantes em conceitos, ainda existe um caminho a ser percorrido para que esse direito se efetive na prática.

A problemática que guiou o trabalho foi o questionamento de como foram fundamentadas e estruturadas as “formas jurídicas” que subsidiaram o direito à moradia no Brasil entre os séculos XIX e XXI.

Com auxílio do marco teórico oferecido por Kennedy (2006), o estudo mostrou que as formas jurídicas importantes para o desenvolvimento do direito à moradia nos últimos três séculos foram pensadas e construídas a partir da *langue* predominante em diferentes momentos históricos.

Ao longo do trabalho, analisamos os instrumentos que pautaram o direito à moradia. O período compreendido entre 1850 e 1914 está associado à primeira fase, na qual a *langue* se vinculava ao pensamento jurídico liberal clássico. Como marcos legais relevantes, tivemos a Lei de Terras, de 1850. Essa lei transformou em “mercadoria” a terra urbana e rural. Complementando essa transformação, surgiu em 1864 o segundo marco legal de destaque no período, representado pela promulgação da Lei Hipotecária; nela, se estabelece que o título da propriedade deveria ser formalizado por meio de registro em cartório.

Foi também na primeira fase da globalização que se desenvolveram discussões influentes na construção do Código Civil de 1916. O referido código era a expressão do direito liberal clássico, que dava centralidade e peso decisivo ao direito de propriedade individual e irrestrita. Foi possível notar a influência de características ligadas à primeira fase, como, por exemplo, o fato de que o Código Civil de 1916 tenha utilizado como base teórica o positivismo jurídico alemão. Dessa forma, no contexto brasileiro, houve a “aceitação”, importação, das modernas formas jurídicas europeias.

A segunda fase da globalização do direito é a social, que abrange aproximadamente os anos de 1900 a 1968. Nesse período, temos as primeiras demonstrações de preocupação com o direito à moradia (enquanto modalidade do direito

de propriedade) e com o tema da habitação no Brasil. Foi na Era Vargas que, pela primeira vez, surgiu a preocupação com uma política de intervenção no setor de habitação, uma vez que o governo varguista entendia a questão habitacional como uma questão social. A criação da Fundação da Casa Popular e do Decreto-Lei nº 4.598, de 1942, indicam que o direito à moradia passa a ser pensado na ótica da segunda globalização, na qual o Estado tem um papel mais ativo e alinhado com uma preocupação referente a temáticas “sociais”. Em 1948, a expressão “direito à moradia” aparece pela primeira vez em um documento internacional, a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

No Brasil, iniciou-se uma transição para a terceira globalização do direito – fase em que se desenvolvem a análise jurídica de políticas públicas, neoformalismo e a valorização jurisdição, concernentes ao período aproximado de 1945-2000. Então, tivemos vários esforços para superar as deficiências do direito liberal clássico, para além das mudanças da fase anterior que, embora tenham sido importantes, permaneceram insuficientes para fazer jus aos anseios dos que permaneciam sem acesso a moradias adequadas. Nesse sentido, na interseção entre a segunda e a terceira fases das “globalizações” do direito, tivemos dois marcos relevantes durante a ditadura: a Lei nº 4.380/1964, que cria o SFH e o BNH, e a Lei Federal 6.766/79, que dispunha sobre parcelamento de solo. A primeira legislação regulamentou uma política urbana que tinha como objetivo coordenar o setor privado para a produção de habitações populares. A segunda criou diretrizes sobre loteamentos e desmembramentos e, ao mesmo tempo, criminalizou o parcelamento ilegal.

Após a democratização, o direito constitucional – conforme asseverado por Kennedy – passa a ser um núcleo importante da estruturação da *langue* na terceira fase. É quando tivemos a inclusão de capítulo sobre política urbana na Constituição de 1988.

Kennedy associa terceira fase ao surgimento de múltiplos projetos de reconstrução normativa. O direito à cidade poderia ser pensando como um deles, uma vez que parte do movimento em prol de reforma urbana sugere a institucionalização de direitos nos moldes das teorias desse tipo de direito.

De igual modo, podemos considerar o Estatuto da Cidade de 2001, pensado como instrumento de promover a gestão democrática das cidades e reverter os problemas relacionados às desigualdades urbanas.

O novo Código Civil, por sua vez, incorpora os conceitos do direito constitucional e faz modificações pontuais no direito de propriedade que, agora, passa a sofrer com algumas restrições legais.

