

**UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO STRICTO SENSU
CURSO DE MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO – PPGDIREITO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: NOVOS PARADIGMAS DO DIREITO**

**A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NA LEI Nº 13.465/17:
ANÁLISE DE RETROCESSOS E RUPTURAS FACE A FUNÇÃO
SOCIAL DA PROPRIEDADE NA CF/88**

Franciéle Petry

Passo Fundo, RS, abril de 2023.

**UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO STRICTO SENSU
CURSO DE MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO – PPGDIREITO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: NOVOS PARADIGMAS DO DIREITO**

**A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NA LEI Nº 13.465/17:
ANÁLISE DE RETROCESSOS E RUPTURAS FACE A FUNÇÃO
SOCIAL DA PROPRIEDADE NA CF/88**

Franciéle Petry

Dissertação submetida à Universidade de Passo Fundo/UPF para o Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Direito/PPG-Direito.

Orientador: Professor Doutor Luiz Ernani Bonesso de Araújo

Passo Fundo, RS, abril de 2023.

CIP – Catalogação na Publicação

P498r Petry, Franciéle
A regularização fundiária urbana na lei 13.465/17
[recurso eletrônico] : análise de retrocessos e rupturas face a
função social da propriedade na CF/88 / Franciéle Petry. –
2023.
7 MB ; PDF.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Ernani Bonesso de Araújo.
Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de
Passo Fundo, 2023.

1. Direito de propriedade. 2. Regularização fundiária
urbana. I. Araújo, Luiz Ernani Bonesso de, orientador.
II. Título.

CDU: 34

Catalogação: Bibliotecária Jucelei Rodrigues Domingues - CRB 10/1569

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Inês Knob Petry e Norberto Petry, pelo incessante incentivo aos estudos. À minha irmã, Ingrid Petry, por me apresentar a vida acadêmica com luz e frescor. E a meu marido, Francisco Zanin, por sempre estar comigo e me apoiar.

Agradecimentos especiais ao meu orientador, o Prof. Dr. Luiz Ernani Bonesso de Araújo, por todas as suas sugestões, críticas, comentários e orientações.

Aos colegas de mestrado por todos os debates e aprendizados construídos em conjunto. Em especial aos colegas Ana Isabel, Ana Júlia, Carolina, Ivânio, Kauê e Elys, por compartilharem com leveza o caminho acadêmico, bem como pelo apoio e alegrias compartilhadas.

Por fim, aos professores e equipe da UPF pelas aulas ministradas e por manter vivo o programa de mestrado.

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade de Passo Fundo, a Coordenação do Curso de Mestrado em Direito, a Banca Examinadora e o Orientador de toda e qualquer responsabilidade acerca do mesmo.

Passo Fundo, abril de 2023.

Franciéle Petry

Mestranda

A Comissão Examinadora, abaixo assinada, aprova a Dissertação.

**“A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NA LEI Nº
13.465/17: ANÁLISE DE RETROCESSOS E RUPTURAS
FACE A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NA CF/88”**

Elaborada por

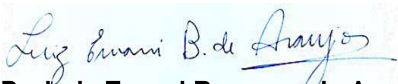
FRANCIÉLE PETRY

Como requisito parcial para a obtenção do grau de “Mestre em Direito”

Área de Concentração – Novos Paradigmas do Direito”

APROVADA COM DISTINÇÃO

Pela Comissão Examinadora em: 28/04/2023



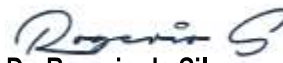
Dr. Luiz Ernani Bonesso de Araujo
Presidente da Comissão Examinadora
Orientador



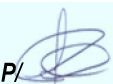
Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho
Coordenador PPGDireito



Dr. Ipojucan Demétrius Vecchi
Membro interno



Dr. Rogerio da Silva
Diretor Faculdade de Direito



Dr. Cristiano Becker Isaia
Membro externo



RESUMO

A pesquisa questionou se a Lei nº 13.465/17, ao normatizar a regularização fundiária urbana, caracterizou-se como um retrocesso comparativamente à regularização fundiária plena, anteriormente apresentada pela Lei nº 11.977/09 e, conseqüentemente, se representou uma quebra do paradigma constitucional do direito à propriedade, centralizado na ideia da função social e do direito à cidade. O direito de propriedade, sendo um direito fundamental, possuiu características dinâmicas, acompanhando a evolução política, jurídica e social do Estado. Assim, no Estado Liberal se apresentou como direito individual e patrimonial. Já no Estado Social agregou elementos socializantes, sendo a propriedade caracterizada pelas suas múltiplas funções – social, ambiental, econômica - e pelo desenvolvimento das funções sociais da cidade. Em um contexto de urbanização e desigualdade exacerbadas, bem como de carências habitacionais, o desenvolvimento urbano brasileiro se fez alheio às normas urbanísticas, surgindo inúmeros núcleos urbanos informais, nos quais se observou a segregação e a precariedade de serviços e equipamentos públicos. Com base nos paradigmas constitucionais da função social da propriedade e das cidades, a Lei 11.977/2009 previu a regularização fundiária plena, pautada em um processo democrático, que abrangeu amplas condutas de regularização jurídica, urbanística, ambiental e social, visando a uma intervenção multidisciplinar na realidade urbana consolidada. A alternância do poder, intrínseca ao pluralismo político brasileiro, por vezes ocasionou a instabilidade e descontinuidade das políticas públicas. A superveniência da Lei 13.465/2017, revogando a legislação anterior, apresentou uma nova política de regularização fundiária urbana com maior afinidade à função econômica da propriedade, fomentando a regularidade registral (regularização-titulação) em detrimento de uma regularização ampla. Assim, a Lei 13.465/2017 representou um retrocesso normativo e quebra do paradigma constitucional, que instituiu a função social da propriedade e das cidades. Considerando as possibilidades normativas e a necessidade avanço social, pôde-se utilizar da regularização-titulação como primeiro ato, integrando o núcleo urbano informal à cidade legal e formal, conferindo força e visibilidade às demandas populares, não isentando o poder público de promover a regularização plena, que remanesce possível, a partir do conjunto de princípios extraído da Constituição Federal e Estatuto da Cidade. O estudo proposto teve como base lógica operacional o método dedutivo e a abordagem qualitativa, quanto à natureza, trata-se de pesquisa básica; em relação aos objetivos, a pesquisa foi exploratória e, no que diz respeito ao método de procedimento, utilizou-se o monográfico.

Palavras-Chave: Função social da propriedade. Direito à cidade. Regularização fundiária urbana.

ABSTRACT

The research questioned whether Law nº 13.465/17, by regulating urban land regularization, was characterized as a setback compared to full land regularization, previously presented by Law nº 11.977/09 and, consequently, represented a break in the constitutional paradigm of the right to property, centered on the idea of social function and the right to the city. The right to property, being a fundamental right, has dynamic characteristics, following the political, legal and social evolution of the State. Thus, in the Liberal State, it was presented as an individual and patrimonial right. In the Social State, it added socializing elements, with property being characterized by its multiple functions – social, environmental, economic – and by the development of the city's social functions. In a context of exacerbated urbanization and inequality, as well as housing shortages, Brazilian urban development became alien to urban norms, with the emergence of numerous informal urban centers, in which segregation and the precariousness of public services and equipment were observed. Based on the constitutional paradigms of the social function of property and cities, Law 11,977/2009 provided for full land regularization, based on a democratic process, which covered broad conducts of legal, urban, environmental and social regularization, aiming at a multidisciplinary intervention in the consolidated urban reality. The alternation of power, intrinsic to Brazilian political pluralism, sometimes caused the instability and discontinuity of public policies. The supervenience of Law 13.465/2017, revoking the previous legislation, presented a new policy of urban land regularization with greater affinity to the economic function of the property, promoting registration regularity (regularization-titling) to the detriment of a broad regularization. Thus, Law 13,465/2017 represented a normative setback and a break with the constitutional paradigm, which instituted the social function of property and cities. Considering the normative possibilities and the need for social advancement, it was possible to use the regularization-title as the first act, integrating the informal urban nucleus to the legal and formal city, giving strength and visibility to popular demands, not exempting the public power from promoting the regularization full, which remains possible, based on the set of principles extracted from the Federal Constitution and the City Statute. The proposed study was based on the operational logic of the deductive method and the qualitative approach. In terms of nature, it is basic research; in relation to the objectives, the research was exploratory and, with regard to the method of procedure, the monograph was used.

Keywords: Social function of property. Right to the city. Urban land regularization.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Censo demográfico de 1940-2010.....	60
Tabela 2 - Taxa de crescimento anual da população.....	60

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
CAPÍTULO I – O DIREITO DE PROPRIEDADE COMO DIREITO FUNDAMENTAL DINÂMICO: DE DIREITO INDIVIDUAL AO PARADIGMA DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE	12
1.1 O direito de propriedade a partir das doutrinas contratualistas: apropriação privada e viabilização de uma ótica liberal e individual.....	12
1.1 O direito de propriedade como direito fundamental dinâmico: da ótica liberal à incorporação de elementos socializantes	22
1.2 A propriedade urbana na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional – Código Civil (Lei 10.406/2002) e Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001): instrumentos de efetivação do paradigma constitucional	38
CAPÍTULO II – DO DIREITO À CIDADE: CONGLOMERADOS URBANOS INFORMAIS E FUNÇÃO SOCIAL DAS CIDADES	48
2.1 Formação dos conglomerados urbanos informais no Brasil: reflexos da industrialização e urbanização.....	48
2.2 Diferenciação sócio-espacial: segregação, gentrificação e movimentos sociais ...	64
2.3 Direito à cidade: valor de uso e função social das cidades	77
2.4 Dimensões do poder e gestão democrática da cidade	88
CAPÍTULO III – REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NAS LEIS Nº 11.977/2009 E Nº 13.465/2017 E A QUEBRA DO PARADIGMA CONSTITUCIONAL	99
3.1 O paradigma da regularização fundiária plena instituído pela Lei 11.977/09	99
3.2 Diferenças conceituais e estruturais entre a Lei 11.977/09 e a Lei 13.465/17: quebra do paradigma constitucional pela Lei 13.465/17.	107
3.3 A função econômica da propriedade como decorrência da lógica capitalista: horizontes da regularização fundiária.	116
CONSIDERAÇÕES FINAIS	129
REFERÊNCIAS	134

INTRODUÇÃO

A massiva urbanização global se apresenta pelo surgimento de megalópoles e conturbações urbanas sem precedentes, como, por exemplo, a região metropolitana ampliada de Rio de Janeiro-São Paulo, Cidade do México, Lagos na África, corredores urbanos na China no delta dos rios Pérola e Yang-tsé, etc. Estima-se, inclusive, que a população urbana mundial já ultrapassou a população rural.

Nesse fluxo urbano incessante, não são apenas as megacidades que recebem diariamente novos moradores, isto porque o crescimento se tem acentuado substancialmente nas pequenas e médias cidades que, sem nenhum planejamento, absorvem novos contingentes populacionais e suas demandas por serviços públicos. Ademais, a migração do *locus* rural ao urbano nem sempre carece de deslocamento físico das populações, isto porque a cidade se expande e chega aos locais antes rurais, gerando espaços de indefinição.

Diante do déficit habitacional, da carência de programas públicos e da ausência de condições de aquisição de moradia no mercado privado formal, a urbanização das populações mais pobres, não raro, se faz por força própria, pelo surgimento de favelas e pelas posses em assentamentos urbanos informais. A urbanização no Brasil não se fez diferente.

Neste contexto de urbanização feita de “pau a pique”, a pesquisa questiona se a Lei nº 13.465/17, ao normatizar a regularização fundiária urbana, caracteriza-se como um retrocesso comparativamente à regularização fundiária plena anteriormente apresentada pela Lei nº 11.977/09 e, conseqüentemente, se representa uma quebra do paradigma constitucional do direito à propriedade, centralizado na ideia da função social e do direito à cidade.

Para o desenvolvimento desta pesquisa, este trabalho está estruturado em três capítulos, que se somam à introdução e às considerações finais.

No primeiro capítulo objetiva-se analisar o direito de propriedade como direito fundamental dinâmico. A análise percorreu a acepção liberal de propriedade privada, derivada das teorias do contrato social; em seguida, o direito de propriedade como direito fundamental, classificando-o como direito individual de primeira geração, bem como a incorporação de novos elementos socializantes,

vinculados aos valores igualdade e solidariedade; por fim delimita-se seu atual contorno constitucional, pelo paradigma da função social da propriedade e das cidades, apontando na legislação infraconstitucional os instrumentos jurídicos de efetivação.

O segundo capítulo busca-se a examinar os conglomerados urbanos informais em face do Direito à Cidade. Assim, analisa-se a formação dos núcleos urbanos informais, sua relação com a industrialização e a urbanização da sociedade. Aponta-se a segregação social e construção de guetos urbanos como consequências do processo de urbanização capitalista formado pela lógica econômica de exploração do solo urbano. A partir dos ensinamentos de Lefebvre e Harvey, apresenta-se o direito à cidade como decorrência do paradigma constitucional das múltiplas funções urbanas. Por fim, com base nos instrumentos da política urbana, destaca-se a necessidade de resguardar a gestão democrática das cidades.

No que tange ao terceiro capítulo, apresenta-se a regularização fundiária plena instituída pela Lei nº 11.977/2009 como modelo compatível com os preceitos constitucionais de função social da propriedade e pleno desenvolvimento das funções da cidade. Realiza-se análise comparativa das Leis nº 11.977/2009 e nº 13.465/2017, apontando diferenças conceituais e estruturais, com a finalidade de investigar se a nova legislação tem por pressupostos orientação política diversa, fundada na função econômica da propriedade e na titulação formal das posses. Por fim, verifica-se as consequências da quebra do paradigma constitucional do direito de propriedade e as perspectivas da regularização fundiária no cenário brasileiro atual.

A presente pesquisa, portanto, encontra-se inserida nas reflexões da Linha de Pesquisa “Relações Sociais e Dimensões de Poder”, considerando que a temática se apoia não apenas em questões jurídico-normativas, apresentando questões políticas e econômicas de forte influência no trato do direito à propriedade urbana e do Direito à Cidade.

O estudo proposto tem como base lógica operacional o método dedutivo e a abordagem qualitativa, voltada para a compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais. Quanto à natureza, trata-se de pesquisa básica, uma vez que intenta produzir conhecimentos novos e úteis ao avanço científico. Em relação aos

objetivos, a pesquisa é exploratória pois explicita o problema. No que diz respeito ao método de procedimento, utiliza-se o monográfico. Como instrumentos de investigação, será aplicada a técnica bibliográfica e documental, apoiando-se em fontes normativas, legais, periódicos, publicações e dados estatísticos oficiais.

CAPÍTULO I – O DIREITO DE PROPRIEDADE COMO DIREITO FUNDAMENTAL DINÂMICO: DE DIREITO INDIVIDUAL AO PARADIGMA DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

O direito de propriedade, previsto e protegido no art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, é classificado como direito fundamental de primeira geração. A doutrina especializada aponta que os direitos fundamentais são conquistas históricas, fruto dos processos sociais.

Desta forma, é natural que apresentem características dinâmicas, adaptando-se às demandas e complexidades da sociedade. As gerações dos direitos fundamentais e a passagem do Estado Liberal ao Estado Social representam bem a evolução normativa dos direitos fundamentais, processo pelo qual o direito individual e patrimonial de propriedade passa a conter elementos socializantes, fundamentados nos valores igualdade e solidariedade.

Ademais, importante se faz apurar os contornos normativos do instituto que o caracterizam, limitam ou expandem seu âmbito de proteção. Assim, não se pode conceber o direito de propriedade sem levar em consideração seu atual paradigma constitucional e instrumentos legais de efetivação na ordem jurídica brasileira.

1.1 O direito de propriedade a partir das doutrinas contratualistas: apropriação privada e viabilização de uma ótica liberal e individual

O direito de propriedade comumente apresentado tanto nas normas constitucionais, quanto nas normas de direito privado como um direito fundamental de primeira geração, é fruto das concepções de um modelo de Estado liberal, no qual a propriedade superou o modelo de uso concebido no regime feudal e passou a um novo contexto de exploração individual.

A construção e desenvolvimento desta visão liberal e individual do direito de propriedade é tema de constante atenção dos filósofos quando voltados à formação do pacto social ou à origem do próprio Estado. Haveria, pois, uma íntima relação entre a sociedade jurídica e politicamente organizada e a propriedade privada, motivo pelo qual se faz importante o estudo prévio das doutrinas contratualistas para a compreensão da propriedade privada e sua evolução conceitual.

Autores como Locke, Rousseau e Hobbes se aproximam quanto à construção de uma teoria contratualista do Estado civil. O Estado, para os contratualistas, é formado pela manifestação de vontade dos indivíduos que, pela renúncia de direitos em favor do corpo coletivo, visam mútuos benefícios, sendo constituído pelos elementos povo, território e obrigação política¹.

Divergem os estudiosos, entretanto, se foi pela necessidade de regras para fins de proteção da propriedade e outros direitos ditos naturais que surgiu o Estado ou se foi do surgimento das sociedades organizadas em benefício coletivo que adveio a propriedade em seu viés privatista e liberal.

John Locke², ao estudar a origem da propriedade privada, argumenta que o homem, ao empregar seu trabalho sobre os bens comuns, adquire o direito de propriedade sobre estes bens. Isto porque a terra, por si só, em seu estado natural, pouco valor teria aos homens. Apenas com o esforço do trabalho humano que a terra sairia de seu estado natural, produziria utilidades e, servindo à subsistência daquele que nela trabalhou, adentraria em sua esfera de propriedade particular.

Para o referido filósofo, a propriedade privada tem sua origem no direito natural, ou seja, no direito de apropriar-se dos bens necessários à subsistência. Todavia, tal apropriação encontraria limites. O primeiro limite indicado é a não lesão aos direitos dos demais homens, visto que a apropriação de terras não poderia privar os demais da mesma possibilidade de trabalho. Assim, deveria restar áreas suficientes e de boa qualidade para a utilização e sobrevivência dos demais membros daquela sociedade³.

Em segundo lugar, limitava-se a propriedade privada pela “extensão do trabalho do homem e pela conveniência da vida⁴”. Nestes termos, a posse das terras deveria ter por objetivo a regular utilização e produção de provisões

¹ RIBEIRO, Josuel E. P. Os Contratualistas em questão: Hobbes, Locke e Rousseau. **Prisma Jurídico**, v.16, n.1, 2017, p. 05.

² LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil**. Tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994, p. 97.

³ LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil**. Tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994, p. 101.

⁴ LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil**. Tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994, p. 102.

necessárias, caracterizando o desperdício como prática ilegítima, autorizando terceiros a tomarem posse das áreas excedentes⁵.

Assim, eu acho que é muito fácil conceber sem qualquer dificuldade como o trabalho pôde constituir, no início, a origem de um título de propriedade sobre os bens comuns da natureza, e como o uso que se fazia dele lhe servia de limite.⁶

A engenhosidade dos homens historicamente se direciona à busca do bem-estar e de mecanismos que pudessem lhes assegurar a conservação de suas vidas e de seus pertences, mesmo em tempos de intempéries. Além de ser combatido o desperdício, o excedente gerado em tempos de fartura precisava ser convertido em possibilidades a ser utilizadas em épocas menos abundantes. Assim, foi com o surgimento da moeda que os homens passaram, de fato, a se preocupar com meios de legitimar e assegurar a acumulação de bens e capital.

Mascaro⁷ salienta que o surgimento do dinheiro fez com que se alterasse a proporcionalidade entre a apropriação da terra e o trabalho que a justificaria. Seria, o dinheiro, na teoria lockeana, “uma conveniência entre os homens, cuja referência para a medida dos bens se dá por consenso. Com o dinheiro, passa a ser possível a dissociação da propriedade em relação ao seu uso pelo trabalhador”.

Salienta Mascaro que

A propriedade permitida a partir da instituição do dinheiro há de levar os homens necessariamente à vida em Estado, para que haja juízes e regras fixas para o arbitramento das controvérsias sobre a própria propriedade privada. Tanto assim que a própria vida política, após o contrato social, ainda tem por meta principal resguardar o direito natural originário à propriedade⁸.

⁵ LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil**. Tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994, p. 105.

⁶ LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil**. Tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994, p. 112.

⁷ MASCARO, Alysson Leandro Barbate. **Filosofia do direito**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2018, p. 189.

⁸ MASCARO, Alysson Leandro Barbate. **Filosofia do direito**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2018, p. 190.

Mascaro aponta ainda que a “finalidade precípua do contrato social é, para o pensamento de Locke, a garantia da propriedade privada”⁹. Assim, a motivação para a união das pessoas em sociedade seria justamente a garantia da propriedade privada.

No mesmo sentido, é a interpretação de Weber¹⁰ de que para Locke “o Estado origina-se da expressa vontade da conservação dos direitos fundamentais naturais, entre os quais estão a vida e a propriedade”.

A sociedade política e juridicamente organizada pelo contrato social daria base ao poder político. Para Locke é o contrato social, formado pelo consentimento dos indivíduos que dá origem à sociedade civil. Ou seja, os homens, livres e iguais, optam por sair do estado de natureza, colocando-se sob o poder outorgado pelo pacto social ao soberano. As vantagens que estes indivíduos livres almejam ao consentir em se submeter às normas do contrato social estão relacionadas à segurança, pacificidade de convivência coletiva e, especialmente, manutenção de suas propriedades¹¹.

Aponta Ribeiro¹² que na teoria contratualista de Locke “a sociedade política é fruto da racionalidade e do consentimento do povo, ou seja, o poder atribuído ao governante só é legítimo se tiver a concordância do povo”. Ainda sobre o Estado civil, Mascaro¹³ salienta o pensamento de Locke:

O Estado não surge como um negador dos direitos naturais. Antes, é um continuador desses direitos, garantindo-os. O mais importante direito que leva ao contrato, o direito à propriedade privada, mantém-se. Apenas o direito à justiça por conta própria é retirado dos indivíduos, situando-o agora nas mãos do Estado. Os demais direitos naturais permanecem em continuidade do estado de natureza para o social. [...] Como o contrato social, busca-se, na verdade, consolidar os direitos já existentes no estado de natureza, agora pela via social e institucional.

⁹ MASCARO, Alysson Leandro Barbate. **Filosofia do direito**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2018, p. 182.

¹⁰ WEBER, Thadeu. **O Direito de Propriedade e Justiça. Revista de Estudos Institucionais**. Vol. 2, 2 (2016). Rio de Janeiro: FND/UERJ, 2017, pg. 803.

¹¹ MASCARO, Alysson Leandro Barbate. **Filosofia do direito**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2018, p. 182-183.

¹² RIBEIRO, Josuel E. P. **Os Contratualistas em questão: Hobbes, Locke e Rousseau**. Prisma Jurídico, v.16, n.1, 2017, p. 15.

¹³ MASCARO, Alysson Leandro Barbate. **Filosofia do direito**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2018, p. 184-185.

Locke¹⁴ defende que todos os indivíduos possuem direito à liberdade, ao gozo dos direitos e privilégios naturais, bem como possuem o direito de defesa de seus bens. Assim, reunidos em comunidade, tal direito de defesa é repassado à sociedade política, que deve zelar pela manutenção dos direitos, inclusive da propriedade. A sociedade política existe porque cada um dos indivíduos renunciou ao seu poder natural, depositando-o no corpo coletivo, o qual tem o dever de agir em defesa dos direitos naturais de cada um dos membros.

E assim a comunidade social adquire o poder de estabelecer a punição merecida em correspondência a cada infração cometida entre os membros daquela sociedade, que é o poder de fazer leis, assim como também o poder de punir qualquer dano praticado a um de seus membros por qualquer um que a ela não pertença, que é o poder de guerra e de paz; ela o exerce para preservar, na medida do possível, os bens de todos aqueles que fazem parte daquela sociedade¹⁵.

Importante salientar que o direito natural em Locke não se trata de um direito de origem divina, mas um direito do homem em seu estado de natureza individual, governado pelas leis da natureza, as quais incidem sobre todos com o fim de conservação da própria vida humana. Assim, sendo todos livres e iguais, não se deve prejudicar a vida e os direitos alheios, podendo cada um defender-se e aplicar as sanções aos violadores. Trata-se, pois, de um estado de natureza individual.¹⁶

Desta forma, para Locke, a propriedade é um destes direitos naturais do indivíduo surgido antes do Estado e, portanto, não poderia ser este direito natural violado ou suprimido pelo Estado.

“A propriedade privada é a razão de ser do contrato social e é o eixo central e problemático da filosofia de Locke. Nesse ponto, avulta sua teoria econômica burguesa liberal. Não é a sociedade que cria a instituição da propriedade privada; ela já se apresenta como direito a partir do próprio indivíduo, na medida em que cada qual possui, por natureza, a si próprio e ao seu trabalho.¹⁷”

¹⁴ LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil**. Tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994, p. 132-133.

¹⁵ LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil**. Tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994, p. 133.

¹⁶ MASCARO, Alysson Leandro Barbate. **Filosofia do direito**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2018, p. 187.

¹⁷ MASCARO, Alysson Leandro Barbate. **Filosofia do direito**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2018, p. 189.

Em arremate das ideias de Locke, poderíamos dizer que, derivando a propriedade privada do direito de apropriação de bens pelo trabalho do próprio indivíduo, proteger a propriedade seria uma extensão da proteção a uma das representações da própria personalidade humana. Todavia, no viés crítico de Mascaro, o direito natural em Locke visa legitimar a “filosofia do direito e política em favor da burguesia em ascensão¹⁸”.

Analisando a relação apropriação x trabalho (derivado este da liberdade sobre seu próprio corpo e dos frutos por si produzidos) na teoria de Locke, Roger Stiefelmann Leal¹⁹ aponta que

a garantia da propriedade acaba por configurar o principal móvel e estímulo à produção e, portanto, ao desenvolvimento econômico. Em termos jurídicos, sua segurança e estabilidade promovem, nessa linha, a necessária valorização do trabalho enquanto atividade humana.

Se para Locke a propriedade privada é conceito advindo do direito natural, Rousseau²⁰ a coloca no âmbito da sociedade civil. Ou seja, tal direito apenas poderia derivar das garantias de um contrato social. Não apenas a propriedade, mas o Direito como um todo apoia sua legitimidade e coerção na existência de um contrato social.

Segundo Rousseau²¹, o pacto social é a única lei que exige um consentimento unânime; se o sujeito não consentir, será um estrangeiro em relação ao pacto. O autor trabalha a ideia de liberdade no sentido de submeter-se apenas e tão somente a leis por ele consentidas, ou seja, leis legitimamente elaboradas no contexto do pacto social. A liberdade está na pluralidade, em outras palavras, a liberdade encontra-se na vontade geral que se sobrepõe à vontades particulares.

Rousseau aponta que o desenvolvimento de novas habilidades humanas e o gosto pelo bem-estar levaram aos primeiros grupamentos de indivíduos, surgindo

¹⁸ MASCARO, Alysson Leandro Barbate. **Filosofia do direito**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2018, p. 191.

¹⁹ LEAL, Roger Stiefelmann. **A propriedade como direito fundamental**: breves notas introdutórias. Revista de informação legislativa, v. 49, n. 194, abr./jun. 2012, p. 54.

²⁰ ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do contrato social**. Tradução: Rolando Roque da Silva. Edição eletrônica: Ed. Ridendo Castigat Mores, p. 13.

²¹ ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do contrato social**. Tradução: Rolando Roque da Silva. Edição eletrônica: Ed. Ridendo Castigat Mores, p. 52.

assim a “ideia rústica dos compromissos e da vantagem de cumpri-los”²². A domesticação do gênero humano, a unidade familiar e o sentimento de apossamento dos bens surgem de forma concomitante.

O primeiro que, cercando um terreno, se lembrou de dizer: ‘*Isto é meu*’ e encontrou pessoas bastante simples para o acreditar, foi o verdadeiro fundador da sociedade civil²³.

[...] Desde o momento, porém que um homem teve necessidade de auxílio de outro, desde que perceberam que era útil a um só ter provisões para dois, a igualdade desapareceu, a propriedade foi introduzida, o trabalho tornou-se necessário e as vastas florestas se transformaram em campos risonhos que foi preciso regar com o suor dos homens e nos quais, em breve, foram vistas germinar a escravidão e a miséria, crescendo com as colheitas.²⁴

Por meio do contrato social, os homens, abrindo mão de uma liberdade natural, passam a titularizar uma liberdade civil, que lhes garante igualdade perante a lei, bem como o a propriedade dos bens que possuírem.²⁵ A diferença que reside em Rousseau consiste em atribuir todas as terras ao domínio comum, outorgando aos particulares apenas a fruição. Assim, “o direito de cada particular sobre sua parte do solo está sempre subordinado ao direito da comunidade sobre o todo, sem o que não haveria solidez no laço social nem força real no exercício da soberania”²⁶.

O que o homem perde pelo contrato social é a liberdade natural e um direito ilimitado a tudo que o tenta e pode alcançar; o que ganha é a liberdade civil e a propriedade de tudo o que possui.²⁷

Ademais, Rousseau²⁸ aponta em obra posterior que as regras de justiça surgem da necessidade de reconhecer a propriedade e sua partilha. Sendo que “é impossível conceber a ideia de propriedade surgindo fora da mão de obra porque

²² ROUSSEAU, Jean Jacques. **A origem da desigualdade entre os homens**. Tradução Ciro Mioranza. São Paulo: Lafonte, 2017, p. 63.

²³ ROUSSEAU, Jean Jacques. **A origem da desigualdade entre os homens**. Tradução Ciro Mioranza. São Paulo: Lafonte, 2017, p. 61.

²⁴ ROUSSEAU, Jean Jacques. **A origem da desigualdade entre os homens**. Tradução Ciro Mioranza. São Paulo: Lafonte, 2017, p. 68.

²⁵ ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do contrato social**. Tradução: Rolando Roque da Silva. Edição eletrônica: Ed. Ridendo Castigat Mores, p. 13.

²⁶ ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do contrato social**. Tradução: Rolando Roque da Silva. Edição eletrônica: Ed. Ridendo Castigat Mores, p. 14.

²⁷ ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do contrato social**. Tradução: Rolando Roque da Silva. Edição eletrônica: Ed. Ridendo Castigat Mores, p. 13.

²⁸ ROUSSEAU, Jean Jacques. **A origem da desigualdade entre os homens**. Tradução Ciro Mioranza. São Paulo: Lafonte, 2017, p. 70.

não se vê como o homem possa apropriar-se das coisas que não fez, senão introduzindo aí seu trabalho”.

Ribeiro aponta que para Rousseau o homem nasce naturalmente correto, mas tornar-se corrupto pela vida em sociedade que o submete a situações de desigualdade, seja pela divisão do trabalho, seja pela propriedade privada²⁹.

Importante reflexão feita por Ribeiro³⁰ a partir dos ensinamentos de Rousseau é no sentido de que “a sociedade promove modificações substanciais aos homens”, a exemplo da desigualdade social. Se para Locke a desigualdade seria um reflexo da natural apropriação e cumulação de capital equivalente aos esforços do trabalho; para Rousseau a desigualdade nasce fruto das ações sociais, ou seja, é consequência da vida em sociedade instaurada pelo pacto social.

Considerando que, tudo aquilo que é da natureza humana é imutável, não haveria o que fazer para transformar, mudar a sociedade no que se refere à desigualdade, se esta for compreendida como natural. No entanto, se a desigualdade entre os homens é cultural, social e sistêmica é algo que pode ser transformado, combatido³¹.

Desse modo, o objetivo da criação do Estado para “Locke é preservar a propriedade que já existe desde o estado de natureza, e para Rousseau é preservar a liberdade civil”, sendo que a “desigualdade é fruto da propriedade privada presente apenas na sociedade civil”³².

Para este Hobbes, assim como Rousseau, a propriedade surge apenas a partir da sociedade civil. Em estado natural, todas as coisas são de todos. Para Hobbes, portanto, é o Estado que garante ou não a propriedade³³.

A distribuição de propriedade é função do soberano que determina, conforme entender mais equitativo. Para Hobbes³⁴, “(...) que a propriedade que um súdito tem em suas terras consiste no direito de excluir todos os outros súditos do uso

²⁹ RIBEIRO, Josuel E. P. Os Contratualistas em questão: Hobbes, Locke e Rousseau. **Prisma Jurídico**, v.16, n.1, 2017, p. 16.

³⁰ RIBEIRO, Josuel E. P. Os Contratualistas em questão: Hobbes, Locke e Rousseau. **Prisma Jurídico**, v.16, n.1, 2017, p. 21.

³¹ RIBEIRO, Josuel E. P. Os Contratualistas em questão: Hobbes, Locke e Rousseau. **Prisma Jurídico**, v.16, n.1, 2017, p. 22.

³² RIBEIRO, Josuel E. P. Os Contratualistas em questão: Hobbes, Locke e Rousseau. **Prisma Jurídico**, v.16, n.1, 2017, p. 23.

³³ MASCARO, Alysson Leandro Barbate. **Filosofia do direito**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2018, p. 188.

³⁴ HOBBS, Thomas. **Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil**, p. 85.

dessas terras, mas não de excluir o soberano, quer este seja uma assembleia ou um monarca.”.

Desta forma, na teoria hobbesiana a propriedade privada representa direito muito mais frágil, pois tendo sido uma criação do Estado, nada impediria que este mesmo poder político suprimisse tal direito³⁵.

Hobbes define o direito de natureza como a liberdade que os homens possuem de fazer tudo o que julgarem necessário para a preservação da própria vida. Note-se que o direito de natureza é um fato da natureza: é tendência humana natural persistir na vida, e os homens agem naturalmente para preservá-la e para evitar a morte³⁶.

Mascaro³⁷ aponta que para Hobbes a associação dos homens, ou seja, a vida em sociedade não é natural, trata-se de instituição artificial, ou seja, que nasce de um pacto em prol de interesses pessoais.

O estado de natureza hobbesiano é entregue aos instintos de preservação, é um estado de guerra constante do homem contra o próprio homem. Neste estado de natureza não haveria propriedade

nem distinção entre o meu e o teu; só pertence a cada homem aquilo que ele é capaz de conseguir, e apenas enquanto for capaz de conservá-lo. É pois está a miserável condição em que o homem realmente se encontra, por obra da simples natureza³⁸.

O raciocínio de Hobbes³⁹ passa pela concepção de que a noção de justiça também não se encontra no estado de natureza, pois se não há o ‘seu’ e o ‘meu’, não há propriedade, logo não há injustiça no livre uso dos bens, pois todos os homens poderiam se utilizar de todas as coisas. A noção de justo e injusto requer pactos válidos que sirvam de parâmetro, os quais apenas surgem com o Estado. Assim, a justiça do que é meu e do que é seu e o poder coercitivo para assim

³⁵ RIBEIRO, Josuel E. P. Os Contratualistas em questão: Hobbes, Locke e Rousseau. **Prisma Jurídico**, v.16, n.1, 2017, p. 16.

³⁶ MASCARO, Alysson Leandro Barbate. **Filosofia do direito**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2018, p. 177.

³⁷ MASCARO, Alysson Leandro Barbate. **Filosofia do direito**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2018, p. 173.

³⁸ HOBBS, Thomas. **Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil**, p. 47.

³⁹ HOBBS, Thomas. **Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil**, p. 52.

estabelecer, apenas derivam da existência de um pacto social fundante da figura soberana no Estado.

Como a vida solitária gera preocupações, fragilidades e medo, porque não é possível sempre se defender sozinho de todos, então, por causa desse medo, os homens se associam, para que seja mais difícil a sua destruição por outrem. (...)

Devemos portanto concluir que a origem de todas as grandes e duradouras sociedades não provém da boa vontade recíproca que os homens tivessem uns para com os outros, mas do medo recíproco que uns tinham dos outros.⁴⁰

O ímpeto de autopreservação é que guia o contrato social. Seriam, pois, os medos que levariam à associação entre os homens, renunciando cada um à parcela de seus poderes em favor do corpo coletivo na busca de paz. Mascaro⁴¹ afirma ser Hobbes absolutista e contratualista e que:

Para Hobbes, a mais alta expressão da justiça está no cumprimento das determinações do soberano, na medida em que os homens alienaram seus interesses pessoais àquele que lhes dá em troca a segurança e a paz. Mas, ao mesmo tempo, essa submissão ao poder estatal não nega o fato de que haja uma lei da natureza, que se expressa pela razão, e que, justamente pelas insuficiências dos homens em concretizá-la em estado de natureza, é suplantada pela lei civil do soberano.⁴²

Estando o homem sujeito a sucumbir às suas paixões, instintos de autopreservação e medos, somente o poder soberano pode lhe dar a segurança de convivência pacífica em sociedade. Necessário, pois, que o Estado concretize as leis naturais. Assim, o direito de propriedade, atrelado à autopreservação, deriva do pacto social que normatiza as leis naturais da razão humana.

Os autores contratualistas indicados, apesar de distintos pontos de vista, aproximam o direito de propriedade, em sua origem, a uma utilidade ou subordinação ao indivíduo. Ora sendo o reconhecimento da propriedade privada a propulsora do pacto social (Locke); ora sendo resultado da liberdade civil fixada pelo pacto, estabelecendo um fator de desigualdade entre os homens (Rousseau);

⁴⁰ MASCARO, Alysson Leandro Barbate. **Filosofia do direito**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2018, p. 174.

⁴¹ MASCARO, Alysson Leandro Barbate. **Filosofia do direito**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2018, p. 176.

⁴² MASCARO, Alysson Leandro Barbate. **Filosofia do direito**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2018, p. 176.

e ora sendo um direito assegurado pelo poder soberano do Estado, fruto da razão de autopreservação (Hobbes).

Nas sociedades complexas, o direito de propriedade possui papel de estabilização e organização social. Separam-se os detentores de terras dos trabalhadores, criam-se classes sociais e privilégios. Ou seja, a sociedade social se organiza em torno da propriedade.

Bobbio⁴³, ao tratar sobre a norma jurídica, salienta que no direito natural “há uma tendência geral entre os seus teóricos de reduzir a validade à justiça”. Todavia, uma norma injusta não deixa de ser norma. Assim, o direito não se restringe ao que pensamos ou desejamos que seja justo, o direito é histórico⁴⁴.

Exemplificando a impossibilidade de reducionismos, Bobbio⁴⁵ aponta que “para Locke era natural a propriedade individual”; todavia, para autores utopistas socialistas, “a instituição mais adequada à natureza humana era a comunhão de bens”. Assim, não havendo juízos únicos sobre o que seja ‘natureza’ e nem sobre o que seja justo ou injusto, conclui o jurista que não se pode delimitar o direito por um juízo de valor.

Justo ou injusto, o direito de propriedade encontra-se assentado intrinsecamente na organização da sociedade e do Estado. Segundo Weber⁴⁶ “não se desenvolve o senso de justiça e uma concepção do bem sem a garantia de certos direitos fundamentais, entre os quais é fundamental o direito de propriedade”.

1.1 O direito de propriedade como direito fundamental dinâmico: da ótica liberal à incorporação de elementos socializantes

Ao lado das ideias liberais de apropriação privada do solo pelo labor e limitadas ao efetivo uso, as doutrinas contratualistas introduzem a ideia de bens duráveis, a exemplo do ouro e da prata, como moeda de troca. O surgimento destes

⁴³ BOBBIO, Norberto. **Teoria da Norma Jurídica**. Tradução de Ariani Bueno Sudatti e Fernando Pavan Baptista. 6 ed. São Paulo: EDIPRO, 2016, p. 54.

⁴⁴ BOBBIO, Norberto. **Teoria da Norma Jurídica**. Tradução de Ariani Bueno Sudatti e Fernando Pavan Baptista. 6 ed. São Paulo: EDIPRO, 2016, p. 55.

⁴⁵ BOBBIO, Norberto. **Teoria da Norma Jurídica**. Tradução de Ariani Bueno Sudatti e Fernando Pavan Baptista. 6 ed. São Paulo: EDIPRO, 2016, p. 56.

⁴⁶ WEBER, Thadeu. **O Direito de Propriedade e Justiça**. Revista de Estudos Institucionais. Vol. 2, 2 (2016). Rio de Janeiro: FND/UERJ, 2017, p. 811.

itens duráveis, cujo valor fora conferido por um consentimento social tácito, possibilita que os bens perecíveis sejam trocados por ‘metais/dinheiro’, impedindo o imoral desperdício e favorecendo o acúmulo de bens.

Assim, criados os mecanismos de acumulação legítima, o excedente do trabalho passou a gerar a concentração de bens. A manutenção deste acúmulo de riqueza, para além das necessidades do titular, carecia de uma força legitimadora, que assegurasse a propriedade privada. Pois bem, neste ponto, o surgimento do Estado e suas leis passaram a ser o garante da acumulação de propriedades e do uso voltado à exploração econômica.

O liberalismo, pelo império da lei, na teoria, impunha uma igualdade entre os indivíduos, assegurando que todos tivessem acesso à terra. Todavia, tal acesso deveria se dar pela aquisição, ou seja, somente aqueles que dispunham de recursos financeiros poderiam ascender à categoria de proprietário.

Ademais, a positivação como direito fundamental já nas primeiras cartas⁴⁷⁴⁸ garantiu a exploração econômica da terra, limitando, inclusive, a indesejada intervenção do Estado. A legitimidade deste Poder estatal deriva do cumprimento dos fins que justificam a delegação de poderes do povo ao poder central soberano. Sendo que o principal fim para o qual o Estado é constituído é justamente reconhecer e proteger os direitos fundamentais, que se transmutam de valores morais a valores políticos. E estes valores culminam em direitos, na medida em que são positivados e assegurados por instrumentos jurídicos.

A propriedade, assim, “comporia o conjunto de direitos que se encontram na base da ordem política, que constituem seu fundamento, seus direitos

⁴⁷ A exemplo, cita-se a Declaração de direitos do homem e do cidadão – França, 1789. Art. 17. Como a propriedade é um direito inviolável e sagrado, ninguém dela pode ser privado, a não ser quando a necessidade pública legalmente comprovada o exigir e sob condição de justa e prévia indenização.

Cita-se, ainda, a Declaração de Direitos de Virgínia – Estados Unidos da América, 1776. Artigo 1º - Todos os homens nascem igualmente livres e independentes, têm direitos certos, essenciais e naturais dos quais não podem, pôr nenhum contrato, privar nem despojar sua posteridade: tais são o direito de gozar a vida e a liberdade com os meios de adquirir e possuir propriedades, de procurar obter a felicidade e a segurança.

⁴⁸ “A Constituição política do Império do Brasil, outorgada por dom Pedro I em 1824, tem um lugar de destaque nesse processo de positivação dos direitos fundamentais, por ter enunciado as garantias pertinentes no art. 179, onde declarava garantida a inviolabilidade dos direitos de liberdade, igualdade, segurança individual e propriedade. É notória nesta Constituição a influência das declarações que acompanhavam as constituições francesas do final do século XVIII.” (AWAD, Fahd Medeiros. Crise dos direitos fundamentais sociais em decorrência do neoliberalismo. Passo Fundo: UPF, 2005, p. 53).

fundamentais⁴⁹". Quanto ao Estado, imporiam a este um dever de não intervenção, bem como dever de proteção da propriedade e de seu titular contra terceiros.

Sarlet⁵⁰, ao analisar os antecedentes jusnaturalistas na perspectiva histórica dos direitos fundamentais, salienta que

Locke, assim como já o havia feito Hobbes, desenvolveu ainda mais a concepção contratualista de que os homens têm o poder de organizar o Estado e a sociedade de acordo com sua razão e vontade, demonstrando que a relação autoridade-liberdade se funda na autovinculação dos governados, lançando, assim, as bases do pensamento individualista e do jusnaturalismo iluminista do século XVIII, que, por sua vez, desaguou no constitucionalismo e no reconhecimento de direitos de liberdade dos indivíduos considerados como limites ao poder estatal.

O direito de propriedade, então, a partir das revoluções burguesas, passou a constituir um direito fundamental, afirmado no campo legal já nas primeiras cartas de direitos. Referido direito inclui-se no valor Liberdade, ou seja, o Estado garante a existência do direito, sem, contudo, garantir o acesso igualitário deste direito de forma universal.

Rousseau⁵¹ já alertava:

Sob os maus governos, essa igualdade é aparente e ilusória; só serve para conservar o pobre na sua miséria e o rico em sua usurpação. Na realidade, as leis são sempre úteis àqueles que possuem e prejudiciais àqueles que nada possuem, do que se conclui que o estado social só é vantajoso aos homens na medida em que todos possuam alguma coisa e que nenhum deles possua algo em demasia.

Quanto ao termo 'direitos fundamentais', merece apontar as conclusões de Sarlet⁵²:

⁴⁹ LEAL, Roger Stiefelmann. A propriedade como direito fundamental: breves notas introdutórias. **Revista de informação legislativa**, v. 49, n. 194, abr./jun. 2012, p. 56.

⁵⁰ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 12 ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015, p. 40.

⁵¹ ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do contrato social**. Tradução: Edson Bini. São Paulo: EDIPRO, 2. Ed. 2015, p. 27.

⁵² SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 12 ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015, p. 32.

os direitos humanos guardam relação com uma concepção jusnaturalista (jusracionalista) dos direitos, ao passo que os direitos fundamentais dizem respeito a uma perspectiva positivista. Nesse sentido, os direitos humanos (como direitos inerentes à própria condição e dignidade humanas) acabam sendo “transformados” em direitos fundamentais pelo modelo positivista, incorporando-os ao sistema de direito positivo como elementos essenciais, visto que apenas mediante um processo de ‘fundamentalização’ (precisamente pela incorporação às constituições), os direitos naturais e inalienáveis da pessoa adquirem hierarquia jurídica e seu caráter vinculante em relação a todos os poderes constituídos no âmbito de um estado Constitucional.

Para Peces-Barba⁵³ os direitos fundamentais são conquistas históricas, fruto de um complexo processo de amadurecimento da sociedade, caracterizado pela formação do ideal dos direitos fundamentais no período nominado pelo autor como “transito à modernidade”. Tais conquistas nascem como pretensões morais justificadas, que se apresentam como direitos na medida em que são positivadas pelo Estado.

As transformações sociais que impulsionaram este período foram de natureza econômica, com a ascensão da burguesia e do incipiente sistema capitalista; de natureza política, com o fortalecimento do Estado; e de natureza racional, a partir da mudança de mentalidade social⁵⁴.

Ainda nos estudos do autor espanhol, os direitos fundamentais passam pelos processos de positivação, universalização, internacionalização e especificação⁵⁵. Tais processos, assim como os próprios direitos, não são estáticos. Considerando que os direitos ditos fundamentais nascem de uma demanda social, também podem, em um futuro momento histórico, deixar de ser qualificados como fundamentais.

Os direitos fundamentais teriam, assim, duas dimensões: ética e jurídica. Quando à dimensão ética, Peces-Barba⁵⁶ indica que os direitos fundamentais atendem a uma pretensão moral justificada; assim, esta dimensão ética representa o fundamento do direito, ou seja, sua base moral legitimadora. Ademais este fundamento responde à questão “o porquê dos direitos fundamentais”.

⁵³ PECES-BARBA, Gregorio. **Curso de Derechos Fundamentales**: teoría general. Madri: Universidad Carlos III de Madri, 1995, p. 113-114.

⁵⁴ PECES-BARBA, Gregorio. **Curso de Derechos Fundamentales**: teoría general. Madri: Universidad Carlos III de Madri, 1995, p. 114.

⁵⁵ Garcia, 2008, p. 195.

⁵⁶ PECES-BARBA, Gregorio. **Curso de Derechos Fundamentales**: teoría general. Madri: Universidad Carlos III de Madri, 1995, p. 102.

Já no que tange a dimensão jurídica, significa que uma pretensão moral justificada somente poderá se converter em direito fundamental se puder ser positivada. Ao ser recepcionada no ordenamento jurídico, a pretensão ganha funcionalidade, respondendo ao segundo questionamento básico “para quê”. A dimensão jurídica ainda engloba a construção do conceito do direito fundamental a partir de uma visão dinâmica da sociedade e dos processos de garantias a tais direitos⁵⁷.

Afastando as teorias reducionistas, que fixam o estudo dos direitos fundamentais em uma única dimensão, Peces-Barba⁵⁸ sentencia: quando os direitos são vistos a partir de sua funcionalidade, mas desprovidos de fundamento são “uma força sem consciência”; e quando a fundamentação suplanta a função, “os direitos são um espírito sem força”.

*Su inseparable conexión se produce porque los derechos tienen una raíz moral que se indaga a través de la fundamentación, pero no son tales sin pertenecer al Ordenamiento y poder así ser eficaces en la vida social, realizando la función que los justifica. Moralidad e juridicidad o moralidad legalizada forman el ámbito de estudio necesario para la comprensión de los derechos fundamentales.*⁵⁹

Peces-Barba⁶⁰ afirma ser característica dos direitos fundamentais, sob o ponto de vista da pretensão moral justificada, a possibilidade de seu conteúdo ser generalizável, ou seja, seu conteúdo deve estar apto a ser inserido em uma norma jurídica universal e igualitária, cujo direito seja atribuído de forma indistinta a todos. E seria justamente esta característica intrínseca que poria em cheque a posição incontestada do direito de propriedade no rol de direitos fundamentais.

Ademais, a realidade social também se apresenta como um fator limitante dos direitos fundamentais, posto que a escassez de bens (ex. moradias) torna inatingível seu conteúdo igualitário, bem como sua garantia pelos meios jurisdicionais disponível. Assim, o autor espanhol se rende à afirmação de que uma

⁵⁷ PECES-BARBA, Gregorio. **Curso de Derechos Fundamentales**: teoría general. Madri: Universidad Carlos III de Madri, 1995, p. 102-103.