O trabalho realizado mostrou que percorrer os caminhos trilhados pelo direito à moradia nos últimos séculos corresponde realizar um passeio pelas três fases descritas por Kennedy, explicitando as modificações no plano da *parole*.

Outro argumento deste trabalho foi o de que, apesar das múltiplas tentativas de construção do direito à moradia, diretamente influenciadas pelos estilos de pensamento e instituições jurídicas das três fases da globalização jurídica, esse direito ainda não se efetivou na prática.

A dissertação, portanto, mostrou que no século XIX e início do século XX, período da primeira fase da globalização, o direito à moradia sofreu com o processo de urbanismo moderno, “à moda” da periferia. No Brasil, as reformas, à época, realizaram políticas sanitárias expulsando as populações para as áreas periféricas da cidade, formando-se as primeiras favelas da então capital federal, localizada no Rio de Janeiro. Esse modelo de reforma urbana modernizadora, que segregou espacialmente a população mais empobrecida, também foi utilizado nas cidades de Manaus, Belém, Porto Alegre, Curitiba, Santos, Recife e São Paulo.

Embora a porcentagem de população urbana no final do século XIX ainda fosse muito pequena, os grupos que começavam a migrar e ir viver nas cidades tinham que se defrontar com as condições precárias de moradia como, por exemplo, as habitações coletivas, bem como o aluguel de quartos em casas de cômodo, cortiços e estalagens no Rio de Janeiro.

A dissertação foi também uma oportunidade para indagar: Quais são os atuais caminhos em debate para efetivação do direito à moradia? Como visto, a partir dos anos 2000, o acúmulo teórico e o apoio de movimentos sociais sobre os debates urbanos e do direito à cidade indicavam que a política urbana poderia ganhar novos rumos. Corroborando com essa indicação, temos a eleição do primeiro governo do PT, em 2002, que tinha uma proposta de política habitacional, apoiada pelo Projeto Moradia. Em 2003, é criado o Ministério das Cidades e, logo depois, acontecem as Conferências Nacionais das Cidades.

Pensando na dicotomia “cidade do direito” versus “cidade do fato” – também abordada no trabalho – foi relevante lembrar que existe hoje no Brasil o que corresponde à “cidade do fato”, construída nos últimos séculos por meio da expulsão de um grupo de pessoas para as periferias. Esses grupos construíram suas moradias na “ilegalidade” e, muitas vezes, com pouca infraestrutura, tanto nas habitações em si quanto as relativas a serviços públicos essenciais como saneamento, oferta de água e energia. Esses núcleos

informais existem até hoje e, portanto, o maior desafio é, a partir dessa realidade fática, construir meios para que essas moradias possam ser incluídas em parâmetros de habitação adequada.

Além disso, os dados mostrados no trabalho indicaram o crescimento de moradias que não se adequam aos requisitos de habitabilidade propostos pela ONU. Por exemplo, como demonstrado, quanto aos aspectos da habitabilidade e a acessibilidade a todos os grupos sociais, existe um déficit habitacional evidente encontrado pela pesquisa da Fundação João Pinheiro: nos últimos anos, foi de 5.876.699 milhões.

Em síntese, a dissertação evidenciou que o direito à moradia está formalmente protegido. Porém, prática, ainda falta muito para que esse direito esteja materialmente efetivado.

Em conclusão, no presente estudo, foram percorridos os caminhos trilhados pelo direito à moradia no Brasil entre os séculos XIX e XXI.

A partir da análise deste trabalho foi possível observar que a situação do direito à moradia no Brasil ainda é precária. Apesar disso e do fato de os desafios urbanos com raízes históricas serem múltiplos, o espaço para atuação do jurista está aberto, seja com a utilização de instrumentos como usucapião especial individual ou coletivo ou a concessão de uso para fins de moradia ou o ingresso no debate público para auxiliar na elaboração de novas políticas urbanas e/ou de regularização fundiária.

Dar consequências práticas à ideia do direito à cidade é um desses caminhos possíveis, uma vez que a perspectiva que lhe é associada não apenas traz um aporte teórico, mas encontra também respaldo nos movimentos sociais e encurta o caminho para valorizar os reais anseios daqueles que tem o direito à moradia obliterado na atualidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, João Maurício Martins de. A construção histórica do modelo proprietário no Brasil: Uma hipótese sobre o direito à moradia. **Revista Direito e Práxis**, Vol. 5, n. 8, 2014, pp. 213-239.

ABREU, João Maurício Martins de. A moradia informal no banco dos réus: discurso normativo e prática judicial. **Revista Direito GV**, v. 7, p. 391-416, 2011.

AMARAL, Francisco. A descodificação do Direito Civil Brasileiro. **Direito e Justiça**, v. 13, nº 1, p. 129-148, 1999.

AUSTIN, John. *The Province of Jurisprudence Determined*. London: John Murray, 1832.

BALAGO, Rafael. Um bilhão de pessoas vivem em favelas e moradias precárias no mundo com 8 bilhões. **Folha de S. Paulo**, 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2022/11/no-mundo-de-8-bilhoes-de-habitantes-1-bilhao-vive-em-favelas-e-moradias-precarias.shtml?pwgt=kp9gpi8z4za59ktzxcsev1pivljme0aheppepe1gg4pb0ua&utm_source=mail&utm_medium=social&utm_campaign=compmailgift>. Acesso em: 4 jan. 2023.

BARTHES, Roland. **Elementos de semiologia**. Traduzido por Izidoro Blikstein. 19. ed. São Paulo: Cultrix, 2012.

BEVILÁQUA, Clóvis. **Código Civil Brasileiro**: trabalhos relativos à sua elaboração. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, v. 1, 1917.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. *In: A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa-Ômega, p. 37-70, 1979.

BONDUKI, Nabil Georges. Origens da habitação social no Brasil. **Análise social**, vol. XXIX (127), (3º), p. 711-732. 1994.

BONDUKI, Nabil. Crise de habitação e a luta por moradia no pós-guerra, in L. Kowarick (org.), *As Lutas Sociais e a Cidade*, Editora Paz e Terra, São Paulo. 1988.

BONDUKI, Nabil. Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida. **Teoria e Debate**, 2009. Disponível em: < <https://teoriaedebate.org.br/2009/05/01/do-projeto-moradia-ao-programa-minha-casa-minha-vida/> >. Acesso em: 19 set. 2023.

BOULOS, Guilherme. **Por que ocupamos? Uma introdução à luta dos sem-teto**. São Paulo: Scortecci, 2012.

BRASIL, **ex-presidentes**. Biblioteca da Presidência. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/caderno-destaques/marco-2013/minha-casa-minha-vida#:~:text=Considerando%20as%20moradias%20entregues%20.>> Acesso em: 10 de jun. 2023. Brasília: mar, 2013. [caderno destaques, *Online*].

BRASIL, **REURB**, Regularização Fundiária Urbana e a Lei nº 13.465, de 2017. Ministério das Cidades. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/cartilha_reurb.pdf. Acesso em: 10 de jun. 2023. s.n.t. [cartilha, *Online*].

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.598, de 20 de agosto de 1942. Dispõe sobre aluguéis de residências e dá outras providências. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - 21/8/1942, Página 12897. Rio de Janeiro, 21 ago. 1942.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade: Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 17 jul. 2001.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília-DF, ano 139, nº 8, p. 1-74, 11 jan. 2002.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; [...]; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília-DF, página 2. 08 jul. 2009.

BRASIL. Lei 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. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília-DF - página 1. 12 de jul. 2017.

BRASIL. Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Página 89, Vol. 5. Brasília-DF, 11 set. 1964.

BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. **Diário Oficial da União**: **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, página 19457. 20 dez. 1979.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei de Conversão Nº 14**, DE 2023, de 14 de maio de 2013. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida [...], 2023. Disponível em: egis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9385149&ts=1687988324264&disposition=inline. Acesso em: 19 set. 2023.

BROWN, Alison; KRISTIANSEN, Annali. Urban Policies and the Right to the City. **Rights, responsibilities and citizenship, UN Habitat** Available from <http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001780/178090e.pdf> [15 March 2020], 2009.

CAENEGEM, R. C. van. **Uma introdução histórica ao direito privado**. Tradução Carlos Eduardo Lima Machado; Revisão Eduardo Brandão. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

CAFRUNE, Marcelo Eibs. O direito à cidade no Brasil: construção teórica, reivindicação e exercício de direitos. **Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos** 4.1, pp. 185-206, 2016.

CALIXTO, Juliano dos Santos; DIAS, Maria Tereza Fonseca. A efetividade do direito à moradia adequada a partir da segurança na posse no direito internacional e no direito brasileiro. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, v. 1, n. 1, p. 293-312, 2015.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 24ª ed. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.