⁵⁸ PECES-BARBA, Gregorio. **Curso de Derechos Fundamentales**: teoría general. Madri: Universidad Carlos III de Madri, 1995, p. 103.

⁵⁹ PECES-BARBA, Gregorio. **Curso de Derechos Fundamentales**: teoría general. Madri: Universidad Carlos III de Madri, 1995, p. 104.

⁶⁰ PECES-BARBA, Gregorio. **Curso de Derechos Fundamentales**: teoría general. Madri: Universidad Carlos III de Madri, 1995, p. 109.

terceira dimensão possui grandes reflexos nos direitos fundamentais: a dimensão social.

A realidade social se impõe no permanente processo de reafirmação dos direitos. Se antes o direito de propriedade punha-se incontestavelmente como fundamental, hoje já há quem critique este status. Marcos Leite Garcia, ao analisar o direito de propriedade em sua dimensão social, afirma:

De nada adianta termos uma pretensão moral justificada positivada e seguida de sua respectiva garantia, quando a realidade social é contrária aos direitos fundamentais, da mesma forma que contrária a igualdade e da implementação de uma sociedade mais justa e solidária.⁶¹

Se a dimensão ética e jurídica ainda se fazem presentes, a realidade social é o ponto crítico no qual o direito encontra verdades intransponíveis, as quais devem ser enfrentadas. Segundo Roger Stiefelmann Leal⁶², apesar das contestações, o direito de propriedade permanece hígido no rol de direitos fundamentais, ainda que seu conteúdo e alcance sejam objeto mudanças.

Retomando a ideia dos direitos fundamentais como direitos de conteúdo dinâmico, dada a sua característica de ser uma conquista histórica da sociedade, merece atenção a doutrina das gerações ou dimensões de direitos fundamentais. Apesar das duras críticas à organização temática e evolutiva dos direitos fundamentais em dimensões (ou gerações), se faz importante salientar as principais características de cada geração de direitos, pois representam, ainda que de forma ampla, o caminhar das reivindicações e conquistas sociais.

Assim, os direitos fundamentais de primeira geração, reconhecidos nas primeiras Constituições escritas, como o direito de propriedade, são fruto do

pensamento liberal-burguês do século XVIII, de marcado cunho individualista, surgindo e afirmando-se como direitos do indivíduo frente ao Estado, mais especificamente como direitos de defesa, demarcando uma zona de não intervenção do Estado e uma esfera de autonomia individual em face de seu poder⁶³.

⁶¹ GARCIA, Marcos Leite Garcia. AQUINO, Sérgio Ricardo Fernandes de Aquino. **A propriedade é um direito fundamental?** Florianópolis: CONPEDI, 2016, p. 40.

⁶² LEAL, Roger Stiefelmann. A propriedade como direito fundamental: breves notas introdutórias. **Revista de informação legislativa**, v. 49, n. 194, p. 53-64, abr./jun. 2012, 04/2012. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496577>. Acesso em: 13 jan. 2023.

⁶³ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 12 ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015, p. 46.

Sobre os direitos civis e políticos, ditos de primeira dimensão, dentre os quais se inclui a propriedade privada, Fahd M. Awad⁶⁴ aponta que

foram os primeiros direitos do homem a serem positivados e têm como fundamento a famosa hipótese do estado de natureza, que foi, na verdade, apenas um alternativa de justificar racionalmente, ou de racionalizar, novas exigências dos homens.

Sob o pensamento do Estado liberal, “o valor personalidade era concebido como ilimitado e anterior ao Estado”⁶⁵, tendo esta doutrina surgido em contraposição ao absolutismo. Para Fahd M. Awad, o liberalismo representava, em primeira instância, a limitação e divisão da autoridade estatal.

A propriedade privada é vista, neste período inicial, como direito individual patrimonial, sujeito a poucos limites e destinado à integral satisfação e exploração econômica por seu titular. “Decorrem daí direitos excessivos ao detentor dessa riqueza.”⁶⁶

Carlos Alberto Dabus Maluf⁶⁷, ao tratar do conceito ético-econômico da propriedade, salienta que

[...] liberta dos cânones individualistas puros, por um imperativo de ordem econômica e social, a propriedade tende cada vez mais a se subordinar ao bem comum.

As inúmeras restrições e limitações que se fazem hoje ao seu livre exercício, imprimindo-lhe um caráter sobretudo dinâmico, socialmente mais útil e proveitoso [...].

Além do desenvolvimento da indústria e do crescimento econômico, o período liberal ficou marcado pela crescente desigualdade social, sem garantias de um mínimo de dignidade aos indivíduos. A sociedade assimétrica gerada pelo liberalismo causou situação conflituosa, de onde emergiram lutas sociais,

⁶⁴ AWAD, Fahd Medeiros. **Crise dos direitos fundamentais sociais em decorrência do neoliberalismo**. Passo Fundo: UPF, 2005, p. 33.

⁶⁵ AWAD, Fahd Medeiros. **Crise dos direitos fundamentais sociais em decorrência do neoliberalismo**. Passo Fundo: UPF, 2005, p. 46.

⁶⁶ Soares, 2007, p. 31.

⁶⁷ MALUF, Carlos Alberto Dabus. **Limitações ao direito de propriedade**. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 03.

capitaneadas principalmente pela classe trabalhadora, por melhores condições de trabalho e acesso à saúde, educação, previdência, etc.⁶⁸

Fahd M. Awad⁶⁹ aponta que no final do século XIX, o liberalismo até então marcado pela limitação do poder estatal passa por uma fase de transição impulsionada pela industrialização, democratização e progresso econômico. A transformação ocorre pela “incorporação de aspectos sociais” pautados na justiça social.

Sarlet, ao se referir ao momento histórico de soerguimento dos direitos de segunda dimensão, aponta que

O impacto da industrialização e os graves problemas sociais e econômicos que a acompanharam, as doutrinas socialistas e a constatação de que a consagração formal de liberdade e igualdade não gerava a garantia do seu efetivo gozo acabara, já no decorrer do século XIX, gerando amplos movimentos reivindicatórios e o reconhecimento progressivo de direitos, atribuindo ao Estado comportamento ativo na realização da justiça social⁷⁰.

As lutas e reivindicações das classes menos favorecidas impulsionaram o Estado Social, caracterizado pela intervenção do Estado nos setores econômico e social. Saindo da passividade, o Estado passa a ser provedor de direitos básicos e regulador da economia.

Essa transformação também ocorre no âmbito do Direito. A relação formal pela referência a uma lei geral e abstrata dirigida a todos os cidadãos de forma indistinta permanece como salvaguarda da ação abusiva do Estado, mas, lado a lado com leis de índole programáticas, obrigatórias para o Poder Público, que deve atuar para atender às necessidades materiais do cidadão.⁷¹

Incumbe, pois, ao Estado promover o bem estar social e assegurar a dignidade da pessoa humana, reflexos do valor igualdade e da ascensão dos

⁶⁸ ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso de. **Acesso à Terra no Estado Democrático de Direito**. Frederico Westphalen, Ed. Da URI, 1998, p. 26-27.

⁶⁹ AWAD, Fahd Medeiros. **Crise dos direitos fundamentais sociais em decorrência do neoliberalismo**. Passo Fundo: UPF, 2005, p. 47-48.

⁷⁰ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 12 ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015, p. 47.

⁷¹ ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso de. **Acesso à Terra no Estado Democrático de Direito**. Frederico Westphalen, Ed. Da URI, 1998, p. 28.

direitos sociais. Para Ferrajoli⁷², os direitos fundamentais nascem de situações de opressão e discriminação, das quais emergem lutas sociais em defesa dos mais débeis. Assim, há uma intrínseca correlação entre o fundamento axiológico de tais direitos e o contexto histórico de sua emergência; os direitos fundamentais são, portanto, conquistas, “*limitaciones de correlativos poderes y en defensa de sujetos más débiles contra la ley del más fuerte*”.

Enquanto a concepção de Estado garantidor apenas da paz social preponderava no Estado Liberal de Direito, ela passa, no Estado Social de Direito, a ter, nesse momento obrigações quanto á igualdade social, conferindo essa igualdade através de maior intervenção da economia, com o objetivo primordial de inclusão social.⁷³

O valor igualdade não se trata de que uma exata igualdade entre todos os indivíduos, posto que inalcançável. Mas também não se contenta com a simples possibilidade normativa de que os indivíduos sejam livres para buscar iguais condições e oportunidades nas sociedades complexas. A igualdade como vetor axiológico impõe o dever de promoção do indivíduo e da sociedade, ou seja, realizar ações concretas em benefício daqueles menos favorecidos com o objetivo de lhes conferir suporte, bem como programas sociais comunitários com a finalidade de progresso social e superação das desigualdades.

Para Peces-Barba, os direitos fundamentais como pretensões morais justificadas positivadas, passam ainda pelo processo de generalização⁷⁴, que

*consistirá en el progresivo, aunque nunca definitivo, ajuste entre las afirmaciones de que los derechos son naturales, es decir, que corresponden a todos los seres humanos, y una práctica restrictiva que circunscribe su disfrute a una clase social, la burguesía.*⁷⁵

⁷² FERRAJOLI, Luigi. **Democracia y garantismo**. Tradução de Perfecto A. Ibáñez, et al. Madrid: Trotta, 2008, p. 51-52.

⁷³ SOARES, Rafael Machado. **Direitos Fundamentais e Expectativas normativas**: o caso da função social no direito de propriedade. Dissertação de Mestrado. São Leopoldo: UNISINOS, 2007, pg. 35.

⁷⁴ Peces-Barba (1995, p. 170) enfrenta do direito de propriedade em face da generalização, concluindo que a propriedade não pode ser considerada uma pretensão moral justificada, logo não seria um direito fundamental, justamente por não ser possível distribuí-la a todas as pessoas. “(...) *no se puede extender a todo el mundo, y eso es un privilegio, pero, al carecer de la generalidad, no un derecho igual de todos los seres humanos (...)*”.

⁷⁵ PECES-BARBA, Gregorio. **Curso de Derechos Fundamentales**: teoría general. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid, 1995, p. 160.

Um direito fundamental enquanto estático, assegurado pelo formalismo da norma, sem efetividade e dinamismo social, não é um direito fundamental, mas uma violação à dignidade humana. É necessário que tal direito possa ser implementado, ainda que gradualmente, em favor de todos. A generalização impõe movimento contínuo, os direitos fundamentais requerem a permanência da ação estatal em prol de sua efetivação social.

O Estado deixa de ser mero espectador da atividade econômica e social e passa a agir, saindo do estágio de garantidor das relações sociais para promotor de novas relações, no âmbito social. Sai da condição de tutor das liberdades para a de promotor da ação social.⁷⁶

Na perspectiva socializante, não se pode perder de vista o paradigma democrático exigido pelas sociedades contemporâneas. Para Araújo⁷⁷ o Estado Social amplia o “sentido de democracia além dos direitos civis e políticos, alcançando o aspecto econômico e social e vendo uma maior participação e distribuição como um direito a ser estendido a todos os cidadãos”.

Para Ferrajoli⁷⁸ a democracia constitucional é fruto de uma mudança de paradigma do direito. No pós segunda guerra mundial as constituições aportaram como garantia da separação dos poderes e dos direitos fundamentais. A mudança de paradigma consiste na rigidez, ou melhor, no reconhecimento de que as Constituições ocupam posição superior nos respectivos ordenamentos jurídicos; estando asseguradas por processos pré-determinados de alteração e por métodos de controle de constitucionalidade.

Do processo de reconhecimento de supremacia constitucional decorrem alterações na condição de validade das leis, na natureza e exercício da atividade jurisdicional, bem como no papel desempenhado pela ciência jurídica. Para o autor espanhol, a principal superação se dá no âmbito da própria democracia:

⁷⁶ ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso de. **Acesso à Terra no Estado Democrático de Direito**. Frederico Westphalen, Ed. Da URI, 1998, p. 29.

⁷⁷ ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso de. **Acesso à Terra no Estado Democrático de Direito**. Frederico Westphalen, Ed. Da URI, 1998, p. 33-34.

⁷⁸ FERRAJOLI, Luigi. **Democracia y garantismo**. Tradução de Perfecto A. Ibáñez, et al. Madrid: Trotta, 2008, p. 27-28

Em efecto, la constitucionalización rígida de los derechos fundamnetales – imponiendo obligaciones y prohibiciones a los poderes públicos – há insertado em la democracia uma dimensión ‘sustancial’, que se agrega a la tradicional dimensión ‘política’, meramente ‘formal’ o ‘procedimental’.⁷⁹

Ademais, salienta Ingo W. Sarlet⁸⁰ que a noção de direitos fundamentais está intrinsecamente relacionada com as ideias de Constituição e Estado de Direito, assim, “os direitos fundamentais constituem, para além de sua função limitativa de poder (que, ademais, não é comum a todos os direitos), critérios de legitimação do poder estatal e, em decorrência, da própria ordem constitucional⁸¹”.

E neste Estado Social e Democrático, a propriedade já não pode mais ser um instrumento de exclusiva satisfação de seu proprietário, independentemente de qualquer limite ou interesse coletivo. Impõe-se então que cumpra com sua função social, atrelada à adequada e racional utilização e ao respeito ao meio ambiente.

A função social da propriedade é um instituto que dá outro caráter à propriedade. Da visão extremamente individual trazida do direito romano, ou seja, o domínio absoluto sobre a coisa (conforme a tradicional fórmula *ius utendi, fruendi et abutendi*), passa-se a uma visão que leva em conta o interesse de terceiros, impondo limites ao exercício da propriedade.⁸²

Assim, pode a propriedade ser vista sob a ótica individualista ou coletivista, com inspiração na apropriação coletiva dos meios de produção, de matriz marxista. Mas ainda pode-se pensar sobre o viés do solidarismo, no qual a terra ainda que utilizada por seu titular, pudesse gerar benefícios à coletividade⁸³.

A reação ao avanço do liberalismo econômico que marcou, sobretudo, o início do século XX, acabou por ensejar profunda revisão sobre o alcance e o significado do direito de propriedade. (...) Decorre daí a ideia de impor limitações à propriedade no sentido de que ela, além de atender os

⁷⁹ FERRAJOLI, Luigi. **Democracia y garantismo**. Tradução de Perfecto A. Ibáñez, et al. Madrid: Trotta, 2008, p. 31-32.

⁸⁰ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 12 ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015, p. 59.

⁸¹ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 12 ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015, p. 60.

⁸² ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso de. **Acesso à Terra no Estado Democrático de Direito**. Frederico Westphalen, Ed. Da URI, 1998, p. 54.

⁸³ ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso de. **Acesso à Terra no Estado Democrático de Direito**. Frederico Westphalen, Ed. Da URI, 1998, p. 55.

desejos e interesses de seu titular, pudesse também responder e servir às necessidades da sociedade⁸⁴.

Dabus Maluf⁸⁵ ao afirmar que a proteção da propriedade encontra-se inter-relacionada às necessidades sociais, explica:

Isso significa que a propriedade não mais ostenta aquela estreita e antiquada concepção do Código⁸⁶ que conferia ao titular desse direito prerrogativas individuais excepcionais; afirma-se cada vez mais forte o seu sentido social, tornando-se, assim, não instrumento de ambição e desunião dos homens, mas fator de progresso, de desenvolvimento e de bem-estar de todos.

Sob a ótica da terceira dimensão de direitos fundamentais, baseados em ideais de fraternidade ou solidariedade, o direito de propriedade é requalificado por direitos de natureza transindividual, como o direito ao meio ambiente e à qualidade de vida.

Sarlet⁸⁷ reconhece o caráter dinâmico dos direitos fundamentais ao indicar que estes passam por mutações históricas e hermenêuticas, caracterizadas por processos de expansão, cumulação e complementariedade:

Desde o seu reconhecimento das primeiras Constituições, os direitos fundamentais passaram por diversas transformações, tanto no que diz com o seu conteúdo, quanto no que concerne à sua titularidade, eficácia e efetivação⁸⁸.

A compreensão da transformação do direito subjetivo de propriedade pela função social se deu em um lento processo desenvolvido a partir da jurisprudência e de inúmeras leis restritivas do exercício de tal direito em benefícios de interesses

⁸⁴ LEAL, Roger Stiefelmann. A propriedade como direito fundamental: breves notas introdutórias. **Revista de informação legislativa**, v. 49, n. 194, abr./jun. 2012, p. 60.

⁸⁵ MALUF, Carlos Alberto Dabus. **Limitações ao direito de propriedade**. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 04.

⁸⁶ O Autor refere-se ao Código Civil de 1916, vigente à época da edição da obra citada.

⁸⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 12 ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015, p. 45 e 53.

⁸⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 12 ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015, p. 45.

gerais. O jurista francês Duguit foi pioneiro quanto a esta aguçada percepção de mudanças⁸⁹.

O doutrinador francês apresenta tese arrojada negando à propriedade o caráter de um direito subjetivo e atribuindo-lhe a noção de função social. Para Duguit, citado por Dabus Maluf⁹⁰, direito subjetivo seria o “poder atribuído à vontade de seu titular de impor-se às demais vontades”.

Maldaner e Azevedo, em pesquisa histórica do direito, apontam que a doutrina de Duguit tem por bases fático-conceituais uma “sociedade funcionalizada e assentada na solidariedade social⁹¹”, bem como a concepção de que “o direito resulta da vida social, de suas necessidades, e só assim pode ser compreendido⁹²”.

Assentada na doutrina de Durkheim, a solidariedade pode ser compreendida como uma interdependência social, baseada na divisão e especialização do trabalho e das demais funções, como políticas, administrativas, judiciárias, etc. Assim, a “solidariedade pela divisão do trabalho é o elemento fundante da coesão social nas sociedades modernas”, pois as necessidades humanas são supridas pela interação e manutenção do todo⁹³.

Por compreender o direito como resultado da ordem social, Duguit⁹⁴ entendia a doutrina dos direitos subjetivos, pautados nos direitos naturais do homem, ultrapassada pela realidade social. Assim, tais concepções serviram à realidade do pós-Revolução Francesa, mas não mais se adequavam à sociedade do pós-guerra.

⁸⁹ MALUF, Carlos Alberto Dabus. **Limitações ao direito de propriedade**. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 52.

⁹⁰ MALUF, Carlos Alberto Dabus. **Limitações ao direito de propriedade**. São Paulo: Saraiva, 1997, p.59.

⁹¹ MALDANER, Alisson Thiago; e AZEVEDO, Fatima Gabriela Soares de. **Léon Duguit e a Função Social da Propriedade no Ordenamento Jurídico Brasileiro – uma abordagem crítica na perspectiva da História do Direito**. XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI – UFS. História do Direito. Florianópolis: CONPEDI, 2015, p. 404.

⁹² MALDANER, Alisson Thiago; e AZEVEDO, Fatima Gabriela Soares de. **Léon Duguit e a Função Social da Propriedade no Ordenamento Jurídico Brasileiro – uma abordagem crítica na perspectiva da História do Direito**. XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI – UFS. História do Direito. Florianópolis: CONPEDI, 2015, p. 405.

⁹³ MALDANER, Alisson Thiago; e AZEVEDO, Fatima Gabriela Soares de. **Léon Duguit e a Função Social da Propriedade no Ordenamento Jurídico Brasileiro – uma abordagem crítica na perspectiva da História do Direito**. XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI – UFS. História do Direito. Florianópolis: CONPEDI, 2015, p. 405-406.

⁹⁴ MALDANER, Alisson Thiago; e AZEVEDO, Fatima Gabriela Soares de. **Léon Duguit e a Função Social da Propriedade no Ordenamento Jurídico Brasileiro – uma abordagem crítica na perspectiva da História do Direito**. XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI – UFS. História do Direito. Florianópolis: CONPEDI, 2015, p. 4047.

A propriedade, como instituição jurídica, nasce e transforma-se em virtude das necessidades econômicas da sociedade. Assim, a propriedade, enquanto função social, caracteriza-se pela subordinação dos interesses individuais aos interesses sociais⁹⁵.

A substituição da concepção clássica, que propunha um direito absoluto do titular, por uma versão dinâmica e humanizada, de maior densidade social, ganhou reforço no pós primeira guerra, adentrando aos textos normativos constitucionais como resultado de novas ideias políticas⁹⁶.

Se nas primeiras cartas de direitos a propriedade estava assegurada em seu viés individualista⁹⁷, pois positivada sob a ótica liberal; nos textos modernos, já sob a influência do pensamento do Estado Social, a propriedade aparece subjugada por sua finalidade social. A Constituição Mexicana de 1917, em seu art. 27, trouxe a propriedade da nação relativamente às terras e águas; a possibilidade de desapropriação de terras por utilidade pública, mediante indenização; a proteção da pequena propriedade e a função social da propriedade⁹⁸.

Na Constituição Alemã de 1919 (Constituição de Weimar), dispõe em seu Art. 153, § 2º: “A propriedade impõe obrigações. Seu uso deve constituir, ao mesmo tempo, um serviço para o mais alto interesse comum”.

Para Leal⁹⁹, o constitucionalismo liberal utilizou-se da positivação dos direitos fundamentais no texto formal e solene das Constituições com a “finalidade de impedir seu comprometimento ou violação por outros diplomas e atos normativos”, fortalecendo a observância do direito pelos poderes públicos. Todavia, alerta que tal positivação no catálogo constitucional de direitos fundamentais não confere caráter absoluto, admitindo limitações e coexistência com outros direitos igualmente tutelados.

Assim, grosso modo, se pode observar que a propriedade como direito absoluto, pautado no valor liberdade, enraizou-se pela Revolução Francesa como

⁹⁵ MALUF, Carlos Alberto Dabus. **Limitações ao direito de propriedade**. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 59-60.

⁹⁶ MALUF, Carlos Alberto Dabus. **Limitações ao direito de propriedade**. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 52-53.

⁹⁷ Declaração de direitos do homem e do cidadão – França, 1789, Art. 17. Constituição dos Estados Unidos da América – 1787, Emenda V.

⁹⁸ PINHEIRO, Karisa. Bases teóricas gerais sobre urbanização no Brasil. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, Ano IX, nº15. Salvador/BA: janeiro/2007, p. 111.

⁹⁹ LEAL, Roger Stiefelmann. A propriedade como direito fundamental: breves notas introdutórias. **Revista de informação legislativa**, v. 49, n. 194, abr./jun. 2012, p. 56.

um manifesto aos abusos feudais e reais aos direitos individuais. E, inspirada em novas ideias políticas, a propriedade passou a absorver a necessidade de cumprir com uma função social, harmonizando-se aos interesses individuais de seu titular¹⁰⁰.

Da doutrina italiana, Dabus Maluf¹⁰¹ extrai que “utilidade e a função social (...) representam a causa justificadora da tutela constitucional atribuída à propriedade e à iniciativa privada e os critérios que determinam a extensão e os limites da tal tutela”.

No Brasil, a Constituição de 1934 já assegurava o direito de propriedade na qualidade de direito individual (art. 113, caput), ao mesmo tempo que o restringe, afirmando que o seu exercício não pode ir contra o interesse social ou coletivo (art. 113, item 17).

Dabus Maluf¹⁰² assim interpreta a novidade apresentada pela CF/1934:

Com a nova orientação vibrava-se um golpe de morte no princípio tradicional da intangibilidade e inviolabilidade do direito de propriedade, e se conferia a esta uma forma mais humana, flexível, dinâmica, capaz de atender com mais eficiência às novas exigências sociais e aos objetivos humanos superiores.

Insta apontar que, conforme levantamento histórico realizado por Maldaner e Azevedo¹⁰³, as discussões doutrinárias na década de 1930 apresentavam uma “disputa conceitual acerca do termo função social”, prevalecendo a orientação no sentido representar uma limitação em benefício do interesse social ao direito de propriedade, não mais tido por absoluto. Assim, o alcance do termo desvincula-se das orientações teóricas iniciais de Duguit, quer seja, ainda que admitida a função social da propriedade na ordem constitucional, esta não implica a negação do direito de propriedade como direito subjetivo individual.

¹⁰⁰ MALUF, Carlos Alberto Dabus. **Limitações ao direito de propriedade**. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 52.

¹⁰¹ MALUF, Carlos Alberto Dabus. **Limitações ao direito de propriedade**. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 56.

¹⁰² MALUF, Carlos Alberto Dabus. **Limitações ao direito de propriedade**. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 72.

¹⁰³ MALDANER, Alisson Thiago; e AZEVEDO, Fatima Gabriela Soares de. **Léon Duguit e a Função Social da Propriedade no Ordenamento Jurídico Brasileiro – uma abordagem crítica na perspectiva da História do Direito**. XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI – UFS. História do Direito. Florianópolis: CONPEDI, 2015, p. 418.

A Constituição de 1946, em seu art. 147, vai além em seu texto, ao condicionar o uso da propriedade ao bem-estar social e indicar a “justa distribuição da propriedade com igual oportunidade para todos” como valor a ser realizado pela legislação¹⁰⁴.

A Constituição de 1988, a seu turno, incorpora ao direito de propriedade seu caráter individual como reflexo da primeira geração de direitos fundamentais (art. 5º, caput e inciso XXII), reafirma o cumprimento da função social como reflexo da segunda geração de direitos fundamentais (art. 5º, inciso XXIII; art. 170, III; art. 182, §2º; art. 186) e vai além, pois a vincula com a necessária proteção ambiental, como reflexo dos direitos de terceira geração (art. 186, II c/c art. 225).

Analisando o texto constitucional de 1988, Dabus Maluf¹⁰⁵ salienta que “ao mesmo tempo em que a propriedade é regulamentada como direito individual fundamental, releva-se o interesse público de sua utilização e de seu aproveitamento adequados aos anseios sociais”.

Os direitos fundamentais são complementares, indivisíveis e uma geração (ou dimensão) ressignifica a outra. Nesse sentido, o direito de propriedade, o direito à moradia e o direito ao meio ambiente equilibrado, apesar de direitos autônomos, são axiologicamente correlatos e possuem pontos de comunicação e proteção comum, bem como pontos de mútua restrição. Assim, perpassando a ideia de direitos prestacionais por parte do Estado, incumbe a este promover o direito de acesso à terra, promovendo as políticas públicas necessárias a uma adequada e justa distribuição do espaço territorial, sejam urbano ou rural.

A propriedade nasceu da apropriação pelo trabalho e por uma natural limitação em razão das necessidades humanas; passou por um período de intensa exploração econômica individual de maneira quase ilimitada; e enfrentou reflexões de caráter social face às crescentes desigualdades sociais geradas pelo liberalismo, que implicaram em noções de racional aproveitamento e equitativa distribuição. Diante desta superficial linha de evolução que se indaga os rumos do direito de propriedade nas sociedades contemporâneas.

¹⁰⁴ MALUF, Carlos Alberto Dabus. **Limitações ao direito de propriedade**. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 75.

¹⁰⁵ MALUF, Carlos Alberto Dabus. **Limitações ao direito de propriedade**. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 77.

Os direitos fundamentais são conceitos históricos e por isso sofrem adaptações em seu âmbito de proteção a depender do contexto social e político no qual encontram-se inseridos. Logo, natural que tais direitos movimentem-se, ou seja, que a sua proteção seja concebida aos olhos do novo contexto que se impõe.

1.2 A propriedade urbana na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional – Código Civil (Lei 10.406/2002) e Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001): instrumentos de efetivação do paradigma constitucional

O direito de propriedade, no cenário normativo brasileiro atual, possui base constitucional como direito fundamental individual e regramento específico no Código Civil. Ademais, variadas normas, tratando de temas como direito urbanístico, ambiental, administrativo, consumerista, restrições a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros, empreendimentos imobiliários e parcelamentos urbanos e rurais, etc., apresentam conformações e restrições ao exercício do direito de propriedade.

Interessa-nos, neste estudo, extrair do texto constitucional de 1988 as balizas conceituais norteadoras da propriedade urbana, considerada direito fundamental, e, a partir da legislação específica – Código Civil e Estatuto da Cidade, verificar os instrumentos de efetivação do paradigma constitucional.

Leal¹⁰⁶, partindo da premissa de que os direitos fundamentais não possuem caráter absoluto, indica que as limitações aos direitos constitucionalmente assegurados podem advir tanto de restrições expressas no texto constitucional, quanto de restrições implícitas, decorrentes da proteção a outros bens jurídicos. Ademais, podem as restrições ser diretamente constitucionais ou advir da legislação infraconstitucional, em razão de autorização presente na carta magna (restrições indiretamente constitucionais).

As restrições indiretamente constitucionais por expressa reserva legal, por sua vez, caracterizam-se pela atribuição ao legislador do poder de limitar o exercício do direito. Verifica-se, no caso, cláusula constitucional

¹⁰⁶ LEAL, Roger Stiefelmann. A propriedade como direito fundamental: breves notas introdutórias. *Revista de informação legislativa*, v. 49, n. 194, abr./jun. 2012, p. 57

expressa em que se autoriza o Poder Legislativo a estabelecer normas restritivas ao exercício de determinado direito fundamental¹⁰⁷.

Dabus Maluf¹⁰⁸ dedica boa parte de sua obra a analisar as restrições e limites do exercício do direito de propriedade, sejam limitações voluntárias, administrativas ou legais, advindas estas de variados ramos do direito (civil, urbanístico, ambiental, consumidor, etc.); e conclui que “as limitações ao direito de propriedade estão intimamente ligadas à própria evolução desse direito”.

Nos termos da Constituição Federal de 1988, a propriedade encontra-se expressamente vinculada ao cumprimento da função social¹⁰⁹:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)
XXII - é garantido o direito de propriedade;
XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

Para Pamplona Filho e Fernandez¹¹⁰, “a inclusão da função social da propriedade no art. 5º da Constituição Federal, nomeadamente no Título reservado aos Direitos e Garantias Fundamentais, evidencia que ela não desnatura a condição de direito individual do direito de propriedade”.

No mesmo sentido, salienta Leal¹¹¹ que a menção à função social não descaracteriza o conteúdo essencial do direito de propriedade, ou seja, ainda que ocorra o descumprimento da função social, permanece hígida a garantia jurídico-constitucional de proteção à propriedade privada. Todavia, a situação autoriza a

¹⁰⁷ LEAL, Roger Stiefelmann. A propriedade como direito fundamental: breves notas introdutórias. **Revista de informação legislativa**, v. 49, n. 194, abr./jun. 2012, pg. 57

¹⁰⁸ MALUF, Carlos Alberto Dabus. **Limitações ao direito de propriedade**. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 199.

¹⁰⁹ Insta apontar, entretanto, que a previsão da função social na CF/1988 não é novidade no constitucionalismo brasileiro. A Constituição de 1934, em seu artigo 113, já determinava que o direito de propriedade “não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo”. Na sequência, a Carta de 1937 apenas indicava que o conteúdo e limites de tal direito seriam definidos por lei (art. 122). Já a Constituição de 1946 apresentava a condicionando do “bem-estar social” (art. 147). A constituição de 1967 (art. 150 e art. 157, inciso III), bem como a EC nº 01/69 (art. 153 e art. 160, inciso III), garantiam o direito de propriedade e fixavam a função social da propriedade como princípio da ordem econômica.

¹¹⁰ PAMPLONA FILHO, Rodolfo; FERNANDEZ, Leandro. A Função Social da Propriedade na Constituição de 1988: Contornos Conceituais e Dimensões Eficaciais. **Revista FAPAD - Revista da Faculdade Pan-Americana de Administração e Direito**, Curitiba (PR), v. 1, n. 2, 2021, p. 05.

¹¹¹ LEAL, Roger Stiefelmann. A propriedade como direito fundamental: breves notas introdutórias. **Revista de informação legislativa**, v. 49, n. 194, abr./jun. 2012, p. 61.

imposição de sanções, conforme procedimentos previamente estabelecidos na legislação.

Assim, caso desatendida a função social da propriedade, a própria Constituição prevê a possibilidade de aplicação da desapropriação sanção, nos termos do art. 184 para imóveis rurais e art. 182 para imóveis urbanos. Nestas hipóteses, ainda que o titular se veja desaposado de seu direito de propriedade via desapropriação, estaremos no âmbito de proteção do direito de propriedade em sua percepção constitucional¹¹². Ou seja, a desapropriação sanção opera como instrumento de efetivação do paradigma constitucional de propriedade, sob a aplicação da função social.

Assim, a função social não seria em si uma limitação ao direito de propriedade, mas elemento integrante do próprio conteúdo de tal direito. No art. 182 da Constituição Federal de 1988, verifica-se que a propriedade urbana objetivará ao “pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”, devendo conformação “às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.” Salienta-se, pois, que a função social da propriedade urbana vincula-se diretamente, por expressa disposição constitucional, ao “desenvolvimento das funções sociais da cidade” e à garantia do “bem-estar de seus habitantes”.

De forma ainda mais clara, estabelece em relação a imóveis rurais:

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Mas a Constituição vai além, pois consagra ainda a função social da propriedade como princípio da ordem econômica, ao assim dispor:

¹¹² LEAL, Roger Stiefelmann. A propriedade como direito fundamental: breves notas introdutórias. **Revista de informação legislativa**, v. 49, n. 194, abr./jun. 2012, p. 61.

Constituição Federal de 1988, Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existências dignas, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...]
 II - propriedade privada;
 III - função social da propriedade; [...]

Desta forma, para a compreensão dos contornos constitucionais de tal direito, necessário compreender primeiramente o que se entende, de modo geral, por função social.

Na doutrina de Duguit, explicada por Dabus Maluf¹¹³, a função social pode ser compreendida com a efetiva utilização da coisa (das riquezas), seja para fins individuais ou coletivos, considerando os indivíduos como peças de um grande corpo social. Assim, função social da propriedade confunde-se com a função do próprio indivíduo, enquanto detentor de uma riqueza, perante o corpo social.

Pautada na solidariedade social, a doutrina de Duguit entende que cada indivíduo deve cumprir com suas obrigações em sociedade. A própria liberdade estaria atrelada ao poder-dever de desenvolver suas habilidades e utilizar seus bens a fim de colaborar com a coesão social.¹¹⁴

Assim, a função social do detentor da riqueza, ou seja, a prestação a que está obrigado a cumprir, é, precisamente, a de fazê-la se reproduzir, multiplicando a riqueza individual e, conseqüentemente, o montante da riqueza social. Utilizada dessa forma, garantida está a propriedade privada.¹¹⁵

Sob visão crítica, Maldaner e Azevedo¹¹⁶ apontam que a teoria de Duguit, embora importante marco teórico do início do século XX, em sua essência fortalece a situação de desigualdade social, pois afirma que cada indivíduo deve cumprir com

¹¹³ MALUF, Carlos Alberto Dabus. **Limitações ao direito de propriedade**. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 61-62.

¹¹⁴ MALDANER, Alisson Thiago; e AZEVEDO, Fatima Gabriela Soares de. **Léon Duguit e a Função Social da Propriedade no Ordenamento Jurídico Brasileiro – uma abordagem crítica na perspectiva da História do Direito**. XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI – UFS. História do Direito. Florianópolis: CONPEDI, 2015, p. 407-408.

¹¹⁵ MALDANER, Alisson Thiago; e AZEVEDO, Fatima Gabriela Soares de. **Léon Duguit e a Função Social da Propriedade no Ordenamento Jurídico Brasileiro – uma abordagem crítica na perspectiva da História do Direito**. XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI – UFS. História do Direito. Florianópolis: CONPEDI, 2015, p. 410.

¹¹⁶ MALDANER, Alisson Thiago; e AZEVEDO, Fatima Gabriela Soares de. **Léon Duguit e a Função Social da Propriedade no Ordenamento Jurídico Brasileiro – uma abordagem crítica na perspectiva da História do Direito**. XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI – UFS. História do Direito. Florianópolis: CONPEDI, 2015, p. 410.

a sua função dentro do corpo social, seja o detentor de riquezas ou o não detentor, explorado em seu trabalho.

Ademais, para os autores, a concepção de propriedade como função social de Duguit historicamente apresentou-se muito mais como uma teoria a ser refutada do que propriamente uma doutrina seguida e incorporada em nossa ordem constitucional. Isto porque as normativas brasileiras não afastaram o direito de propriedade do rol de direitos individuais, apenas admitiram sua conformação em prol de interesses sociais e coletivos¹¹⁷.

Nestas linhas, o termo função social acabou por ser incorporado no direito brasileiro sob concepção própria e alinhado aos anseios políticos locais. Sobre a noção de função social, a moderna doutrina de Comparato¹¹⁸ estabelece que

significa um poder, mais especificamente, o poder de dar ao objeto da propriedade destino determinado, de vinculá-lo a certo objetivo. O adjetivo social mostra que esse objetivo corresponde ao interesse coletivo e não ao interesse próprio do dominus-, o que não significa que não possa haver harmonização entre um e outro. Mas, de qualquer modo, se se está diante de um interesse coletivo, essa função social da propriedade corresponde a um poder-dever do proprietário, sancionável pela ordem jurídica.

Para Pamplona Filho e Fernandez¹¹⁹, a função social da propriedade pode ser “compreendida não como uma limitação externa a um direito subjetivo, mas como aspecto integrante de uma situação jurídica complexa”, que “impõe nova configuração a um instituto milenar”.

Para os referidos autores¹²⁰, “em verdade, a função social integra a conformação interna do instituto da propriedade, sendo dela indissociável”. Desta forma, não se trata de elemento externo que condiciona ou limita o exercício do

¹¹⁷ MALDANER, Alisson Thiago; e AZEVEDO, Fatima Gabriela Soares de. **Léon Duguit e a Função Social da Propriedade no Ordenamento Jurídico Brasileiro – uma abordagem crítica na perspectiva da História do Direito**. XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI – UFS. História do Direito. Florianópolis: CONPEDI, 2015, p. 422-425.

¹¹⁸ COMPARATO, Fábio Konder. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE DOS BENS DE PRODUÇÃO. **REVISTA DE DIREITO MERCANTIL** - 63, p. 75. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/6088820/mod_resource/content/1/COMPARATO%20-%20Fun%C3%A7%C3%A3o%20social%20%28bens%20de%20produ%C3%A7%C3%A3o%29.pdf

¹¹⁹ PAMPLONA FILHO, Rodolfo; FERNANDEZ, Leandro. A Função Social da Propriedade na Constituição de 1988: Contornos Conceituais e Dimensões Eficaciais. **Revista FAPAD** - Revista da Faculdade Pan-Americana de Administração e Direito, Curitiba (PR), v. 1, n. 2, 2021, p. 01.

¹²⁰ PAMPLONA FILHO, Rodolfo; FERNANDEZ, Leandro. A Função Social da Propriedade na Constituição de 1988: Contornos Conceituais e Dimensões Eficaciais. **Revista FAPAD** - Revista da Faculdade Pan-Americana de Administração e Direito, Curitiba (PR), v. 1, n. 2, 2021, p. 03.

direito, mas sim de um dos próprios elementos essenciais da propriedade privada que, em última análise, fundamenta a proteção da apropriação privada.

Dabus Maluf¹²¹ ao tratar das limitações internas da propriedade, expõe que a função social tem caráter positivo, pois “limita a propriedade não em função do que o proprietário não pode fazer, mas no sentido do que ele deve fazer. Tem um caráter teleológico, igual ao existente no abuso do direito”.

Pamplona Filho e Fernandez¹²² apresentam a função social como um complexo de dimensões eficaciais, a partir dos efeitos irradiados. Assim, a função social teria (a) dimensão restritiva de posições jurídicas, (b) dimensão impositiva do exercício de posições jurídicas, (c) dimensão sancionatória, (d) dimensão interpretativa e (e) dimensão legitimadora de intervenções legislativas.

Por dimensão restritiva, baseada na ideia de que autonomia não se confunde com livre arbítrio, entende-se o “plexo de limitações à atuação do proprietário, proscrevendo condutas incompatíveis com a contribuição para o bem comum”¹²³. Imporia, portanto, um dever de abstenção, do proprietário e de terceiro, de agir contra os fins sociais e típicos do direito de propriedade.

Na dimensão impositiva, a propriedade obriga ao cumprimento de uma gama de finalidades úteis sob o ponto de vista econômico, ambiental e social. Esta dimensão promocional, caracterizada por deveres, foi especialmente retratada na Constituição, ao vincular a desapropriação-sanção ao não cumprimento da função social urbana e rural (art. 182 e 186 da CF)¹²⁴. Via de consequência, a dimensão sancionatória negativa, significaria justamente esta imposição de ônus ou sanções ao titular pelo desrespeito à função social¹²⁵.

A seu turno, a dimensão interpretativa destina-se especialmente aos órgãos

¹²¹ MALUF, Carlos Alberto Dabus. **Limitações ao direito de propriedade**. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 51.

¹²² PAMPLONA FILHO, Rodolfo; FERNANDEZ, Leandro. A Função Social da Propriedade na Constituição de 1988: Contornos Conceituais e Dimensões Eficaciais. **Revista FAPAD - Revista da Faculdade Pan-Americana de Administração e Direito**, Curitiba (PR), v. 1, n. 2, 2021, p. 07.

¹²³ PAMPLONA FILHO, Rodolfo; FERNANDEZ, Leandro. A Função Social da Propriedade na Constituição de 1988: Contornos Conceituais e Dimensões Eficaciais. **Revista FAPAD - Revista da Faculdade Pan-Americana de Administração e Direito**, Curitiba (PR), v. 1, n. 2, 2021, p. 7.

¹²⁴ PAMPLONA FILHO, Rodolfo; FERNANDEZ, Leandro. A Função Social da Propriedade na Constituição de 1988: Contornos Conceituais e Dimensões Eficaciais. **Revista FAPAD - Revista da Faculdade Pan-Americana de Administração e Direito**, Curitiba (PR), v. 1, n. 2, 2021, p. 07-08.

¹²⁵ PAMPLONA FILHO, Rodolfo; FERNANDEZ, Leandro. A Função Social da Propriedade na Constituição de 1988: Contornos Conceituais e Dimensões Eficaciais. **Revista FAPAD - Revista da Faculdade Pan-Americana de Administração e Direito**, Curitiba (PR), v. 1, n. 2, 2021, p. 09.

e entes públicos, estabelecendo balizas interpretativas. Assim, “compete ao julgador, ao interpretar leis e atos privados submetidos à sua apreciação, assegurar o resultado que promova a realização, na maior medida possível, do princípio da função social da propriedade¹²⁶”.

Por fim, a dimensão legitimadora de intervenções legislativas, destina-se a conformar a atuação do legislador na definição do estatuto jurídico aplicável a cada espécie de propriedade, conciliando interesses individuais do titular e interesses da coletividade¹²⁷.

A partir destas diversas dimensões assumidas pela função social da propriedade, podemos estudar e apontar os reflexos na legislação constitucional e infraconstitucional, com enfoque na propriedade urbana e seus estatutos jurídicos norteadores. Leal¹²⁸, utilizando-se dos ensinamentos de Pontes de Miranda, aponta que

a propriedade exige complementação normativa voltada à sua conformação. Trata-se de garantia institucional que demanda do legislador a promulgação *de complexo normativo que assegure a existência, a funcionalidade, a utilidade privada desse direito* (Grifo do autor).

No plano constitucional, a função social muito além de consubstancia-se apenas como elemento definidor de hipótese de perda da propriedade (desapropriação sanção) e causa especial de aquisição originária da propriedade (usucapião especial constitucional), determina a criação, pelo Poder Público, de políticas públicas urbana e rural. Os artigos 182 e 186 da Carta Constitucional determinam a criação de programas políticos, tanto no campo legislativo quanto administrativo, da política urbana e agrária que estabeleçam regras e princípios acerca da ordenação e uso do solo, a servir de baliza para a atuação pública e privada.

A partir do regramento constitucional, podemos observar que os contornos objetivos da propriedade na legislação infraconstitucional encontram guarida

¹²⁶ PAMPLONA FILHO, Rodolfo; FERNANDEZ, Leandro. A Função Social da Propriedade na Constituição de 1988: Contornos Conceituais e Dimensões Eficaciais. **Revista FAPAD** - Revista da Faculdade Pan-Americana de Administração e Direito, Curitiba (PR), v. 1, n. 2, 2021, p. 11.

¹²⁷ PAMPLONA FILHO, Rodolfo; FERNANDEZ, Leandro. A Função Social da Propriedade na Constituição de 1988: Contornos Conceituais e Dimensões Eficaciais. **Revista FAPAD** - Revista da Faculdade Pan-Americana de Administração e Direito, Curitiba (PR), v. 1, n. 2, 2021, p. 11-12.

¹²⁸ Grifos do autor. LEAL, Roger Stiefelmann. A propriedade como direito fundamental: breves notas introdutórias. Revista de informação legislativa, v. 49, n. 194, abr./jun. 2012, p. 59.

especialmente em dois diplomas normativos: o Código Civil que disciplina a base jurídica de cunho patrimonial e individual e o Estatuto da Cidade que apresenta as diretrizes gerais da política urbana nacional.

Assim, insta apontar, de plano, os contornos legais gerais conferidos pelo Código Civil:

Art. 1.228. 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 [...].

A lei civilista afirma a concepção clássica de propriedade, apresentando os poderes do domínio (faculdades de usar, gozar, dispor da coisa e o direito de reavê-la) como inerente ao proprietário. Assim, pode-se asseverar que a legislação brasileira não renegou de toda a visão liberal, consagrando, em um primeiro plano, o direito de propriedade como direito individual e patrimonial. Ou seja, a priori, o direito de propriedade se encontra entre os bens jurídicos patrimoniais a disposição dos interesses pessoais do titular e como tal é protegido pelo ordenamento jurídico.

Nesta toada, o Código Civil regulará a aquisição do direito de propriedade, a posse e os direitos reais limitados sobre imóveis, o exercício da propriedade sob a forma condominial, o exercício dos poderes de disposição, limitações voluntárias, direitos de vizinhança, transmissão inter vivos e causa mortis, bem como a perda da propriedade. No corpo de tais regulamentações já adverte o CC acerca da observância das finalidades econômicas e sociais, bem como da proibição do abuso do direito de propriedade.

Art. 1.228 [...]

§ 1. 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.

§ 2. **São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade**, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem.

§ 3. O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente.

§ 4. O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços

considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante.

§ 5. No caso do parágrafo antecedente, o juiz fixará a justa indenização devida ao proprietário; pago o preço, valerá a sentença como título para o registro do imóvel em nome dos possuidores (Grifo do autor).

De maior relevância para o presente estudo, pois direcionado à propriedade urbana, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01) tem por objetivo estabelecer “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 ambiental¹²⁹”, regulamentando e executando a política urbana prevista nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Neste contexto, estabelece em seu art. 2º extenso rol de diretrizes gerais da política urbana, a qual “tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”.

Sobre a função social da propriedade, estabelece o Estatuto da Cidade:

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

Ademais, destaca-se a previsão dos artigos 5º a 8º do Estatuto da Cidade, os quais disciplinam em maiores detalhes o procedimento a ser seguido pelos Municípios, para fins de desestimular a ociosidade do solo urbano e o descumprimento da função social da propriedade urbana. Para tais fins, prevê a notificação para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, a progressividade das alíquotas do IPTU no tempo e, por fim, sanciona com a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, regulamentando o Art. 182, § 4º da CF/1988¹³⁰:

¹²⁹ Art. 1º, Parágrafo único da Lei 10.257/2001.

¹³⁰ CF/1988, Art. 182, (...) § 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Já em complemento ao art. 183 da CF/1988, estabelece a usucapião especial de imóvel urbano, de modo individual e coletivo, em benefício daqueles que através da posse exercem a função social. Além de tais instrumentos de política urbana, o Estatuto apresenta outros institutos aptos a favorecer a diversificação do uso e aproveitamento do solo urbano, tais como o direito de superfície, o direito de preempção, a outorga onerosa do direito de construir, a transferência do direito de construir, as operações urbanas consorciadas, o estudo de impacto de vizinhança, etc.

Merece destaque, ainda, a diretriz tributária-econômica presente no art. 47 do Estatuto da Cidade que afirma que “os tributos sobre imóveis urbanos, assim como as tarifas relativas a serviços públicos urbanos, serão diferenciados em função do interesse social”.

Por derradeiro, relevante é a determinação de instituição de uma política urbana integral, de ordenação e desenvolvimento urbano que observem a participação popular, através de uma gestão democrática da cidade¹³¹, indicando assim a presença de um direito à cidade. Entre as diretrizes da política urbana está a “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 gerações¹³²”.

Como se observa e se extrai da Constituição, do Código Civil e do Estatuto da Cidade, a função social da propriedade urbana encontra-se intimamente relacionada e dependente da função social da cidade e da garantia do bem-estar de seus habitantes. Desta forma, o fenômeno urbano e as relações sociais que aí se desenvolvem passam a ser estudadas sob a ótica do direito à cidade.

¹³¹ Art. 2º, II e Art. 43 a 45 do Estatuto da Cidade.

¹³² Art. 2º, I do Estatuto da Cidade.

CAPÍTULO II – DO DIREITO À CIDADE: CONGLOMERADOS URBANOS INFORMAIS E FUNÇÃO SOCIAL DAS CIDADES

A urbanização no Brasil foi impulsionada por processos de crises e reestruturações do setor econômico-produtivo, industrialização e reorganização espacial das populações rurais e migrantes. A atuação pública, seja pela efetiva intervenção urbana ou pela omissão também se apresenta como circunstância determinante para a configuração urbana assimétrica e excludente.

As remodelações urbanas, que determinam demolições, reconstruções e deslocamentos de populações, assim como a omissão ou insuficiência do setor público na implementação de políticas habitacionais e na fiscalização dos parcelamentos efetivados ao alvedrio, favorecem o surgimento de núcleos urbanos informais.