CASTRO, Marcus Faro de. Elementos constitucionais das economias de mercado e a imaginação do bem possível. *In* **Análise jurídica da política econômica: A efetividade dos direitos na economia global**, organizado por Marcus Faro de Castro e Hugo Luís Pena Ferreira, 43–61. Curitiba: Editora CRV, 2018.

CASTRO, Marcus Faro de. Globalização, democracia e direito constitucional: Legados recebidos e possibilidades de mudança. *In* Clèmerson Merlin Clève e Alexandre Freire (orgs.) **Direitos fundamentais e jurisdição constitucional: análise, crítica e contribuições**, p., 697–719. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2014.

CASTRO, Marcus Faro de. 2018. A concepção jurídica da propriedade na sociedade de mercado: Aspectos de sua evolução e desafios recentes. *In*: Castro, Marcus Faro de; FERREIRA, Hugo Pena (orgs.). **Análise jurídica da política econômica: a efetividade dos direitos na economia global**. Curitiba: Editora CRV, 2018, pp. 84-107.

CASTRO, Marcus Faro de. A Dimensão Econômica da Efetividade dos Direitos Fundamentais. **Revista Semestral de Direito Econômico**, Porto Alegre, v. 01, n. 02, e01201, jul./dez., 2021, pp. 1–37. <https://doi.org/10.51696/resede.e01201>.

CASTRO, Marcus Faro de. Direito, tributação e economia no Brasil: aportes da Análise Jurídica da Política Econômica. **Revista da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional**, v.1, n.2, (jul.-dez.), 2011, p. 23-51.

CASTRO, Marcus Faro de. **Formas jurídicas e mudança social: interações entre o direito, a filosofia, a política e a economia**. São Paulo: Saraiva, 2012.

CASTRO, Marcus Faro de. Ideias sobre o ensino jurídico globalizado. *In*: FORTES, Pedro Rubim (org). **Cadernos FGV Direito Rio – Globalização do Ensino Jurídico**. Educação e Direito - Volume 09, Ed. FGV Direito Rio, 2014, pp. 47-64.

CONRAD, Robert E. **Os últimos anos da escravidão no Brasil: 1850-1888**. Trad. de Fernando de Castro Ferro. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

CORRÊA, Cláudia Franco; MENEZES, Juliana Barcellos da Cunha e. A regularização fundiária nas favelas nos casos de “direito de laje”: construindo pontes entre o direito inoficial e o direito vigente. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, v. 2, n. 1, p. 179-195, 2016.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro: direito das coisas** / Maria Helena Diniz – 36. ed. – São Paulo: SaraivaJur, 2022. (v.4). Livro eletrônico. 349 posições.

DISTRITO FEDERAL. Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009. Aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal — PDOT e dá outras providências. **Diário Oficial do Distrito Federal**: seção 1, Brasília, DF, ANO XLIII Nº 80, p. 1-22, 27 abr. 2009.

DOS SANTOS, J. I. As Raízes Históricas do MTST. **Revista Espaço Livre**, [S. l.], v. 16, n. 31, p. 104–114, 2022. Disponível em: <http://redelp.net/index.php/rel/article/view/178>. Acesso em: 19 set. 2023.

FERREIRA, João Sette Whitaker. A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil. **Simpósio Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização**, v. 1, 2005.

FONSECA, Ricardo M. A cultura jurídica brasileira e a questão da codificação civil no século XIX. **Revista da Faculdade de Direito** – Universidade Federal do Paraná, Curitiba: Editora UFPR, v. 44, pp. 66-7, 2006.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Deficit habitacional no Brasil – 2016-2019* / Fundação João Pinheiro. – Belo Horizonte: FJP, 2021.

GOMES, Orlando. **Introdução ao direito civil**. Rio de Janeiro, Forense, 1998.

GOMES, Orlando. **Raízes históricas e sociológicas do código civil brasileiro**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

HALIS, Denis de Castro. “Grandes Tradições da Sociologia Jurídica”. p. 41-98. In FERREIRA, Lier Pires; GUANABARA, Ricardo; JORGE, Vladimir Lombardo (orgs.). **Curso de sociologia jurídica**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Brasileiro de 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

JANOT, Luiz Fernando. É preciso recuperar a urbanidade perdida. **O Globo**. 31 de março de 2023. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/opiniaio/artigos/coluna/2023/03/e-preciso-recuperar-a-urbanidade-perdida.ghtml>. Acesso em: 23. abr. 2023.