As populações residentes em áreas faveladas e irregulares sofrem processos de segregação, não apenas espacial, mas também de ordem econômica, social e política. O Direito à Cidade, calcado nas diversas funções urbanas, visa combater tal diferenciação social, pela recuperação do valor de uso dos espaços urbanos e pela gestão democrática das cidades.

2.1 Formação dos conglomerados urbanos informais no Brasil: reflexos da industrialização e urbanização

A queda do absolutismo e a ascensão do liberalismo na Europa nos últimos anos do Séc. XVIII, bem como a burguesia e industrialização emergentes no séc. XIX, produziram a cidade industrial europeia do limiar do séc. XX. Sobre a relação industrialização e cidades, Maricato¹³³ aponta que:

As cidades, *locus* da produção industrial, passariam por verdadeira reviravolta, a começar pelo intenso crescimento demográfico decorrente da força de trabalho que vinha do campo. As relações emergentes de propriedade da terra na pátria do capital industrial ocasionaram a dispensa de camponeses, que, disponíveis, rumaram para as cidades, constituindo força de trabalho abundante para a indústria nascente. O Brasil viveria a relação entre a propriedade da terra/ industrialização/ urbanização, com algumas semelhanças e muitas diferenças, quase dois séculos depois.

¹³³ MARICATO, Ermínia. **Habitação e Cidade**. 7. ed. São Paulo: Atual, 2004, p. 15.

Assim, durante o período colonial brasileiro, as cidades serviam como polos locais, atendendo às questões burocráticas da administração colonial e dando suporte às atividades financeiras e comerciais de exportação agrícola. Neste período, as pequenas vilas coloniais não formavam uma rede urbana interconectada. Ademais, os interesses públicos confundiam-se com os interesses dos colonos (coronéis) – donos das terras e do poder político local.

Os fatos ocorridos no período conhecido como Brasil Imperial (1822 a 1889), devem ser considerados para a compreensão do desenvolvimento urbano no Brasil ocorrido com maior intensidade no século XX. O desembarque da família real portuguesa no Brasil, no início do ano de 1808, serviu de fomento à abertura dos portos e do setor industrial brasileiro às exportações, bem como propiciou a criação de escolas e faculdades, abrindo espaço para as ciências e artes¹³⁴.

Os núcleos urbanos, de regra, erguiam-se, até então, em torno de uma capela, representando o estreito vínculo entre Igreja Católica e Estado. Exemplo deste mutualismo pode ser visto no teor do Decreto 1.318, de 30 de janeiro de 1854, editado para dar execução à Lei de Terras – Lei nº 601 de 18 de Setembro de 1850. Referido Decreto estabelece, em seu art. 97, o importante papel dos Vigários na recepção de declarações de posse de terras, constituindo um primeiro passo para a discriminação das terras públicas das privadas.

Decreto 1.318, de 30 de janeiro de 1854. Art. 97. Os Vigários de cada huma das Freguezias do Imperio são os encarregados de receber as declarações para o registro das terras, e os incumbidos de proceder á esse registro dentro de suas Freguezias, fazendo-o por si, ou por escreventes, que poderão nomear, e ter sob sua responsabilidade¹³⁵.

Observa-se que, durante o anterior período colonial, vigoraram no Brasil as Ordenações da Coroa Portuguesa, sob regime das sesmarias, que estabeleciam concessão de grandes latifúndios com o objetivo colonização do território e implementação da produção agrícola. Com a declaração de Independência em 1822, cessaram as concessões de novas sesmaria e, diante da falta de normas, o uso e transmissão das terras se fez de forma desordenada, prevalecendo a ocupação e posse útil da terra.

¹³⁴ MARICATO, Ermínia. **Habitação e Cidade**. 7. ed. São Paulo: Atual, 2004, p. 16.

¹³⁵ BRASIL. **DECRETO Nº 1.318 DE 30 DE JANEIRO DE 1854**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dim/dim1318.htm Acesso em: 26 fev. 2023.

De 1822 a 1850, com a indefinição do Estado em relação à ocupação da terra, esta se dá de forma ampla e indiscriminada. (...) A promulgação da Lei de Terras teve, contudo, maior impacto sobre a ordenação das ruas e casarios nos núcleos urbanos, já que ela distingue, pela primeira vez na história do país, o que é solo público e o que é solo privado.¹³⁶

Nos termos da Lei de Terras, a situação fundiária assim se apresentava: “a) sesmeiros legítimos; b) sesmeiros não legitimados; c) posseiros em situação de fato; d) terras devolutas, sem ocupação¹³⁷”.

Os sesmeiros legítimos detinham títulos que lhes permitia solicitar à repartição competente a outorga de “título definitivo de domínio privado”. Os sesmeiros não legitimados, a seu turno, se cultivassem a terra e ali tivessem moradia habitual, estando na posse diretamente ou por concessionários, poderiam solicitar a revalidação de seus títulos, adquirindo domínio privado com a demarcação de suas áreas¹³⁸.

Aos posseiros era possível a legitimação de suas posses, desde que fossem “mansas e pacíficas, adquiridas por ocupação primária, ou havidas do primeiro ocupante, que se acharem cultivadas, ou com princípio de cultura, e morada, habitual do respectivo posseiro, ou de quem o represente” (Art. 5º, caput da Lei de Terras¹³⁹). Com a legitimação, a posse poderia ser hipotecada, reconhecendo-se o domínio privado. As terras devolutas, por sua vez, de titularidade pública poderiam ser vendidas a particulares¹⁴⁰.

Inaugura-se, assim, a propriedade formalmente privada no Brasil. Foi neste mesmo período que se consolida o latifúndio rural, seja pela expulsão de pequenos posseiros e demarcação das terras devolutas feitas sob a influência dos coronéis, ou ainda pela ausência de recursos da grande maioria da população - escravos libertos, trabalhadores rurais e imigrantes – para a aquisição onerosa de terras do poder público.

¹³⁶ MARICATO, Ermínia. **Habitação e Cidade**. 7. ed. São Paulo: Atual, 2004, p. 23.

¹³⁷ CASSETARI, Christiano. SALOMÃO, Marcos Costa. **Registro de Imóveis**. Indaiatuba: Editora Foco, 2022, p. 14.

¹³⁸ CASSETARI, Christiano. SALOMÃO, Marcos Costa. **Registro de Imóveis**. Indaiatuba: Editora Foco, 2022, p. 14.

¹³⁹ BRASIL. **Lei nº 601 de 18 de Setembro de 1850**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm Acesso em 26/02/2023.

¹⁴⁰ CASSETARI, Christiano. SALOMÃO, Marcos Costa. **Registro de Imóveis**. Indaiatuba: Editora Foco, 2022, p. 15.

Um vasto patrimônio do Estado, urbano e rural, passou então para a esfera privada. A antiga forma corriqueira de acesso à terra – concessão arbitrária ou ocupação pura e simples – passaria a ser considerada crime a partir de então. Uma parte da população branca livre ficaria sem terra, dependente dos latifúndios para sua sobrevivência¹⁴¹.

A ascensão da República (1889), embora sem grandes rupturas ideológicas, juntamente com o fim da escravidão, a emergência do trabalho livre e a institucionalização da terra como propriedade privada, são fatos intrínsecos ao nascimento do processo de urbanização brasileiro.

As disputas políticas que se estenderam por todo o Império (1822 a 1889), culminando com a Lei de Terras (1850), a abolição da escravidão (1888) e a proclamação da República (1889), compõem um conjunto de medidas e acontecimentos que viabilizariam as condições para a industrialização/urbanização no final daquele século¹⁴².

A população brasileira ainda residia em sua maioria nas áreas rurais, vivendo em pequenas propriedades ou laborando nas fazendas na condição de empregados. Os trabalhadores do incipiente setor industrial e os imigrantes recém-chegados¹⁴³ instalavam-se nos cortiços das regiões centrais das maiores cidades, via de regra, acomodando as numerosas famílias em pequenos espaços. Insta salientar a quase inexistência de normas urbanísticas no período¹⁴⁴, em consequência, a expansão das ruas e a construção do casario se fez de forma desalinhada e sem maiores preocupações.

Economicamente, o Brasil, no início do século XX, ainda era predominantemente rural, tendo como principal atividade produtiva a cafeicultura e os engenhos de açúcar, localizados em sua maioria na Região Sudeste, bem como no sul do Estado da Bahia. Assim, as cidades funcionavam principalmente como

¹⁴¹ MARICATO, Ermínia. **Habitação e Cidade**. 7. ed. São Paulo: Atual, 2004, p. 23.

¹⁴² MARICATO, Ermínia. **Habitação e Cidade**. 7. ed. São Paulo: Atual, 2004, p. 17.

¹⁴³ No período entre 1870 e 1920, momento áureo do largo período denominado como da “grande imigração”, aportaram no Brasil aproximadamente 1,4 milhões de italianos e de 1920 a 1929, desembarcaram 75.801 imigrantes alemães, conforme dados do IBGE. (<https://brasil500anos.ibge.gov.br/territorio-brasileiro-e-povoamento/italianos.html>).

¹⁴⁴ Maricato (Habitação e Cidade, p. 14) salienta que “apenas entre 1750 e 1777, entretanto, foi instituída uma política de urbanização, com incentivo à criação de vilas que deveriam seguir as mesmas normas utilizadas no território português. [...] Essa legislação recomendava um sistema viário em que ruas e praças deveriam se organizar em forma de xadrez, instituindo também normas para os lotes, quadras e fachadas [...]”.

centros para a comercialização e exportação/importação de produtos agrícolas, tendo maior relevância as regiões portuárias.

Para Maricato¹⁴⁵, a urbanização brasileira se inicia de modo concreto somente a partir do século XX.

Conforme Recenseamento do ano de 1920¹⁴⁶, o número de estabelecimentos industriais no Brasil aumentou de 2.998 no ano de 1907 para 13.336 no ano de 1920, representando um aumento de aproximadamente 344%; quanto ao número de operários o aumento nos mesmos anos foi de 136.420 para 275.512 operários empregados nos setores industriais. Neste mesmo Recenseamento de 1920, em seu volume dedicado à população, o município do Rio de Janeiro apresentou população de 579.033 habitantes¹⁴⁷.

Pelos dados coletados no recenseamento já se podia verificar a forte tendência para a industrialização e, conseqüentemente, urbanização da sociedade brasileira. Todavia, as cidades não contavam com estrutura ou políticas públicas para acomodar o crescente número de pessoas que aportavam nas áreas urbanas em busca de melhores oportunidades.

Ademais, políticas como a revitalização do Centro do Rio de Janeiro pelo Prefeito Pereira Passos¹⁴⁸, entre os anos de 1902 e 1906, promoveram a proibição de novas construções e a demolição dos cortiços existentes, desalojando muitas famílias. Para Maricato¹⁴⁹, os poderes conferidos ao então prefeito do Rio de Janeiro, que incluíam desapropriações, demolições, reconstruções, despejos das áreas centrais da cidade, ampliação do sistema viário e portuário, foram excessivos e inconstitucionais, pois sequer permitiam contestação pela população afetada.

Com teor semelhante, no Estado de São Paulo, o Decreto Sanitário n° 233, de 2 de março de 1894¹⁵⁰ determinava: “Artigo 138. - Deve ser terminantemente proibida a construção de cortiços, convindo que as municipalidades providenciem para que desapareçam os existentes”.

¹⁴⁵ MARICATO, Ermínia. **Habitação e Cidade**. 7. ed. São Paulo: Atual, 2004, pg. 8/9.

¹⁴⁶ IBGE. Recenseamento do Brasil de 1920. Volume V (1ª parte) – Indústria. Resultados gerais dos inquéritos industriais realizados no Brasil em 1907 e 1920 (pg. 5 ou “V”).

¹⁴⁷ IBGE. **Recenseamento do Brasil de 1920**. Volume IV (2ª parte – Tomo II) – População, pg. 805.

¹⁴⁸ MAGALHÃES, João Carlos Ramos. Histórico das favelas na cidade do Rio de Janeiro. **Revista Desafios do Desenvolvimento**. Ano 7, Edição 63. Brasília: IPEA, 2010.

¹⁴⁹ MARICATO, Ermínia. **Habitação e Cidade**. 7. ed. São Paulo: Atual, 2004, p. 28.

¹⁵⁰ SÃO PAULO. **Decreto Sanitário n° 233, de 2 de março de 1894**. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1894/decreto-233-02.03.1894.html>

Ademais, o elevado crescimento populacional urbano sem o acompanhamento de políticas de saneamento gerou epidemias de doenças como a cólera e febre amarela que se alastravam pelas cidades. A emergência sanitária resultou em umas duras políticas higienistas, a exemplo das medidas capitaneadas por Oswaldo Cruz para fins de desinfecção da cidade e vacinação generalizada da população carioca¹⁵¹.

A reforma urbana do Rio de Janeiro chamada de “Regeneração”, foi a mais importante em razão de a cidade ser a época a capital federal. Outras cidades, contudo, seguiram o mesmo caminho, que foi inspirado na reforma de Paris, executada pelo urbanista barão de Housmann, sob o comando de Napoleão III, entre 1850 e 1870. Manaus, Belém, Porto Alegre, Curitiba, Santos, São Paulo passam pelas obras que conjugaram *saneamento com embelezamento e segregação territorial*. O saneamento tinha como objetivo, além das medidas propriamente higienistas, afastar das áreas centrais os pobres, mendigos e negros, juntamente com seu estilo de vida¹⁵².

Valladares¹⁵³ aponta que as primeiras ações voltadas ao combate da pobreza urbana não tiveram por foco, contudo, as ciências sociais. Foram as elites, tanto europeias, quanto brasileiras, que movimentaram “profissionais ligados à imprensa, literatura, engenharia, medicina, direito e filantropia que passaram a descrever e propor medidas de combate à pobreza e à miséria”. Todavia, tal preocupação dos intelectuais voltava-se apenas a criar soluções práticas e racionais para o problema posto, qual seja, a ordem urbana das áreas centrais e valorizadas da cidade e a saúde da população trabalhadora, tendo por inimigo visível os cortiços.

Sem ter condições de adquirir ou alugar outros imóveis, os desalojados instalaram-se nas regiões periféricas, a exemplo dos morros da cidade do Rio de Janeiro, áreas já habitadas por escravos fugidos ou libertos¹⁵⁴. Para Maricato, este foi o cenário estrutural do urbanismo incipiente que se consolidou no Brasil, pautado pela modernidade excludente, onde os investimentos se concentram na “cidade

¹⁵¹ MARICATO, Ermínia. **Habitação e Cidade**. 7. ed. São Paulo: Atual, 2004, p. 28.

¹⁵² MARICATO, Ermínia. **Habitação e Cidade**. 7. ed. São Paulo: Atual, 2004, p. 29.

¹⁵³ VALLADARES, Licia do Prado. **A invenção da favela: do mito de origem a favela.com**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005, p. 24.

¹⁵⁴ Conforme Magalhães (2010): “Em 1880 vários quilombos abolicionistas já haviam se estabelecido na periferia do Rio, como a chácara do Sr. Le Bron, no atual Leblon, o Quilombo da Penha, atualmente Vila Cruzeiro no “Complexo do Alemão” e o Quilombo da Serra dos Pretos Forros, que divide Jacarepaguá do Grande Méier”.

hegemônica ou oficial, com a conseqüente segregação e diferenciação acentuada na ocupação do solo e na distribuição dos equipamentos urbanos¹⁵⁵”.

Contextualizando visualmente o período, o quadro “Morro da favela” (1924) de Tarsila do Amaral¹⁵⁶ é bastante característico deste período, pois retrata a incipiente favela ainda com muito verde, animais e considerável espaço livre, em uma correlação com as paisagens rurais. Ademais, os moradores retratados pela pintora são todos de pele negra, revelando que o local era habitado, principalmente, por escravos que, ao se desvincularem das fazendas e sem condições de adquirir áreas próprias, viam-se obrigados a se fixar nos morros, pântanos e áreas afastadas, zonas menos valorizadas dos centros urbanos. Mesmo após o fim da escravidão em 1888 a situação deste contingente populacional não se alterou, pois não havia perspectiva de inserção no mercado de trabalho para a população negra.

Interessante destacar que a própria denominação “favela” é oriunda desta época, do “morro da Favella”¹⁵⁷, quer seja, o morro da Providência localizado no município do Rio de Janeiro, que abrigava ex-combatentes da guerra de Canudos¹⁵⁸. Foi do referido morro que surgiu o termo que passou a designar os “aglomerados de casebre sem traçado, arruamento ou acesso aos serviços públicos”¹⁵⁹, pobres e localizados em ocupações ilegais.

Conforme apurado por Mike Davis¹⁶⁰, “*slums*” – termo inglês que pode ser traduzido para favelas – “se caracterizavam por um amálgama de habitações dilapidadas, excesso de população, doença, pobreza e vício”, vinculada muitas vezes a marginalidade e criminalidade sociais e à insegurança da posse das moradias, podendo estar localizadas tanto em áreas marginais e morros quanto em

¹⁵⁵ MARICATO, Ermínia. **Habitação e Cidade**. 7. ed. São Paulo: Atual, 2004, p. 30.

¹⁵⁶ É possível visualizar a referida pintura em:

<http://www.arte.seed.pr.gov.br/modules/galeria/detalhe.php?foto=336&evento=1>

¹⁵⁷ VALLADARES, Licia do Prado. A gênese da favela carioca. A produção anterior às ciências sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 2000, vol.15, n.44, p. 07.

¹⁵⁸ O termo “favela” foi utilizado ainda por Euclides da Cunha, na obra “Os Sertões”, para designar uma região geográfica próxima a Canudos, mais precisamente um monte ao sul da cidade de Canudos. Com a popularidade do livro e as semelhanças entre as ocupações da região descrita por Euclides e os morros cariocas, o termo foi aceito e largamente utilizado por jornalistas, políticos e intelectuais da época; muito embora o livro (1902) seja posterior a denominação Morro da Favella (1887) conferido ao Moro da Providência. (Valladares, 2005, p. 28-29)

¹⁵⁹ VALLADARES, Licia do Prado. **A gênese da favela carioca**. A produção anterior às ciências sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 2000, vol.15, n.44, p. 07.

¹⁶⁰ DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. Tradução de Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006, p. 33.

áreas centrais e valorizadas da cidade, lembrando os cortiços decadentes das áreas centrais.

No Brasil, os Aglomerados Subnormais podem ser conhecidos por diversas denominações: favela, invasão, grotá, baixada, comunidade, mocambo, palafita, loteamento, ressaca, vila, etc. Por ser o Brasil um país de proporções continentais, as denominações e características regionais variam consideravelmente¹⁶¹.

Pautada nas transformações capitaneadas pelo setor econômico-produtivo, o Brasil, nos primeiros anos do século XX, iniciava uma profunda transição que engloba a economia, as relações laborais, a distribuições espacial da população e o surgimento de novas demandas urbano-sociais. Importante destacar que, por volta de 1920, na cidade de São Paulo, “quase 90% da população da cidade, inclusive quase a totalidade dos trabalhadores e da classe média, era inquilina, inexistindo qualquer mecanismo de financiamento para a aquisição da casa própria”¹⁶². Esta situação se repetia nas demais cidades em vias de industrialização.

O déficit habitacional combinado com baixos salários e altos valores de alugueis, gerou conflitos sociais. O Estado foi chamado a intervir na questão habitacional, assim, foi aprovada a primeira lei do inquilinato em 1922. Posteriormente, reconheceu-se que “o mercado privado não tinha condições de resolver o problema da moradia e que o Estado tinha a responsabilidade de fazê-lo”¹⁶³.

Ademais, com a crise internacional instalada em 1929, houve uma forte queda nas exportações agrícolas brasileiras, o que motivou a adaptação da mão-de-obra e das estruturas existentes para um novo horizonte produtivo, qual seja, as indústrias. O Brasil antes agropecuário e rural forçava-se cada vez mais a se transformar em industrial e urbano, sendo que o sucesso desta industrialização ocasionou novos fluxos migratórios do campo para os centros urbanos.

¹⁶¹ IBGE. **Aglomerados Subnormais 2019**: Classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19. Apresentação de 18 de maior de 2020. Rio de Janeiro: IBGE, 2020, pg. 3. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101717_apresentacao.pdf Acesso em 07 mar. 2023.

¹⁶² BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da habitação social no Brasil**. *Análise Social*, vol. XXIX (127), 1994 (3º), p. 713.

¹⁶³ MARICATO, Ermínia. **Habitação e Cidade**. 7. ed. São Paulo: Atual, 2004, p. 36.

A industrialização modificou o modo de viver urbano, “as noções referentes à capacidade social de agir, de criar algo novo, de dominar a natureza material”¹⁶⁴.

Nos países ditos “em vias de desenvolvimento”, a dissolução da estrutura agrária empurra para as cidades camponeses sem posses, arruinados, ávidos de mudança; a favela os acolhe e desempenha o papel mediador (insuficiente) entre o campo e a cidade, entre a produção agrícola e a indústria; frequentemente a favela se consolida e oferece um sucedâneo à vida urbana, miserável e no entanto intensa, àqueles que ela abriga¹⁶⁵.

Esse adensamento populacional concentrado nos grandes centros urbanos, desacompanhado de qualquer planejamento, agravou a crise habitacional já existente. Igualmente, as iniciativas públicas¹⁶⁶ do período não foram suficientes para barrar o crescente déficit habitacional. O resultado desse descompasso foi a instalação da população nos núcleos urbanos favelados, caracterizadas em sua maioria por ocupações irregulares em imóveis alheios, até mesmo em áreas consideradas inapropriadas (morros, encostas, regiões alagadas etc.), ampliando a pobreza e a marginalização das populações.

O loteamento irregular na periferia, ou a pura e simples ocupação ilegal de terras (ou mangues), e a autoconstrução da moradia tornam-se as opções mais importantes para a provisão de moradia dos migrantes nas grandes cidades. A substituição do transporte sobre trilhos pelo ônibus, nos anos 40, ofereceu condições para que o parcelamento da terra prosperasse sem o acompanhamento da urbanização (pavimentação, água, esgoto, iluminação). Bastava assegurar a chegada do transporte para que a terra fosse loteada e os lotes vendidos.¹⁶⁷

Assim, observa-se que redistribuição espacial da população e as transformações do processo de urbanização refletem a trajetória da estrutura de classes e dos modos de produção existentes. Essa nova organização populacional

¹⁶⁴ LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001, p. 135

¹⁶⁵ LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001, p. 80-81.

¹⁶⁶ Durante o governo de Getúlio Vargas merece destaque o Decreto-Lei nº 4.598, de 20 de Agosto de 1942, que congelou o preço dos aluguéis, com a finalidade de beneficiar a população que residia em imóveis locados, bem como a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), que além da gestão de aposentadorias e pensões, atuavam em serviços na área de alimentação, habitação e saúde, inclusive promovendo a construção de moradias para os trabalhadores.

¹⁶⁷ MARICATO, Ermínia. **Habitação e Cidade**. 7. ed. São Paulo: Atual, 2004, p. 37.

imposta pela industrialização trouxe ao cenário novos problemas e desafios na relação homem x propriedade.

Nem o forte intervencionismo estatal do período Vargas, com a criação do Sistema Financeiro de Habitação - SFH e o Banco Nacional da Habitação – BNH a partir de 1964, foram capazes de mudar a realidade posta.

Infelizmente o financiamento imobiliário não impulsionou a democratização do acesso à terra via instituição da função social da propriedade. (...) A atividade produtiva imobiliária nas cidades brasileiras não subjugou as atividades especulativas, como ocorreu nos países centrais do capitalismo. Para a maior parte da população que buscava moradia nas cidades o mercado não se abriu. O acesso das classes médias e altas foi priorizado¹⁶⁸.

Ademais, Maricato salienta que, embora muitas unidades habitacionais e grandes obras de infraestrutura e saneamento tenham sido realizadas, utilizando-se predominantemente recursos dos trabalhadores por meio do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FTGS, os verdadeiros beneficiados foram as grandes construtoras e incorporadoras, que influenciavam sobremaneira na tomada de decisão política acerca da destinação dos recursos. Isto porque, “além da qualidade e da finalidade questionável em muitas dessas obras públicas, o superfaturamento e a corrupção foram muito frequentes”¹⁶⁹.

O ideal da casa própria foi difundido com sucesso, assim, se em “1940, 64% dos domicílios urbanos eram alugados”, por volta de 1991, essa proporção passa a ser de apenas 16%. Todavia, “a queda pronunciada do número de moradias de aluguel se dá, concomitantemente, ao aumento da população moradora de favelas”¹⁷⁰.

Maricato conclui que os programas realizados através do SFH e BNH (extinto em 1986) promoveram uma “aliança de interesses políticos clientelistas dos setores do capital de promoção imobiliária com o de construção”, beneficiando classe média, proprietários de terras, classe política e setores do capital financeiro imobiliário¹⁷¹. A alta inadimplência dos adquirentes, a dificuldade de acesso da

¹⁶⁸ MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades:** alternativas para a crise urbana. 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013, p. 20-21.

¹⁶⁹ MARICATO, Ermínia. **Habitação e Cidade.** 7. ed. São Paulo: Atual, 2004, p. 49.

¹⁷⁰ MARICATO, Ermínia. **Habitação e Cidade.** 7. ed. São Paulo: Atual, 2004, p. 49-50.

¹⁷¹ Maricato (Habitação e Cidade. 7. ed. São Paulo: Atual, 2004, p. 51) complementa afirmando que, “um dos aspectos mais negativos da política do SHF/BNH foi o desprezo em relação ao

classe baixa ao mercado imobiliário privado, baixos salários dos trabalhadores, abundância da mão-de-obra, etc. empurraram a massa trabalhadora à invasão ou aquisição de lotes em áreas irregulares.

A globalização da economia que se seguiu a partir dos anos 60 e 70 aprofundou o quadro de desigualdade social no Brasil. Com a expansão de novos setores econômicos, como a extração de minérios e abertura de novas fronteiras agropecuárias, o desenvolvimento das áreas urbanas se entende a outras regiões do país, avançando nas cidades do Centro-Oeste e Norte.¹⁷²

Valladares¹⁷³, com base no caso carioca, aponta o seguinte quadro geral evolutivo da favelização, que ilustra, sob um ponto de vista global, a trajetória brasileira:

1ª) anos 1930 – início do processo de favelização do rio de Janeiro e reconhecimento da existência da favela pelo Código de Obras de 1937; 2ª) aos 1940 – a primeira proposta de intervenção pública corresponde à criação dos parques proletários durante o período Vargas; 3ª) anos 1950 e início dos anos 1960 – expansão descontrolada das favelas sob a égide do populismo; 4ª) de meados dos anos 1960 até o final dos anos 1970 – eliminação das favelas e sua remoção durante o regime autoritário; 5ª) anos 1980 – urbanização das favelas pelo BNH (Banco Nacional de Habitação) e pelas agências de serviço público após o retorno à democracia; 6ª) anos 1990 – urbanização das favelas pela política municipal da cidade do Rio de Janeiro, com o Programa Favela-Bairro.

Salienta Mike Davis¹⁷⁴ que desde a década de 1970 o crescimento populacional urbano foi direcionado, principalmente, para os assentamentos irregulares na periferia das cidades dos países subdesenvolvidos. Seja pela compra de áreas em loteamentos clandestinos ou informais, ou ainda pela invasão de terras públicas e particulares, o surgimento de núcleos urbanos desprovidos de planejamento e infraestrutura urbana é fato consolidado em muitos países do Terceiro Mundo. Ainda que desprovida de documentos oficiais ou em áreas

desenvolvimento urbano. Muitos dos conjuntos habitacionais construídos em todo o país trouxeram mais problemas para o desenvolvimento urbano do que soluções. A má localização na periferia, distante das áreas já urbanizadas, isolando e exilando seus moradores, foi mais regra do que exceção.

¹⁷² MARICATO, Ermínia. **Habitação e Cidade**. 7. ed. São Paulo: Atual, 2004, p. 52.

¹⁷³ VALLADARES, Licia do Prado. **A invenção da favela: do mito de origem a favela.com**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005, p. 23.

¹⁷⁴ DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. Tradução de Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006, p. 46-47.

consideradas inapropriadas à ocupação humana, a situação consolidada abriga um mercado imobiliário paralelo, de vendas e locações.

As décadas de 80 e 90, por sua vez, foram denominados de anos perdidos, em razão da forte recessão econômica e conseqüente crescimento da desigualdade social, permeada por altos índices de desemprego, pobreza e violência. A “tragédia urbana brasileira – enchentes, desmoronamentos, poluição dos recursos hídricos, poluição do ar, impermeabilização da superfície do solo, desmatamento, congestionamento habitacional, reincidência de epidemias, violência, etc.” não é, contudo, conseqüência destas décadas perdidas¹⁷⁵. Trata-se, para Maricato¹⁷⁶, de conseqüência do modelo de crescimento urbano excludente, cujas bases iniciam a partir da privatização das terras (1850) e emergência do trabalho livre (1888).

Indica a autora¹⁷⁷ que a partir dos anos 80 verifica-se, ainda, que o crescimento populacional se concentra, especialmente, nas regiões periféricas das grandes cidades nacionais, a exemplo de Belém, Curitiba, Belo Horizonte, Salvador e São Paulo. Tal adensamento populacional pode ser verificado nos bairros periféricos das capitais estaduais, bem como nas cidades que formam as zonas metropolitanas. Tal crescimento se fez às custas da urbanização e do meio ambiente.

O direito à invasão é até admitido, mas não o direito à cidade. A ausência do controle urbanístico (fiscalização das construções e do uso/ocupação do solo) ou flexibilização radical da regulação das periferias convive com a relativa “flexibilidade”, dada pela pequena corrupção, na cidade legal. Legislação urbana detalhada e abundante, aplicação discriminatória da lei, gigantesca ilegalidade e predação ambiental constituem um círculo que se fecha em si mesmo¹⁷⁸.

Dados estatísticos das séries históricas divulgados pelo Instituto Brasileiro de geografia e Estatística - IBGE demonstram o crescimento da taxa de

¹⁷⁵ MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades:** alternativas para a crise urbana.. 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013, p. 22.

¹⁷⁶ MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades:** alternativas para a crise urbana.. 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013, p. 23.

¹⁷⁷ MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades:** alternativas para a crise urbana.. 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013, p. 23-24.

¹⁷⁸ MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades:** alternativas para a crise urbana.. 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013, p. 39.

urbanização no Brasil¹⁷⁹. Reafirmando o adensamento populacional nas áreas urbanas, verifica-se o crescimento negativo da população rural a partir dos anos 1980¹⁸⁰.

Tabela 1 – Censo demográfico de 1940-2010

Período	Taxa de urbanização
1940	31,24
1950	36,16
1960	44,67
1970	55,92
1980	67,59
1991	75,59
2000	81,23
2007	83,48
2010	84,36

Fonte: IBGE (2010).

Tabela 2 - Taxa de crescimento anual da população

Período	Rural	Urbana
1950	1,6	3,91
1960	1,55	5,15
1970	0,57	5,22
1980	-0,62	4,44
1991	-0,67	2,97
2000	-1,31	2,47

Fonte: IBGE (2010).

Censo realizado em 2010 pelo IBGE revelou que 11.425.644 pessoas residiam em aglomerados subnormais, cerca de 6% da população nacional, sendo que o número de aglomerados contabilizados foi de 6.329, localizados principalmente nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Pará, Bahia e

¹⁷⁹ IBGE. **Censo demográfico 1940-2010**. Até 1970 dados extraídos de: Estatísticas do século XX. Rio de Janeiro: IBGE, 2007 no Anuário Estatístico do Brasil, 1981, vol. 42, 1979. Disponível em: <https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=10&op=0&vcodigo=POP122&t=taxa-urbanizacao> Acesso em 03 mar. 2023.

¹⁸⁰ IBGE. **Censo demográfico 1950/2000**. Até 1991, tabela extraída de: Estatísticas do Século XX. Rio de Janeiro, IBGE: 2007 no Anuário Estatístico do Brasil 1996. Rio de Janeiro: IBGE, vol. 56, 1994. Disponível em: <https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=10&op=0&vcodigo=CD93&t=taxa-crescimento-anual-populacao-situacao-domicilio> Acesso em 03 mar. 2023.

Pernambuco¹⁸¹. O município do Rio de Janeiro se sobressai em números, possuindo uma população de 1.393.314 pessoas residentes nos 763 aglomerados subnormais da cidade.

Em versão preliminar do mapeamento dos Aglomerados Subnormais, realizada em 2019, como parte dos trabalhos de delimitação das bases territoriais do Censo 2020, foi apurada a formação de aproximadamente 13.151 Aglomerados Subnormais, localizados em 734 Municípios, distribuídos em todos os Estados e no Distrito Federal, totalizando 5.127.747 domicílios. Orienta o IBGE a ter cautela com tais informações, pois pendentes de confirmação pelos órgãos municipais, não sendo prudente, portanto, a utilização para fins de estudos comparativos¹⁸². Ademais, a realização do Censo Demográfico 2020 foi adiado em razão da Covid-19. Realizado apenas em 2022, o Censo Demográfico ainda não possui estudos integrais divulgados pelo IBGE.

Aglomerado subnormal foi assim conceituado pelo Instituto¹⁸³:

(...) são formas de ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia (públicos ou privados) para fins de habitação em áreas urbanas e, em geral, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas que apresentam restrições à ocupação.

Quanto à metodologia adotada, ficou estabelecido que

O critério de classificação dessas áreas considera a ausência do título de propriedade das moradias e ao menos uma das seguintes características: (a) inadequação de um ou mais serviços, a saber: abastecimento de água,

¹⁸¹ IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Aglomerados Subnormais. Primeiros resultados. Rio de Janeiro: 2010, p. 38. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101717_notas_tecnicas.pdf Acesso em 07 mar. 2023.

¹⁸² IBGE. **Nota técnica 01/2020 de 19 de maio de 2020**. In: Aglomerados Subnormais 2019: Classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19. Rio de Janeiro: IBGE, 2020, p. 04. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101717_notas_tecnicas.pdf Acesso em: 07 mar. 2023).

¹⁸³ IBGE. **Nota técnica 01/2020 de 19 de maio de 2020**. In: Aglomerados Subnormais 2019: Classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19. Rio de Janeiro: IBGE, 2020, p. 05. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101717_notas_tecnicas.pdf Acesso em: 07 mar. 2023.

fornecimento de energia, coleta de lixo, destino de esgoto e/ou (b) padrão urbanístico irregular e/ou (c) restrição de ocupação do solo¹⁸⁴.

Os dados divulgados pelo IBGE para fins de subsidiar o poder público no enfrentamento à COVID-19, apontaram como características dos aglomerados subnormais a “natureza densa e/ou desordenada de boa parte dessas ocupações, o que limita a efetividade da recomendação de isolamento social”, bem como o acesso restrito ao saneamento e à coleta de lixo. Ademais, características socioeconômicas demonstram a vulnerabilidade de acesso à saúde e ao trabalho formal, sendo ainda o padrão urbanístico “um limitador no caso de necessidade de acesso de ambulâncias para casos de maior gravidade”¹⁸⁵.

Os dados estimados de domicílios revelam que, apesar do fenômeno da proliferação de precarização habitacional ser comumente associada aos Aglomerados Subnormais presentes nas grandes cidades como Rio de Janeiro (19,27%) e São Paulo (12,91%), o fenômeno ocorre em grande proporção em cidades pequenas como Vitória do Jari – AP (74%) e em outras capitais da Região Norte como Belém (55,5%) e Manaus (53,37%) e Nordeste, como Salvador (41,83%). Ainda no Sudeste, o Estado do Espírito Santo, além da sua capital, Vitória (33,15%) possui o segundo maior percentual de estimativa de domicílios em Aglomerados Subnormais na escala estadual (26,1%), atrás somente do Amazonas, na Região Norte, com 34,59%¹⁸⁶.

Já as informações preliminares do Censo Demográfico 2022, referentes à atualização da Base Territorial Censitária apontam que “desde o último Censo Demográfico, em 2010, foram criados 5 novos municípios e 364 novos distritos, que foram incorporados aos cadastros e mapeamentos do IBGE. Nas áreas rurais, foram identificados novos 12.807 aglomerados domiciliares, que deverão ser

¹⁸⁴ IBGE. **Nota técnica 01/2020 de 19 de maio de 2020**. In: Aglomerados Subnormais 2019: Classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19. Rio de Janeiro: IBGE, 2020, p. 05. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101717_notas_tecnicas.pdf Acesso em 07 mar. 2023.

¹⁸⁵ IBGE. **Nota técnica 01/2020 de 19 de maio de 2020**. In: Aglomerados Subnormais 2019: Classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19. Rio de Janeiro: IBGE, 2020, pg. 7. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101717_notas_tecnicas.pdf Acesso em 07 mar. 2023.

¹⁸⁶ IBGE. **Nota técnica 01/2020 de 19 de maio de 2020**. In: Aglomerados Subnormais 2019: Classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19. Rio de Janeiro: IBGE, 2020, pg. 7. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101717_notas_tecnicas.pdf Acesso em: 07 mar. 2023.

visitados ao longo da pesquisa¹⁸⁷". Ademais, o aprimoramento dos quesitos investigados na Pesquisa Urbanística do Entorno dos Domicílios 2022¹⁸⁸ possibilitará o melhor planejamento de políticas públicas.

Pela análise dos dados estatísticos apurados pelo Instituto pode-se concluir que o fenômeno da favelização não se encontra mais circunscrito às cidades do Rio de Janeiro e São Paulo, que comumente são objeto de estudo. A formação de conglomerados urbanos informais, ainda que em menor proporção, também é observada em pequenos municípios interioranos, tornando a irregularidade habitacional item de atenção em abrangência nacional.

A problemática, portanto, relaciona-se não apenas ao déficit habitacional – quantitativo e qualitativo, mas também à ordenação dos espaços urbanos e à regularização de núcleos urbanos informais com situação consolidada. Nesse sentido, a velha noção de função social da propriedade atrelada basicamente à moradia unifamiliar e à produção de alimentos e matérias primas não é mais suficiente, sendo necessário alargar a compreensão sobre o referido princípio para que atenda às necessidades das populações urbanas conglomeradas, em especial daquelas menos favorecidas.

Ademais, salienta Fernandes¹⁸⁹ que

a definição doutrinária e a interpretação jurisprudencial dominantes do direito de propriedade imobiliária de maneira individualista, sem preocupação com a materialização do princípio constitucional da função social da propriedade, têm permitido que o padrão do processo de crescimento urbano seja essencialmente especulativo, determinando os sistemas combinados de segregação socioespacial e segregação socioambiental.

¹⁸⁷ IBGE. **Censo 2022**. Atualização da Base Territorial. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/etapas/atualizacao-da-base-territorial.html> Acesso em: 03 mar. 2023.

¹⁸⁸ "Os objetivos da Pesquisa Urbanística do Entorno dos Domicílios 2022 são: fornecer insumos para melhorar a qualidade da cobertura na coleta do Censo Demográfico 2022 e coletar dados de infraestrutura que possam gerar dados estatísticos do espaço urbano. Os dados coletados nessa pesquisa possibilitarão a construção de um quadro nacionalmente comparável das áreas urbanas do Brasil, fornecendo aos órgãos de planejamento nacionais, estaduais e municipais informações para implementação de políticas públicas e investimentos e contribuirão para o mapeamento de ações públicas para espaços carentes de elementos urbanísticos fundamentais à integração dos diferentes segmentos sociais à cidade, e podendo também ser utilizados pela iniciativa privada para tomada de decisões." (IBGE. Censo 2022. Pesquisa Urbanística do Entorno dos Domicílios. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/etapas/pesquisa-urbanistica-do-entorno-dos-domicilios.html> Acesso em: 03 mar. 2023.

¹⁸⁹ FERNANDES, Edésio. Regularização de Assentamentos Informais: o grande desafio dos Municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros. In: Brasil. Ministério das Cidades. **Regularização Fundiária Plena**: referências conceituais. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. p. 20.

Para Karisa Pinheiro, “a urbanização no Brasil (...) se caracteriza por uma rede urbana desarticulada com a formação dos megapólos “desproporcionalmente” grandes e profundamente marcada pelas desigualdades territoriais e socioeconômicas”¹⁹⁰. Ao tratar sobre pobreza e exclusão social, Giddens¹⁹¹ alerta que:

A exclusão social refere-se a maneiras em que os indivíduos podem ser separados do envolvimento pleno na sociedade mais ampla. Por exemplo, pessoas que vivem em conjuntos residenciais degradados, com escolas pobres e poucas oportunidades de emprego na área, podem ter negadas as oportunidades de melhorar, que são oferecidas à maioria das pessoas na sociedade.

A segregação espacial e social decorrente do processo desordenado de urbanização, carente de efetivo acompanhamento por parte dos entes públicos, bem como as alterações do processo laboral-econômico foram as sementes da cidade moderna, carregada de complexidades e paradoxos. Os desafios a serem enfrentados exigem, igualmente, atuação complexa e integral dos poderes públicos.

2.2 Diferenciação sócio-espacial: segregação, gentrificação e movimentos sociais

Para além da centralização da vida em áreas urbanas gerada pela industrialização, o produto desta máquina industrial, quer seja, o capital excedente, também reflete no desenvolvimento das cidades e das relações econômico-sociais, em especial na segregação e diferenciação sócio-espacial urbana.

Harvey¹⁹² indica que as transformações urbanas de Paris (a partir de 1853) e Nova York (década de 1940), por exemplo, baseadas na construção de infraestruturas urbanas, mega obras e expansão da urbanização para além da

¹⁹⁰ PINHEIRO, Karisa. Bases teóricas gerais sobre urbanização no Brasil. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, Ano IX, nº15. Salvador/BA: janeiro/2007. p. 66.

¹⁹¹ GIDDENS, Anthony. **Sociologia**. 6. ed. Porto Alegre, RS: Penso, 2012. p. 357.

¹⁹² HARVEY, David. **O direito à cidade**. Traduzido do original em inglês “The right to the city”, por Jair Pinheiro, professor da FFC/UNESP/Marília. Esta versão foi cotejada com a publicada na *New Left Review*, n. 53, 2008. **Revista Lutas Sociais**, n. 29, jul./dez. 2012: Barricadas Urbanas. São Paulo, PUCSP, pg. 75/78. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18497/13692>

região central da cidade, foram desenvolvidas como formas de absorver o excedente do capital gerado pelo capitalismo. As obras de infraestrutura urbana serviram para fomentar a circulação do crédito pelas instituições financeiras, criar novas formas de consumo e estilos de vida urbano, bem como estabilizar as tensões sociais da classe trabalhadora, agora empregada e endividada.

Os processos capitalistas de produção de excedente de capital, absorção pela aplicação nos processos de urbanização e reprodução de capital, encontram-se atualmente operando a nível global. Assim, aponta Harvey que a forte urbanização chinesa ao consumir matéria prima de mercados internacionais (a exemplo do Brasil e Argentina) e utilizar financiamentos externos, mostra-se como fonte de estabilização da economia global. Salienta, ainda, que a integração dos mercados financeiros possibilita o financiamento do desenvolvimento urbano por todo o mundo¹⁹³.

Esta escala global torna difícil compreender que o que está acontecendo é, em princípio, similar às transformações que Haussmann comandou em Paris; pois o incremento da urbanização global dependeu, como as anteriores, da construção de novas instituições e arranjos financeiros para organizar o crédito requerido e sustentá-lo¹⁹⁴.

A visão neoliberal individualista afasta a ação coletiva e favorece o surgimento de áreas urbanas fragmentadas. Separados por muros e guaritas, se avizinham comunidades “riquíssimas providas com todos os tipos de serviços” e comodidades urbanas, enquanto em outras comunidades observa-se a precarização da vida, com instalações ilegais de água, ausência de sistemas de saneamento básico, emaranhadas redes pirateadas de eletricidade e estradas lamacentas¹⁹⁵.

¹⁹³ HARVEY, David. O direito à cidade. Traduzido do original em inglês “The right to the city”, por Jair Pinheiro, professor da FFC/UNESP/Marília. Esta versão foi cotejada com a publicada na *New Left Review*, n. 53, 2008. **Revista Lutas Sociais**, n. 29, jul./dez. 2012: Barricadas Urbanas. São Paulo, PUCSP, p. 79. Disponível em:

<https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18497/13692>

¹⁹⁴ HARVEY, David. O direito à cidade. Traduzido do original em inglês “The right to the city”, por Jair Pinheiro, professor da FFC/UNESP/Marília. Esta versão foi cotejada com a publicada na *New Left Review*, n. 53, 2008. **Revista Lutas Sociais**, n. 29, jul./dez. 2012: Barricadas Urbanas. São Paulo, PUCSP, p. 80. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18497/13692>

¹⁹⁵ HARVEY, David. O direito à cidade. Traduzido do original em inglês “The right to the city”, por Jair Pinheiro, professor da FFC/UNESP/Marília. Esta versão foi cotejada com a publicada na *New Left Review*, n. 53, 2008. **Revista Lutas Sociais**, n. 29, jul./dez. 2012: Barricadas Urbanas. São Paulo, PUCSP, p. 81. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18497/13692>

A segregação urbana não é um *status quo* inalterável, mas sim uma guerra social incessante na qual o Estado intervém regularmente em nome do “progresso”, do “embelezamento” e até da “justiça social para os pobres”, para redesenhar as fronteiras espaciais em prol de proprietários de terrenos, investidores estrangeiros, a elite com suas casas próprias e trabalhadores de classe média. Como na Paris da década de 1860 sob o reinado fanático do barão de Haussmann, a reconstrução urbana ainda luta para maximizar ao mesmo tempo o lucro particular e o controle social¹⁹⁶.

Ao lado desta luta de “limpeza urbana” contra a favela, surgem movimentos de isolamento social. O resultado é a criação de bairros e regiões muradas e segregadas, construídas sob as orientações da arquitetura do medo, fomentando a gentrificação espacial e social urbana¹⁹⁷.

Enclaves e cidades periféricas temáticas e fortificadas, desentranhadas de suas próprias paisagens sociais mas integradas à cibercalifórnia da globalização a flutuar no éter digital (...). Enquanto isso, de volta ao mundo local, os pobres urbanos estão desesperadamente atolados na ecologia da favela¹⁹⁸.

No mesmo sentido, a exacerbada urbanização, para Chueca¹⁹⁹, resulta na emergência de novas formas de “apartheid social”, criando zonas selvagens e zonas civilizadas em uma mesma cidade para fins de acomodar os excluídos. Complementa a autora:

Este é o lado mais cruel das cidades pós-modernas e da consequência da sua submissão a lógicas capitalistas e neoliberais e, em suma, a um modelo urbano excludente, cuja contestação originou precisamente o direito à cidade²⁰⁰.

¹⁹⁶ DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. Tradução de Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006, p. 105-106.

¹⁹⁷ DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. Tradução de Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006, p. 121-122.

¹⁹⁸ DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. Tradução de Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006, p. 125.

¹⁹⁹ CHUECA, Eva Garcia. **O direito à cidade perante as epistemologias do Sul**: reflexões sobre o processo brasileiro de construção do direito à cidade. In: SANTOS, Boaventura de Souza, MARTINS, Bruno Sena (Orgs.). **O Pluriverso dos Direitos Humanos**: a diversidade das lutas pela dignidade. 1 ed. – Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2019. p. 355.

²⁰⁰ CHUECA, Eva Garcia. **O direito à cidade perante as epistemologias do Sul**: reflexões sobre o processo brasileiro de construção do direito à cidade. In: SANTOS, Boaventura de Souza, MARTINS, Bruno Sena (Orgs.). **O Pluriverso dos Direitos Humanos**: a diversidade das lutas pela dignidade. 1 ed. – Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2019. p. 355.

Sobre a segregação existente nas sociedades urbanas, Lefebvre aponta seus três aspectos de manifestação: “*espontâneo* (proveniente das rendas e das ideologias) – *voluntário* (estabelecendo espaços separados) – *programado* (sob o pretexto de arrumação e de plano)”²⁰¹.

O fenômeno da segregação deve ser analisado segundo índices e critérios diferentes: *ecológicos* (favelas, perdieiros, apodrecimento do coração da cidade), *formais* (deterioração dos signos e significações da cidade, degradação do “urbano” por deslocação de seus elementos arquitetônicos), *sociológico* (níveis de vida e modos de vida, etnias, culturas e sub-culturas, etc.). [...]

Apesar de boas intenções humanistas e das boas vontades filosóficas, a prática caminha na direção da segregação. [...]

Social e politicamente, as estratégias de classe (inconscientes ou conscientes) visam a segregação²⁰².

As ações políticas externalizam-se alinhadas à ideologia humanista, mas a práxis demonstra o apoderamento das funções urbanas pelo Estado e pela empresa, causando a destruição do urbano e a segregação social. A cidade como instituição específica tende a desaparecer, isto porque os elementos locais passam cada vez mais ao controle do Estado, se institucionalizando no contexto global²⁰³.

A racionalidade produtivista, que tende a suprimir a cidade ao nível da planificação geral, reencontra-a no plano do consumo organizado e controlado, no plano do mercado vigiado. (...) A cidade e o urbano, em nosso horizonte, se perfilam como objetos virtuais, como projetos de uma reconstituição sintética²⁰⁴.

Para Lefebvre²⁰⁵ os problemas urbanos possuem como foco a questão da moradia e do habitat (qualitativo e não simplesmente quantitativo), bem como a questão da organização industrial e planificação global. Tais problemáticas são

²⁰¹ LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001, p. 97

²⁰² LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001, p. 98.

²⁰³ LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001, p. 100.

²⁰⁴ LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001, pg. 100.

²⁰⁵ LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001, p. 137.

fomentadas pelo crescimento econômico e produção industrial, pois há uma subordinação do urbano à lógica de mercado. Assim, crucial é a constatação de que

A experiência prática mostra que pode haver crescimento sem desenvolvimento social (crescimento quantitativo, sem desenvolvimento qualitativo). [...] O fetichismo e a ideologia da transformação (por outras palavras: a ideologia da modernidade) ocultam a estagnação das relações sociais essenciais²⁰⁶.