KENNEDY, Duncan. Three Globalizations of Law and Legal Thought: 1850-2000. In D. Trubek & A. Santos (Eds.), **The New Law and Economic Development: A Critical Appraisal** (p. 19-73). Cambridge: Cambridge University Press. 2006.

LE GOFF, Jacques. **Para um novo conceito de Idade Média. Tempo, Trabalho e Cultura no Ocidente**. Lisboa: Editorial Estampa, 1980. [Trad.: Maria Helena da Costa Dias].

LEFEBVRE, Henri. *Le Droit à la ville*, Paris, Anthropos (2a ed.) Paris, Ed. du Seuil, 1968.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

LIMA, Adriana Nogueira Vieira; Cafrune, Marcelo; MARQUES, Sabrina Durigon. Direito à cidade: desafios e insurgências. In: **O Direito Achado na Rua: introdução crítica ao direito como liberdade: Volume 10**. Universidade de Brasília, 2021. p. 589-597.

LÔBO, Paulo. **Direito Civil: Coisas** – v. 4 – 8. ed – São Paulo: SaraivaJur, 2023. 386 p.
MARICATO, Ermínia. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial**. São Paulo - SP, Editora Alfa Ômega, 1979.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 7ª ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo: Ilegalidade, desigualdade e violência**. Editora Hucitec, São Paulo, 1996.

MARICATO, Ermínia. **Política Habitacional no Regime Militar: Do milagre brasileiro à crise econômica**. Editora Vozes Ltda. 1987

MARICATO, Ermínia; MAGAMI, Douglas. In: CAPELLI, S.; DICKSTEIN, A.; LOCATELLI, P; GAIO, A. (Org.). REURB - Regularização Fundiária Urbana: aspectos teóricos e práticos. [livro digital] /. 1ed. Rio de Janeiro: MPRJ, IERBB, ABRAMPA, MPSC, 2021, v. 1, p. 21-34.

MARSHALL, Thomas H. **Citizenship and social class, and other essays**. Cambridge: Cambridge University Press, 1950

MELLO, Cláudio Ari. Elementos para uma teoria jurídica do direito à cidade. **Revista de Direito da Cidade**. 9.2 (2017): 437-462.

MELLO, Leonel Itaussu Almeida. John Locke e o individualismo liberal. **Os clássicos da política**, v. 1, n. 13, p. 79-110, 1993.

MOREIRA, Camilla Fernandes; CASTRO, Marcus Faro de. A análise jurídica da política econômica aplicada ao Programa Minha Casa, Minha Vida: um estudo de caso de Brasília (2014-2017) / The Legal Analysis of Economic Policy applied to the 'Minha Casa, Minha Vida' Program: a case study of Brasília (2014-2017). **Revista de Direito da Cidade**, [S. l.], v. 12, n. 2, p. 1459–1495, 2020. DOI: 10.12957/rdc.2020.46210. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/46210>. Acesso em: 9 out. 2023.

MOREIRA, Camilla Moreira. Explorando novas ferramentas jurídicas para promover o direito à moradia no contexto da globalização. *In*: Castro, Marcus Faro de; FERREIRA, Hugo Pena (orgs.). **Análise jurídica da política econômica: a efetividade dos direitos na economia global**. Curitiba: Editora CRV, 2018, pp. 341-364.

NOGUEIRA, Octaciano. **Constituições Brasileiras Volume I**. — 3. ed. — Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. 105 p.

OLIVEIRA, Rita de Cássia de. Percorrendo os Caminhos do Direito Civil Brasileiro. **Revista Mosaico**, v. 4, n° 1, pp.134-49, jan./jun. 2011. Disponível em: <<https://seer.pucgoias.edu.br/index.php/mosaico/article/view/2038/1290>>. Acesso em: 16 fev. 2023.

PARRON, Tâmis Peixoto. **A política da escravidão no Império do Brasil, 1826-1865**. Dissertação (Mestrado em História) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, p. 289. 2009.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil: direitos reais** – vol. IV / Caio Mário da Silva Pereira; revista e atualizada por Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho. – 28. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2022. Livro eletrônico. 408 posições.

PURCELL, Mark. Possible Worlds: Heri Lefebvre and the Right to the City. **Journal of Urban Affairs**, v. 36, n° 1, p. 141-154, 2013.