O desenvolvimento da indústria e do comércio a nível global, o incremento do consumo, inclusive pelas classes baixas, e a geração de capital excedente, não refletem na melhoria das qualidades urbanas e sociais dos conglomerados urbanos informais. Assim, as consequências do crescimento urbano excludente são mais fortemente sentidas pela classe dos trabalhadores, desempregados, subempregados, quer seja toda a classe de segregados, transportados para as periferias, despojados da cidade, cuja experiência urbana passa pela “miséria do habitat, a miséria do habitante submetido a uma cotidianidade organizada (na e pela sociedade burocrática do consumo dirigido)²⁰⁷”.

A diferenciação social e econômica dos espaços urbanos opera, portanto, por processos graduais e articulados por diversos atores. O poder público atua através da instalação de equipamentos públicos e urbanos, requalificação de zonas urbanas, bem como pela edição de normas regendo o parcelamento e uso do solo. Convergem ainda para o fenômeno da criação de guetos urbanos os investimentos privados do setor imobiliário – mercado e capital privado - e as ocupações ilegais, dentre outros.

Tais processos são conduzidos e articulados pelos diferentes agentes modeladores do espaço urbano, nos quais as lógicas de ocupação variam conforme a regulação estatal, a disponibilidade de solo, o valor do solo, a infraestrutura instalada, a distância do centro, amenidades existentes etc. Ao longo da história alguns agentes surgem, outros desaparecem e outros mudam a sua forma de atuação. [...] Entretanto, a diferenciação do espaço urbano é fruto, principalmente, de processos de construção/formação de lugares, identidades, bairros, recintos, ambientes, trechos, partes que adquirem configurações morfológicas distintas numa relação complexa

²⁰⁶ LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001, p. 137.

²⁰⁷ LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001, p. 138.

com os conteúdos sociais, econômicos e culturais: são mosaicos de diferentes padrões que se espalham pelo relevo, que ora se altera pela urbanização e ora a delimita²⁰⁸.

Com a finalidade de cooperar com o planejamento urbano, o IBGE, utilizando-se na base de dados do Censo Demográfico 2010, apresentou estudo sobre a diferenciação socioeconômica nas concentrações urbanas do Brasil, correlacionando a tipologia intraurbana²⁰⁹ e as concentrações urbanas²¹⁰. Da análise dos “Mapas de detalhes da tipos intraurbanos” (apêndice 2)²¹¹, pode-se verificar que as áreas de aglomerados subnormais coincidem, nas diversas cidades analisadas, a regiões predominantemente ocupadas pelas populações classificadas como de média a baixas condições de vida (tipologias urbanas de F a J), incluindo tipo de precárias condições (tipo urbano K). Ademais, tais populações concentram-se, em sua maioria, nas regiões periféricas das concentrações urbanas.

Maricato apresenta em sua obra *Habitação e Cidade*²¹², estudo de caso dos movimentos sociais e reivindicações dos moradores da região de Interlagos, São Paulo, nas décadas de 70 e 80. Os movimentos se iniciaram pela organização dos moradores com o objetivo de reivindicar, perante as empresas concessionários do serviço de transporte urbano e perante a municipalidade, melhores condições de transporte público, em razão dos constantes prejuízos sofridos pelos trabalhadores.

A mobilização ganhou força quando, além da maior número de moradores engajados, agregou-se ao movimento ajuda especializada, a exemplo de advogados, arquitetos, mídia, etc. Apurou-se que, além de as empresas não

²⁰⁸ IBGE. **Tipologia intraurbana:** espaços de diferenciação socioeconômica nas concentrações urbanas do Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2017, pg. 12. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101470.pdf> Acesso em: 07 mar. 2023.

²⁰⁹ O levantamento, pelo IBGE, dos 11 tipos intraurbanos foi realizado levando-se em consideração condições de vida nas Concentrações Urbanas avaliadas, refletindo perfis populacionais diversos quanto às condições de moradia, aos níveis educacionais, acesso a bens etc. (IBGE. *Tipologia intraurbana: espaços de diferenciação socioeconômica nas concentrações urbanas do Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 2017, pg. 32. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101470.pdf> Acesso em: 07 mar. 2023.

²¹⁰ IBGE. **Tipologia intraurbana:** espaços de diferenciação socioeconômica nas concentrações urbanas do Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101470.pdf> Acesso em: 07 mar. 2023.

²¹¹ IBGE. **Tipologia intraurbana:** espaços de diferenciação socioeconômica nas concentrações urbanas do Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2017, p. 96-139. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101470.pdf> Acesso em: 07 mar. 2023.

²¹² MARICATO, Erminia. **Habitação e Cidade**. 7. ed. São Paulo: Atual, 2004, p. 56-76.

cumprirem com as exigências contratuais, havia uma convivência tácita do setor público, baseada na falta de fiscalização das atividades. Ademais, a partir da pressão pública um fato foi posto pela Companhia Municipal de Transportes Coletivos como impeditivo de melhorias na região: “a prefeitura não podia investir em transporte em massa naquela região porque se tratava de área de proteção dos mananciais. Eles estavam morando ilegalmente em loteamentos clandestinos²¹³’.

Assim, a raiz de muitos dos problemas da região de Interlagos – transporte público, canalização de água, saneamento básico, etc. – estavam atrelados à irregularidade do parcelamento do solo. Exsurge assim a consciência da insegurança jurídica que ronda a compra de lotes e a construção de moradias em loteamentos clandestinos e irregulares²¹⁴, fazendo nascer o Movimento dos Loteamentos Clandestinos.

No caminho da obtenção das escrituras, os moradores iam tomando consciência de um mundo mais amplo: a burocracia morosa e insensível da prefeitura, a finalidade da imobiliária, o caráter do Poder Judiciário, o papel da legislação, a lógica da fiscalização ausente ou corrupção, etc. (...)

Os loteadores botavam a culpa na prefeitura. A prefeitura, por sua vez, botava a culpa no loteador e na legislação. Muitos funcionários, inclusive, tiveram a petulância de jogar a culpa sobre a própria população, taxando-os de ignorantes e desinformados²¹⁵.

Esta e outras tantas lutas pela cidadania e condições dignas de vida no cenário urbano resultaram em 1979 na aprovação da Lei nº 6.766, que tipificou para fins penais a conduta de venda de lotes em loteamentos criminais, bem como regulamentou a atividade de parcelamento do solo para fins urbanos. Todavia,

[...] com a diminuição dos loteamentos clandestinos os trabalhadores perderiam uma alternativa (precária) de moradia, e o crescimento das favelas assumiria proporções gigantescas. As favelas se reproduziram geometricamente na área de proteção dos mananciais, a partir de 1980²¹⁶.

²¹³ MARICATO, Ermínia. **Habitação e Cidade**. 7. ed. São Paulo: Atual, 2004, p. 62.

²¹⁴ Maricato descreve o sentimento que tomou conta dos moradores (Habitação e Cidade. 7. ed. São Paulo: Atual, 2004, pg. 65): Apesar de pequena, desconfortável, situada em bairro sem urbanização ou comércio, a sonhada casa própria era o bem mais precioso que possuíam. Pensar que poderiam perdê-la, ou que não tinham segurança sobre ela, porque a propriedade não era legal, constituía um grande pesadelo.

²¹⁵ MARICATO, Ermínia. **Habitação e Cidade**. 7. ed. São Paulo: Atual, 2004, p. 68-69.

²¹⁶ MARICATO, Ermínia. **Habitação e Cidade**. 7. ed. São Paulo: Atual, 2004, p. 75.

Observa-se, pois, que políticas públicas isoladas – a exemplo da proibição e maior fiscalização de loteamentos clandestinos – sem a criação de alternativas à população, gera consequências tão graves quanto o problema que se visa enfrentar. A segregação espacial, ausência de equipamentos públicos e urbanos e os danos ao meio ambiente, afloram diante da falta de alternativas à população que não atende aos requisitos do setor privado de parcelamento do solo e habitação.

Mike Davis antevê o perigo de uma emergência global de saúde, como um prelúdio da Covid-19, salientando que a segregação urbana é apenas uma ilusão de proteção biológica, pois a crise sanitária, a excassa eficiência ambiental das aglomerações urbanas e o débil acesso à saúde das populações pobres, aliado à “globalização econômica sem o concomitante investimento em infraestrutura global de saúde pública é uma formula certa de catástrofe²¹⁷”.

Maricato²¹⁸ salienta que remanescem da sociedade brasileira práticas clientelistas, onde a lei é duramente aplicada ou flexibilizada a depender do sujeito a quem se destina. “Entre a lei e sua aplicação há um abismo que é medido pelas relações de poder na sociedade”.

No contexto urbano, tal diferenciação na aplicação da lei remete grande parcela da população à ilegalidade, que não tem acesso ao mercado formal de aquisição imobiliária.

O financiamento se aplica somente aos imóveis legais. A dificuldade no financiamento de imóveis populares, em todo o Brasil (caso da Carta de Créditos da Caixa Econômica Federal, em meados dos anos 90), se deve à ilegalidade generalizada desses imóveis cuja documentação não corresponde às exigências do banco. Há portanto uma correlação entre financiamento e imóvel legal que termina por excluir grande partes da população do acesso a empréstimos destinados à aquisição ou construção de moradia²¹⁹.

Para além da exclusão operada pelo mercado imobiliário e de financiamentos, as áreas irregulares também são excluídas das ações públicas. A fiscalização urbanística sobre o uso e ocupação do solo limita-se a cidade legal, prejudicando não apenas a ordem urbanística que se instala e se consolida sem

²¹⁷ DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. Tradução de Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006, p.153.

²¹⁸ MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013, p. 42

²¹⁹ MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013, p. 42-43.

padrões mínimos, mas afetando especialmente o meio ambiente, diante da escassez de saneamento, urbanização de áreas ambientalmente protegidas, desmatamento e poluição. E mais, os investimentos públicos de infraestrutura urbana também acabam por ser direcionados pelo poder do mercado imobiliário, sendo aplicados em melhoramentos das regiões valorizadas da cidade, restando à periferia poucos recursos²²⁰.

A regularidade da situação jurídica do imóvel, ao representar segurança e estabilidade das relações, é fator crucial para que as populações acessem o mercado imobiliário legal, podendo exigir do empreendedor a realização das obras de infraestrutura urbana determinadas em lei, alcancem financiamentos para aquisição e construção, exijam do Poder Público a implementação de políticas públicas.

Longe de ser apenas uma situação estática, onde o enfoque é a regularização dos loteamentos urbanos clandestinos consolidados há muitos anos, a emergência de novos núcleos clandestinos e de novos casos de flagrante ilegalidade, demonstram a necessidade de fiscalização e ação pública contínuas na atividade de expansão da malha urbana.

Ademais, deve ser dada atenção aos processos de reestruturação e migração populacional no âmbito urbano. As necessidades e tendências urbanas da modernidade guiada pelo neoliberalismo exigem consideráveis áreas destinadas ao tráfego de veículos, à instalação de centros de consumo, etc., sendo que a renovação urbana acaba por exigir o deslocamento de indivíduos e atividades, sendo inerente certa “destruição criativa”²²¹. Nesse sentido, destaca Harvey:

Hausmann rasgou os velhos bairros parisienses usando o poder de expropriação em nome do melhoramento e da renovação cívicos. Deliberadamente, ele planejou a remoção de grande parte da classe trabalhadora e outros elementos rebeldes do centro da cidade, onde constituíam uma ameaça à ordem pública e ao poder político.²²²

²²⁰ MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades:** alternativas para a crise urbana. 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013, p. 43.

²²¹ HARVEY, David. O direito à cidade. Traduzido do original em inglês “The right to the city”, por Jair Pinheiro, professor da FFC/UNESP/Marília. Esta versão foi cotejada com a publicada na *New Left Review*, n. 53, 2008. **Revista Lutas Sociais**, n. 29, jul./dez. 2012: Barricadas Urbanas. São Paulo, PUCSP, p. 82. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18497/13692>

²²² HARVEY, David. **O direito à cidade.** Traduzido do original em inglês “The right to the city”, por Jair Pinheiro, professor da FFC/UNESP/Marília. Esta versão foi cotejada com a publicada na *New*

O mesmo aconteceu no Brasil, pelas reformas higienistas e de revitalizações das áreas centrais urbanas no início do século XX.

Na realidade, a burguesia tem apenas um método para resolver o problema habitacional à sua maneira – isto é, resolve de tal modo que a solução reproduz continuamente a questão. Este é o denominado método “Hausmann”. (...) Não importa o quão diferentes sejam as razões, o resultado é sempre o mesmo: escandalosas alamedas e ruelas desaparecem para exaltação e desperdício da burguesia por causa de seu extraordinário sucesso, mas elas reaparecem imediatamente em outro lugar... A mesma necessidade econômica que as produz num primeiro lugar, as produz em outro lugar.²²³

O vocábulo “gentrificação”, aportuguesamento do termo inglês *gentrification*²²⁴, remeteria às mudanças na organização espacial da cidade, caracterizado especialmente pelo “deslocamento, processual ou súbito, de residentes e usuários com condições de vida precárias de uma dada rua, mancha urbana ou bairro para outro local para dar lugar à apropriação de residentes e usuários com maior status econômico e cultural²²⁵”.

Harvey denomina o deslocamento das populações de suas moradas para dar lugar ao desenvolvimento da cidade capitalista de “acumulação por despossessão²²⁶”. O processo se desenrola com a desocupação dos bairros pobres, ainda que seus moradores ali residam há gerações, precárias ou inexistentes compensações financeiras, fundamentadas muitas vezes na informalidade da posse de seus antigos moradores e reconstrução da cidade

Left Review, n. 53, 2008. Revista Lutas Sociais, n. 29, jul./dez. 2012: Barricadas Urbanas. São Paulo, PUCSP, p. 82. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18497/13692>

²²³ HARVEY, David. O direito à cidade. Traduzido do original em inglês “The right to the city”, por Jair Pinheiro, professor da FFC/UNESP/Marília. Esta versão foi cotejada com a publicada na New Left Review, n. 53, 2008. **Revista Lutas Sociais**, n. 29, jul./dez. 2012: Barricadas Urbanas. São Paulo, PUCSP, p. 82. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18497/13692>

²²⁴ O termo teria sido usado primeiramente pela socióloga britânica Ruth Glass na obra “London: aspects of change” (1964).

²²⁵ BRAGA, Emanuel Oliveira. **Gentrificação**. In: GRIECO, Bettina; TEIXEIRA, Luciano; THOMPSON, Analucia (Orgs.). *Dicionário IPHAN de Patrimônio Cultural*. 2. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro, Brasília: IPHAN/DAF/Copedoc, 2016. (verbete). ISBN 978-85-7334-299-4. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/dicionarioPatrimonioCultural/detalhes/78/gentrificacao> Acesso em 07 mar. 2023.

²²⁶ HARVEY, David. **O direito à cidade**. Traduzido do original em inglês “The right to the city”, por Jair Pinheiro, professor da FFC/UNESP/Marília. Esta versão foi cotejada com a publicada na New Left Review, n. 53, 2008. Revista Lutas Sociais, n. 29, jul./dez. 2012: Barricadas Urbanas. São Paulo, PUCSP, p. 83. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18497/13692>

moderna neoliberal. O autor relata que tais desapossamentos podem ser verificados na China, EUA, Índia, etc. não sendo, portanto, um fenômeno isolado²²⁷.

A situação atual brasileira não se afasta desta lógica de expropriação pelo poder econômico. O autor aponta que as favelas do Rio de Janeiro, por exemplo, já sofrem a investida do capital sobre as posses ou propriedades dos moradores²²⁸.

O problema é que o pobre, em situação de insegurança de renda e frequentes dificuldades financeiras, pode ser persuadido facilmente a comercializar este recurso por um pagamento relativamente baixo. (...) A urbanização, podemos concluir, desempenhou um papel decisivo na absorção de capitais excedentes, em escala geográfica sempre crescente, mas ao preço do explosivo processo de destruição criativa que tem desapropriado as massas de qualquer direito à cidade. O planeta como lugar construído colide com o “planeta das favelas”²²⁹.

Bauman²³⁰ alerta quanto ao contingente de excluídos pela decomposição do Estado Social, indivíduos que foram entregues à própria sorte, com responsabilidade de assegurar a sua própria segurança e demais direitos, sem contudo, ter lhes sido dada as condições de portar recursos suficientes para tal finalidade. Segundo o autor, uma das consequências da modernidade líquida é:

A segregação das novas elites globais; seu afastamento dos compromissos que tinham com o *populus* do local no passado; a distância crescente entre os espaços onde vivem os separatistas e o espaço onde habitam os que foram deixados para trás; estas são provavelmente as mais significativas das tendências sociais, culturais e políticas associadas à passagem da fase sólida para a fase líquida da modernidade²³¹.

No atual modelo empresas, grupos de investidores ou qualquer outro poder

²²⁷ HARVEY, David. O direito à cidade. Traduzido do original em inglês “The right to the city”, por Jair Pinheiro, professor da FFC/UNESP/Marília. Esta versão foi cotejada com a publicada na *New Left Review*, n. 53, 2008. **Revista Lutas Sociais**, n. 29, jul./dez. 2012: Barricadas Urbanas. São Paulo, PUCSP, p. 83-84. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18497/13692>

²²⁸ HARVEY, David. O direito à cidade. Traduzido do original em inglês “The right to the city”, por Jair Pinheiro, professor da FFC/UNESP/Marília. Esta versão foi cotejada com a publicada na *New Left Review*, n. 53, 2008. **Revista Lutas Sociais**, n. 29, jul./dez. 2012: Barricadas Urbanas. São Paulo, PUCSP, p. 85. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18497/13692>

²²⁹ HARVEY, David. O direito à cidade. Traduzido do original em inglês “The right to the city”, por Jair Pinheiro, professor da FFC/UNESP/Marília. Esta versão foi cotejada com a publicada na *New Left Review*, n. 53, 2008. **Revista Lutas Sociais**, n. 29, jul./dez. 2012: Barricadas Urbanas. São Paulo, PUCSP, p. 85. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18497/13692>

²³⁰ BAUMAN, Zygmunt. **Confiança e medo na cidade**. Tradução de Eliana Aguiar. Ed. Zahar, p. 12.

²³¹ BAUMAN, Zygmunt. **Confiança e medo na cidade**. Tradução de Eliana Aguiar. Ed. Zahar, p. 15.

político-econômico dominante detém o poder de moldar a cidade ao seu gosto, ou melhor, moldar a cidade em favor de seus interesses econômicos. O direito à cidade, assim, se circunscreve a uma pequena elite econômica²³².

A crise urbana que está afetando milhões seria, então, priorizada em relação às necessidades dos investidores e financistas. Infelizmente, os movimentos sociais não são suficientemente fortes ou mobilizados para impor esta solução. (...) A esta altura da história, isto tem de ser uma luta global, predominantemente contra o capital financeiro, pois esta é a escala na qual o processo de urbanização opera agora.²³³

O processo de urbanização baseado na segregação e despossessões, gera tensões sociais prestes a explodir, contudo, não há uma articulação entre os movimentos sociais que emergem. Desta forma, reivindicação dos grupos sociais deveria se concentrar especialmente no estabelecimento de “uma administração democrática” sobre a urbanização e o direito à cidade²³⁴.

O neoliberalismo criou, também, um novo sistema de governança que integra o Estado e os interesses corporativos e, através do poder monetário, ele assegurou que a disposição do excedente através da aparato estatal favorecesse o capital corporativo e as classes superiores na moldagem dos processo urbano. Elevar a proporção do excedente apropriado pelo Estado terá um impacto positivo apenas se o próprio Estado for submetido a controle democrático²³⁵.

Movimentos sociais podem ser compreendidos como a uma irrupção irracional das massas na cena política, pondo em risco a ordem existente, ou como movimentos coletivos de ação social, com potencial capacidade de evidenciar dentro da estrutura posta seu específico modo de ver, possibilitando modificações.

²³² HARVEY, David. O direito à cidade. Traduzido do original em inglês “The right to the city”, por Jair Pinheiro, professor da FFC/UNESP/Marília. Esta versão foi cotejada com a publicada na *New Left Review*, n. 53, 2008. **Revista Lutas Sociais**, n. 29, jul./dez. 2012: Barricadas Urbanas. São Paulo, PUCSP, p. 87. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18497/13692>

²³³ HARVEY, David. O direito à cidade. Traduzido do original em inglês “The right to the city”, por Jair Pinheiro, professor da FFC/UNESP/Marília. Esta versão foi cotejada com a publicada na *New Left Review*, n. 53, 2008. **Revista Lutas Sociais**, n. 29, jul./dez. 2012: Barricadas Urbanas. São Paulo, PUCSP, p. 88. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18497/13692>

²³⁴ HARVEY, David. O direito à cidade. Traduzido do original em inglês “The right to the city”, por Jair Pinheiro, professor da FFC/UNESP/Marília. Esta versão foi cotejada com a publicada na *New Left Review*, n. 53, 2008. **Revista Lutas Sociais**, n. 29, jul./dez. 2012: Barricadas Urbanas. São Paulo, PUCSP, p. 86. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18497/13692>

²³⁵ HARVEY, David. O direito à cidade. Traduzido do original em inglês “The right to the city”, por Jair Pinheiro, professor da FFC/UNESP/Marília. Esta versão foi cotejada com a publicada na *New Left Review*, n. 53, 2008. **Revista Lutas Sociais**, n. 29, jul./dez. 2012: Barricadas Urbanas. São Paulo, PUCSP, p. 86. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18497/13692>

De qualquer forma, tais movimentos nascem de tensões sociais e com a “identificação de uma mudança, a comprovação da passagem de um estágio de integração a outro através de transformações de algum modo induzidas pelos comportamentos coletivos”²³⁶.

Assim, conceitua Pasquino²³⁷:

dir-se-á que os comportamentos coletivos e os movimentos sociais constituem tentativas, fundadas num conjunto de valores comuns, destinadas a definir as formas de ação social e a influir nos seus resultados. Comportamentos coletivos e Movimentos sociais se distinguem pelo grau e pelo tipo de mudança que pretendem provocar no sistema, e pelos valores e nível de integração que lhes são intrínsecos.

Para Lefebvre²³⁸, qualquer ação em prol da renovação urbana será essencialmente reformista, isto porque se coloca em choque com a situação posta e estabelecida. Os movimentos sociais devem, para serem atuantes, contar com suporte social e político, em especial balizado pela atuação da população segregada²³⁹.

Em outras palavras, as decisões vinculantes prolatadas pelo Estado carecem de uma legitimidade que só pode advir de um alinhamento em relação às expectativas e necessidades da população – as quais não são dadas a priori, mas formuladas coletivamente por meio da comunicação informal e da mobilização política, estando, por isso, em constante mutação. (...) Essa forma de circulação de poder partindo da periferia em direção ao centro do sistema político, todavia, não é a regra na grande maioria, se não na totalidade dos atuais Estados democráticos, cujo poder é fortemente centralizado e exercido de forma aparentemente autônoma,

²³⁶ PASQUINO, Gianfranco. **Movimentos sociais**. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de Política. 11^a ed. Tradução de João Ferreira e outros. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, p. 787.

²³⁷ PASQUINO, Gianfranco. **Movimentos sociais**. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de Política. 11^a ed. Tradução de João Ferreira e outros. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, p. 787.

²³⁸ LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001, p. 113.

²³⁹ Para Lefebvre, “apenas grupo, classes ou frações de classes sociais capazes de iniciativas revolucionárias podem se encarregar das, e levar até a sua plena realização, soluções para os problemas urbanos; com essas forças sociais e políticas, a cidade renovada se tornará obra. Trata-se inicialmente de desfazer as estratégias e as ideologias dominantes na sociedade atual. O fato de haver diversos grupos ou várias estratégias, como divergências (entre o estado e o privado, por exemplo) não modifica a situação. Das questões da propriedade da terra aos problemas da segregação, cada projeto de reforma urbana põe em questão as estruturas, as da sociedade existente, as das relações imediatas (individuais) e cotidianas, mas também as que se pretende impor através da via coatora e institucional, àquilo que resta da realidade urbana”. (LEFEBVRE, Henri. O direito à cidade. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001, pg. 113).

quando não em prol dos interesses de uma minoria restrita detentora de poder econômico.²⁴⁰

Alerta, Bucci²⁴¹, que não raro as decisões políticas são tomadas em razão da decisão de uma minoria detentora de posições privilegiadas de poder, negligenciando as necessidades e opiniões de uma maioria desfavorecida, seja econômica ou politicamente. Desta forma a seletividade dos atores e a exclusão de demandas são temas que devem ser enfrentados na esfera pública. Ou seja, é necessário investigar se o interesse de fato assume um caráter público ou se se trata de interesse privado posto como público.