Regularização fundiária como elemento central para solução de conflitos fundiários urbanos [recurso eletrônico] / organização Fernanda Carolina Costa, Rosane de Almeida Tierno; edição Tereza Herling. – São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico – IBDU, 2022. 104p.

REURB: Regularização Fundiária Urbana: aspectos teóricos e práticos. [livro digital] /Sílvia Cappelli, André Dickstein, Paulo Locatelli, Alexandre Gaio (org.). – Rio de Janeiro, RJ: MPRJ, IERBB, ABRAMPA, MPSC, 2021.

RIBEIRO, Luiz. Metade dos imóveis no país são irregulares, segundo ministério. **Correio Braziliense**. 2019. Disponível em: <https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/brasil/2019/07/28/interna-brasil,774183/imoveis-irregulares-no-brasil.shtml>. Acesso em: 26 jun. 2023.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Moradia nas Cidades Brasileiras**. São Paulo, Ed. Contexto, 1988.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Produção e Consumo no Espaço: Problemática Ambiental Urbana**. São Paulo, Ed. Hubitec, 1998.

RODRÍGUEZ-GARAVITO, C. "Toward a sociology of the global rule of law field: Neoliberalism, neoconstitutionalism, and the contest over judicial reform in Latin America." *In*: DEZALAY, Y. e GARTH, B. G. (orgs.). **Lawyers and the rule of law in an era of globalization. Law, development and globalization**. Abingdon, Oxon; New York: Routledge, 2011. p. 156–182.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. – 2ª. Ed. – São Paulo: Boitempo, 2019. 456 p.

RUBIN, Graziela Rossatto; BOLFE, Sandra Ana. O desenvolvimento da habitação social no Brasil. **Ciência e Natura**, v. 36, n. 2, p. 201-213, 2014.

SÃO PAULO. **Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014**. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. **Diário Oficial da cidade de São Paulo**: São Paulo, SP, Ano 59, nº 140, 01 ago. 2014.

SENADO FEDERAL. **Novo código civil**: exposição de motivos e texto sancionado. 2ª ed. Brasília: Secretaria Especial de Editorações e Publicações, 2005.

SILVA, Ligia Osorio. **Terras devolutas e latifúndio: efeitos da lei de 1850**. – 2ª ed. – Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 2008.

SILVESTRE, Gilberto Fachetti. As alterações da Lei nº. 13.465/2017 na usucapião especial urbana coletiva: questões materiais e processuais. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 11, nº 2. ISSN 2317-7721 pp. 337-367. 2019.

SPINK, Mary Jane Paris et al. O direito à moradia: reflexões sobre habitabilidade e dignidade. **Psicologia: ciência e profissão**, v. 40, p. e207501, 2020.

STABILE, Arthur. Censo 2022: imóveis desocupados representam 12 vezes a população de rua da cidade de SP. **G1-SP**. 01 de julho de 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2023/07/01/censo-2022-imoveis-desocupados-representam-12-vezes-a-populacao-de-rua-da-cidade-de-sp.ghtml>. Acesso em: 10 set. 2023.

STEINER, Renata Carlos. A “formação da alma” da cultura jurídica brasileira: da criação dos cursos jurídicos à Escola do Recife. **Captura Crítica: direito, política, atualidade**. Florianópolis, nº 3, v. 1, jul./dez., 2010.

TAVOLARI, Bianca. Direito à cidade: uma trajetória conceitual. **Novos estudos**. 35.1, pp. 93-109, 2016.

TESHIMA, Márcia; PONA, Everton Willian. Do Direito de Laje: uma visão mitigada do direito de propriedade ao direito à moradia. **Revista Argumentum-Argumentum Journal of Law**, v. 12, p. 45-76, 2019.

TRINDADE, Thiago Aparecido. Direitos e cidadania: reflexões sobre o direito à cidade. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política** 87, pp. 139-165, 2012.

UNGER, R. M. **The critical legal studies movement: Another time, a greater task**. London: Verso, 2015.

UNGER, Roberto Mangabeira. **O direito e o futuro da democracia**. São Paulo: Boitempo, 2004.

VERONESE, Alexandre. Entre os dispositivos conceituais e a gramática: o direito e a política na formação do Código Civil de 1916. **Revista Escritos – Revista da Fundação Casa de Rui Barbosa**, Ano 6, nº 6, pp. 297-338, 2012.

WIEACKER, Franz. **História do direito privado moderno**. 3ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1967, 768 p.