Desta forma, o direito à cidade não se subsume ao acesso a melhores condições urbanas e sociais, nem apenas à obtenção de moradias ou regularização documental da propriedade. O direito à cidade inclui o enfrentamento à segregação urbana, o reconhecimento de diferentes urbanidades e vidas comunitárias, a garantia da gestão democrática da cidade, a manutenção do valor de uso dos espaços, bem como pelo direito de permanência face às investidas do capital.

2.3 Direito à cidade: valor de uso e função social das cidades

O direito à cidade tem como expoente conceitual a teoria do francês Henri Lefebvre cunhada no final da década de 1960, com vertente na filosofia e sociologia crítica. O autor analisa e critica o modelo de desenvolvimento urbano predominante na Europa, fundada em um “urbanismo funcional para os interesses econômicos”²⁴².

Lefebvre aponta que a cidade preexiste à industrialização, todavia, as cidades antigas serviam a diferentes modos de vida e de produção, datando, as

²⁴⁰ BUCCI, Maria Paula Dallari. PRIST, Arthur Hirata. Direito à Cidade e esfera pública: entre a participação política e a renovação jurídico-urbanística. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 23, n. 51, pp. 629-650, maio/ago 2021, p. 633.

²⁴¹ BUCCI, Maria Paula Dallari. PRIST, Arthur Hirata. Direito à Cidade e esfera pública: entre a participação política e a renovação jurídico-urbanística. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 23, n. 51, pp. 629-650, maio/ago 2021, p. 634.

²⁴² CHUECA, Eva Garcia. O direito à cidade perante as epistemologias do Sul: reflexões sobre o processo brasileiro de construção do direito à cidade. In: SANTOS, Boaventura de Souza, MARTINS, Bruno Sena (Orgs.). **O Pluriverso dos Direitos Humanos: a diversidade das lutas pela dignidade**. 1 ed. – Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2019. p. 586.

mais belas obras urbanas, de épocas anteriores à industrialização. Assim, a industrialização foi o “motor das transformações na sociedade”²⁴³.

Se na Idade Média as cidades possuíam forte valor de uso, justificando os investimentos de capital em obras e espaços públicos (praças, igrejas, centros políticos, etc.), na industrialização impera o valor de troca das mercadorias produzidas, suprimindo, quase por completo o uso e o valor de uso dos centros urbanos locais²⁴⁴.

A burguesia “progressista” que toma a seu cargo o crescimento econômico, dotada de instrumentos ideológicos adequados a esse crescimento racional, que caminha na direção da democracia e que substitui a opressão pela exploração, essa classe enquanto tal não mais cria; substitui a obra pelo produto²⁴⁵.

Para Lefebvre²⁴⁶

A vida urbana pressupõe encontros, confrontos das diferenças, conhecimento e reconhecimentos recíprocos (inclusive no confronto ideológico e político) dos modos de viver, dos “padrões” que coexistem na Cidade.

O autor destaca em atos a transformação urbana de Paris apontando: 1) a estratégia urbana de Haussmann²⁴⁷ que, sob desapropriações e demolições, realizou a abertura de grandes vias e espaços abertos; 2) a criação de subúrbios proletários como estratégia de classe, da qual resulta a perda da consciência urbana por parte da classe operária; 3) o excedente do capital industrial não é investido no setor habitacional (pouca rentabilidade), requerendo do Estado que saia da passividade, antes como mero regulamentador dos loteamentos e

²⁴³ LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001, p. 11.

²⁴⁴ LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001, p. 20.

²⁴⁵ LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001, p. 22.

²⁴⁶ LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001, p. 22.

²⁴⁷ Designado por Napoleão Bonaparte para reformular e reconstruir a cidade de Paris, com objetivos explícitos de salubridade e ventilação, mas que em contrapartida expulsou das regiões centrais o proletariado.

construções e freio da especulação imobiliária, para assumir papel ativo na construção de habitações²⁴⁸.

A ação pública se dirige à necessidade funcional e abstrata de fornecer maior quantitativo de habitações, sem que isto signifique o surgimento de um novo serviço público habitacional ou de um pensamento urbanístico. A construção de grandes conjuntos fornece o habitat, sem contudo construir a realidade urbana²⁴⁹.

Para Chueca²⁵⁰ as cidades industriais se tornaram o locus da produção, do capital e da mão-de-obra, em consequência, agravaram-se os problemas habitacionais. A solução inicial, pautada na manutenção da saúde dos trabalhadores e na manutenção da ordem social em prol do sistema capitalista de produção, foi a implementação de reformas urbanas higienistas, a exemplo de Haussmann em Paris e Pereira Passos no Rio de Janeiro.

Tais reformas, concentradas nas redes de saneamento e abastecimento de água, bem como na abertura de vias de circulação, inauguraram o urbanismo moderno, como ferramenta em benefício do sistema capitalista. Inaugurou-se, assim, o funcionalismo urbano, com espaços segregados “destinados ao trabalho, à habitação ou ao lazer”²⁵¹.

Em suma, o processo de industrialização, conduzido por uma estratégia de classe, nega o social urbano por uma pauta econômica-industrial; a sociedade se decompõe pela falta de uma centralidade urbana. E, por fim, reinventa-se a realidade urbana e a centralidade existente é proveniente de um centro de decisões²⁵².

Diversas reflexões e racionalidades operacionais podem ser verificadas quanto ao urbanismo, a exemplo das tendências do urbanismo dos homens de boa

²⁴⁸ LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001, p. 23-25.

²⁴⁹ LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001, p. 26-27.

²⁵⁰ CHUECA, Eva Garcia. O direito à cidade perante as epistemologias do Sul: reflexões sobre o processo brasileiro de construção do direito à cidade. In: SANTOS, Boaventura de Souza, MARTINS, Bruno Sena (Orgs.). **O Pluriverso dos Direitos Humanos: a diversidade das lutas pela dignidade**. 1 ed. – Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2019. p. 356.

²⁵¹ CHUECA, Eva Garcia. O direito à cidade perante as epistemologias do Sul: reflexões sobre o processo brasileiro de construção do direito à cidade. In: SANTOS, Boaventura de Souza, MARTINS, Bruno Sena (Orgs.). **O Pluriverso dos Direitos Humanos: a diversidade das lutas pela dignidade**. 1 ed. – Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2019. p. 357.

²⁵² LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001, p. 28.

vontade (humanismo, vinculados a tradições formalistas e estéticas), urbanismo do setor público (cientificista e burocrata, tende a negligenciar o fator humano) e o urbanismo de vendas (visa o lucro pela comercialização do sonho do urbanismo como um novo estilo de vida)²⁵³. Para Lefebvre²⁵⁴, tais ciências parcelares

[...] na maioria das vezes, concebem a cidade (e a sociedade) como um organismo. Os historiadores frequentemente associaram a uma “evolução” ou a um “desenvolvimento histórico” estas entidades: as cidades. Foram concebidas pelos sociólogos como um “ser coletivo”, como um organismo social.

Todavia, estas representações não conduzem a um conhecimento teórico da cidade²⁵⁵.

A cidade sempre teve relações com a sociedade no seu conjunto, com sua composição e seu funcionamento, com seus elementos constituintes (campo e agricultura, poder ofensivo e defensivo, poderes políticos, Estados, etc.) com sua história. Portanto, ela muda quando muda a sociedade no seu conjunto²⁵⁶.

Ela se situa num meio termo, a meio caminho entre aquilo que se chama de *ordem próxima* (relações dos indivíduos em grupos mais ou menos amplos, mais ou menos organizados e estruturados, relações desses grupos entre eles) e a *ordem distante*, a ordem da sociedade, regida por grandes e poderosas instituições (Igreja, Estado), por um código jurídico formalizado ou não, por uma “cultura” e por conjuntos significantes.²⁵⁷

Para Maricato²⁵⁸, “os espaços urbanos ou o ambiente construído, de um modo geral, não constituem meros cenários para a sociedade, mas são parte dela”.

A configuração do espaço urbano é fruto da sobreposição dos vários processos que ocorreram ao longo da história da humanidade. Muito se discute quando surgiram as primeiras cidades e quais os seus papéis nos “mundos” de suas épocas. Porém, a noção de urbano sempre esteve associada à concentração de pessoas vivendo em pequenas porções do território, em uma paisagem peculiar (de moradias conjuntamente a prédios religiosos, político-administrativos e militares) e ocupadas em

²⁵³ LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001, p. 30-32.

²⁵⁴ LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001, p. 44.

²⁵⁵ LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001, p. 51.

²⁵⁶ LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001, p. 51.

²⁵⁷ LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001, p. 51-52.

²⁵⁸ MARICATO, Ermínia. **Habitação e Cidade**. 7. ed. São Paulo: Atual, 2004, p. 43.

atividades laborais das mais diversas. Desta forma, a palavra urbano nos remete a um modo de vida em espaços construídos característicos, comumente identificados pela sua forma na paisagem²⁵⁹.

Assim, a cidade é uma construção, permeada por continuidades e descontinuidades. A transformação opera-se em processos globais e locais, como o aumento da produção de bens materiais e desenvolvimento de novas técnicas, incremento comercial entre regiões cada vez mais longínquas, desenvolvimento de novas racionalidades, modificação das relações entre a população urbana e rural, relações de classe, bem como modificação da relação homem x propriedade²⁶⁰.

O autor, traça, então, uma “primeira definição da cidade como sendo projeção da sociedade sobre um local, isto é, não apenas sobre o lugar sensível como também sobre o plano específico, percebido e concebido pelo pensamento, que determina a cidade e o urbano²⁶¹”.

Aprofundando a análise, Lefebvre trata da relação dialética entre a ruralidade, o tecido urbano e a centralidade. O campo é o locus de criação de produtos, sendo sua paisagem a obra que, inspira simbolismos e representações no ambiente urbano por meio das praças, jardins e águas²⁶².

O tecido urbano se estende da área central avançando sobre o campo, o que faz com que Lefebvre questione se nos países industrializados a malha urbana atingirá todo o território, fazendo desaparecer a oposição cidade-campo. Neste ponto, o autor defende que a superação da oposição não se dá com neutralização recíproca, mas sim com o deslocamento da oposição para a urbanidade-ruralidade²⁶³.

²⁵⁹ IBGE. **Tipologia intraurbana**: espaços de diferenciação socioeconômica nas concentrações urbanas do Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2017, pg. 10. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101470.pdf> Acesso em: 07 mar. 2023.

²⁶⁰ LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001, p. 58.

²⁶¹ LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001, p. 62.

²⁶² LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001, p. 73.

²⁶³ LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001, p. 74-75.

No que diz respeito aos países industriais, pode-se conceber cidades policêntricas, centralidades diferenciadas e renovadas, e mesmo centralidades móveis (culturais, por exemplo)²⁶⁴.

Lefebvre, abstraindo eventuais descontinuidades, traça uma linha evolutiva da cidade, que se inicia com a cidade política, “que organiza uma vizinhança agrária, dominando-a”. Perpassa pela cidade comercial, na qual o comércio principia nas periferias, como atividade de estrangeiros e se expande pela estrutura social, ampliando as trocas, as comunicações e o excedente mobiliário. Com o capitalismo nascente e a afirmação do valor de troca, a produção agrícola recua de importância. Em seguida, surge a cidade industrial, marcada ainda pelo deslocamento de populações rurais aos centros urbanos²⁶⁵.

Nesse período há uma expansão urbana desordenada a que Lefebvre²⁶⁶ chamou de “ponto crítico”, marcado pelo duplo processo “industrialização – urbanização”.

É este ponto crítico que não pode ser perdido de vista. Lefebvre alerta que é comum sociólogos e estrategistas políticos realizarem a análise “habitar” (nível da moradia, do imóvel, da vizinhança) e, logo em seguida, saltar para a análise a “nível geral (escala da disposição do território, da produção industrial planejada, da urbanização global) passando por cima da cidade e do urbano”. Ao ignorar a cidade, ou seja, o meio termo entre o habitar e o nível geral, o resultado é sentido no crescimento urbano desorganizado²⁶⁷.

Numa série de países mal desenvolvidos, a favela é um fenômeno característico, enquanto nos países altamente industrializados essa característica é proliferação da cidade em “tecidos urbanos”, em subúrbios, em setores residenciais cuja relação com a vida urbana constitui um problema. (...)

Tal como é, preocupada (através das ideologias e dos homens do Estado) principalmente com arrumar a indústria e organizar a empresa, a sociedade “moderna” surge como sendo pouco capaz de fornecer soluções para a problemática urbana e de agir de outra forma que não

²⁶⁴ LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001, p. 75.

²⁶⁵ LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001, p. 77.

²⁶⁶ LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001, p. 78.

²⁶⁷ LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001, p. 78.

através de pequenas medidas técnicas que prolongam o estado atual das coisas²⁶⁸.

Alerta Lefebvre que a urgência de se combater o déficit habitacional quando do crescimento industrial, ofuscou temporariamente o problema da cidade. As políticas públicas foram direcionadas a resolver o problema quantitativo, produzindo um considerável número de unidades habitacionais. A questão conjuntural da cidade foi tratada como engrenagem à serviço da industrialização, tornando-se “dispositivo material próprio para se organizar a produção, para controlar a vida cotidiana dos produtores e o consumo dos produtos²⁶⁹”.

Se antes a cidade tinha valor de uso, como obra, como lugar construído para o desfrute humano, hoje é instrumento de apoio da relação cíclica produção-consumo. De forma modesta, Maricato²⁷⁰ correlaciona o valor de uso com a visão dos usuários da cidade, quer seja, os trabalhadores, aqueles que retiram da cidade “condições para tocar a vida: moradia, transporte, lazer, vida comunitária, etc. Do outro lado estão aqueles para quem a cidade é fonte de lucro, mercadoria, objeto de extração de ganhos. Esses encaram a cidade como valor de troca.”

Pode-se atribuir “a crise da cidade à racionalidade limitada, ao produtivismo, ao economismo, à centralização planificadora preocupada acima de tudo com o crescimento, à burocracia do Estado e da empresa²⁷¹”. Todavia, não se pode parar nesta compreensão, sob pena de não ir muito além do humanismo liberal.

É preciso compreender que a lógica do mercado limita sua racionalidade ao valor de troca, “ela reduz a simultaneidade e os encontros à forma dos trocadores, e o lugar de encontro ao lugar onde se conclui o contrato ou quase-contrato de troca equivalente²⁷²”. Todavia,

A sociedade urbana, conjunto de atos que se desenrolam no tempo, privilegiando um espaço (sítio, lugar) e por ele privilegiados, altamente

²⁶⁸ LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001, p. 80.

²⁶⁹ LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001, p. 81-82.

²⁷⁰ MARICATO, Ermínia. **Habitação e Cidade**. 7. ed. São Paulo: Atual, 2004, p. 44.

²⁷¹ LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001, p. 85.

²⁷² LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001, p. 87.

significantes e significados, tem uma lógica diferente da lógica da mercadoria. É um outro mundo. O urbano se baseia no valor de uso²⁷³.

Prossegue o autor, afirmando que a lógica economista e produtivista talvez nada mais seja do que a ideologia do consumo, tentando mostrar-se como conhecimento e as coações como racionais. Assim, o urbanismo, o problema urbano não pode ser tratado como síntese, seja filosófica, científica ou interdisciplinar. “O urbano só pode ser confiado a uma estratégia que ponha em primeiro lugar a problemática do urbano, a intensificação da vida urbana, a realização efetiva da sociedade urbana (isto é, de sua base morfológica, material, pratico sensível)”²⁷⁴.

Dentre as necessidades vinculadas ao urbano, há aquelas individuais, influenciadas pelo consumo dirigido, compreendendo o desejo de segurança, trabalho, lazer, comunicação, independência, acumular, gastar e desperdiçar energias. Mas há ainda necessidades antropológicas específicas, “trata-se da necessidade de uma atividade criadora, de obra (e não apenas de produtos e de bens materiais consumíveis), necessidade de informação, simbolismo, de imaginário, de atividades lúdicas)²⁷⁵”.

Para Lefebvre²⁷⁶, a “ciência da cidade tem a cidade por objeto”. Todavia, não mais se pode conceber a cidade histórica, esta não pode ser reconstruída nem é plausível que se busque a sua reconstrução. Questiona-se ainda para quem construir²⁷⁷, quem é este homem da sociedade urbana e quais as relações que a vida social urbana criará e recriará. Será necessário ainda que o urbanista, o arquiteto, o sociólogo, o político, o filósofo e todos aqueles que se ocupem da questão urbana estejam abertos a uma visão não parcelar do urbano.

Faz-se necessário compreender que o ‘urbano’ com o objeto de estudo nunca estará

²⁷³ LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001, p. 87.

²⁷⁴ LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001, p. 87-88.

²⁷⁵ LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001, p. 105.

²⁷⁶ LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001, p. 106.

²⁷⁷ LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001, p. 108.

inteiramente presente e plenamente atual, hoje, diante de nossa reflexão. Mais do que qualquer outro objeto, ele possui um caráter de totalidade altamente complexo, simultaneamente em ato e em potencial, que visa à pesquisa, que se descobre pouco a pouco, que só se esgotara lentamente e mesmo nunca, talvez. Tomar esse 'objeto' por real, como um dado da verdade, é uma ideologia, uma operação mistificante. (...) A ciência da cidade exige um período histórico para se construir e para orientar a prática social²⁷⁸.

Instigado pelo questionamento do que seria a cidade ideal, Lefebvre enfatiza que a cidade e seus espaços privilegiados são ocupados por uma minoria de senhores, relegando às massas (povo, proletariado, escravizados ou livres) diferentes espaços segregados, existindo variadas ordens de subordinados, privilegiados e elites secundárias. As diversas ordenações dos guetos urbanos, abaixo da elite, tem em comum “o fato de que sua vida cotidiana é telecomandada²⁷⁹”.

Para Lefebvre²⁸⁰ não se pode conceber industrialização e urbanização como fenômenos separados, isto porque a urbanização é o objetivo e finalidade da industrialização. Da mesma forma, não se pode conceber

[...] o crescimento econômico pelo crescimento, ideologia 'economista' que acoberta intenções estratégicas: o superlucro e a superexploração capitalistas, o domínio econômico (aliás fracassado, só por este fato) em proveito do Estado. [...] Por outras palavras, trata-se de *orientar o crescimento*. Certas formulações muito difundidas e que passam por democráticas (o crescimento para o bem-estar de todos, ou no 'interesse geral') perde seu sentido: tanto o liberalismo, como a ideologia economista, quanto a planificação estatal centralizada²⁸¹.

Pensar em alternativas para o urbano engloba refletor sobre como orientar o desenvolvimento e “isto quer dizer, antes de mais nada prospectar as novas necessidades, sabendo que tais necessidades são descobertas no decorrer de sua

²⁷⁸ LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001, p. 111-112.

²⁷⁹ LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001, p. 121.

²⁸⁰ LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001, p. 124.

²⁸¹ LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001, p. 124.

emergência e que elas se revelam no decorrer da prospecção²⁸²”. Lefebvre²⁸³ defende uma mudança de prática social e na construção de uma cidade destinada aos usuários, com supremacia do valor de uso. Para a construção de tais mudanças, se propõe um “direito à cidade”. Nesse sentido,

O direito à cidade não pode ser concebido como um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como *direito à vida urbana*, transformada, renovada. Pouco importa que o tecido urbano encerre em si o campo e aquilo que sobrevive da vida camponesa conquanto que o ‘urbano’, lugar de encontro, prioridade do valor de uso, inscrição no espaço de um tempo promovido à posição de supremo bem entre os bens, encontre sua base morfológica, sua realização prático-sensível²⁸⁴ (grifo do autor).

Necessário, portanto, que se observe que as estruturas urbanas, sejam arranjos econômicos, políticos, sociais e culturais, etc., necessitam atender a variadas funções inerentes à vida urbana e à coexistência de atores e interesses antagônicos. A função social das cidades, comporia, assim, o plexo de funções a que as estruturas urbanas se destinam, respeitando o valor de uso social dos espaços.

Nesse sentido, já há no rol de direitos de muitas cartas fundamentais e normas regulamentadoras, inclusive no caso brasileiro, institutos que fariam a diferença se entrassem na prática social.

Entre esses direitos em formação figura o *direito à cidade* (não à cidade arcaica mas à vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e empregos do tempo que permitem o uso pleno e inteiro desses momentos e locais, etc.)²⁸⁵.

O Estatuto da Cidade, editado com o objetivo de estabelecer diretrizes gerais da política urbana, pretende dar efetividade ao objetivo constitucional de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de

²⁸² LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001, p. 124.

²⁸³ LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001, p. 127.

²⁸⁴ LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001, p. 118.

²⁸⁵ LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001, p. 139.

seus habitantes²⁸⁶". Neste sentido, estabelece o Estatuto da Cidade, em seu art. 2º, um total de vinte diretrizes, das quais destacam-se as medidas voltadas a "garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações²⁸⁷", bem como a "gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano²⁸⁸".

Da análise do referido art. 2º do Estatuto da Cidade, podemos subdividir a atuação pública em prol do desenvolvimento das funções sociais da cidade em seis áreas prioritárias:

1. Cidades sustentáveis: visão global da cidade e suas funções, abrangendo a preocupação com o meio ambiente, patrimônio histórico-artístico e direito intergeracional (incisos I, VIII, XII e XVII);
2. Direito de acesso à terra urbana e à moradia (inciso I e XV);
3. Infraestrutura urbana: serviços e equipamentos públicos, acessibilidade, tráfego, saneamento, espaços livres de uso público, lazer, etc. (incisos V e XVIII);
4. Diminuição das desigualdades sociais: isonomia no acesso aos serviços e bens públicos, regularização fundiária e recomposição das áreas degradadas, legislação que atenda às situações excepcionais das populações de baixa renda e ao interesse social (incisos IX, X, XIV, XVI, XIX e XX);
5. Planejamento urbano: ordenação e controle do parcelamento e uso do solo, bem como das edificações; integração entre a área urbana e rural; atividade preventiva, fiscalizadora e repressiva (incisos IV, VI, VII e XI);
6. Gestão democrática da cidade e cooperação entre setores público e privado (incisos II, III e XIII);

²⁸⁶ Constituição Federal de 1988. Art. 182, caput.

²⁸⁷ Estatuto da Cidade. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Art. 2º, inciso I.

²⁸⁸ Estatuto da Cidade. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Art. 2º, inciso II.

Direito à Cidade, portanto, é exercido pela participação política da população na esfera pública que culmina com a tomada de decisão política, sem contudo deixar de lado a esfera da efetividade prática, a qual produz a diferença.

O direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à obra (à atividade participante) e o direito à *apropriação* (bem distinto do direito à propriedade) estão implicados no direito à cidade²⁸⁹.

Para Amartya Sen²⁹⁰, a liberdade está intimamente correlacionada à capacidade de ter qualidade de vida, conceito que ultrapassa apenas questões de renda ou recursos de que dispõem as pessoas. Assim, devem também ser consideradas as oportunidades sociais e possibilidades de escolha. As capacidades do indivíduo de levar o tipo de vida que valoriza “podem ser aumentadas pela política pública, mas também, por outro lado, a direção da política pública pode ser influenciada pelo uso efetivo das capacidades participativas do povo²⁹¹”.

Assim, da problemática urbana extrai-se que a segregação ocorre não apenas no plano fático, mas também no plano político-decisórios. Nas sociedades modernas a complexidade é intrínseca aos processos normativos e políticos, sendo que a esfera pública é permeada por forças e interesses conflitantes que devem ser acomodados, cedendo espaço a diferentes reivindicações.

2.4 Dimensões do poder e gestão democrática da cidade

Para fins de cumprir com o objetivo de recuperar o valor de uso dos espaços urbanos, em um conceito social e democrático de construção do direito à cidade, faz-se necessário aprimorar a participação popular no processo de produção das políticas públicas, qual seja, a tomada de decisão política.

²⁸⁹ LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001, p. 134.

²⁹⁰ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010, p. 39.

²⁹¹ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010, p. 32.

Aponta Bucci²⁹² que “o princípio da função social da propriedade e da cidade tem seus contornos e formas de aplicação definidos principalmente a partir da interação entre o Estado e a sociedade, isto é, pela participação política”. Assim, os princípios da função social da propriedade e da cidade representam a “incorporação de um conflito político pelo direito”.

A função social da cidade pelo viés jurídico liga-se “à regulação das relações socioeconômicas que moldam a produção do espaço urbano e à garantia dos direitos fundamentais relacionados ao uso e fruição da cidade”. Já pelo viés político a função social da cidade (gestão democrática da cidade) compreende “o direito da população de participar da elaboração e implementação da política urbana”²⁹³.

Conforme Bucci²⁹⁴ é necessário conhecer o que se entende por “esfera pública”, pois este é o *locus de* “interação entre Estado e sociedade” no qual o direito deve agir. Esfera pública seriam, portanto, as trocas comunicativas, sejam opiniões, reivindicações, demandas e interesses privados levados a análise das autoridades públicas, gerando influxos ao sistema decisório e deste requerendo respostas.

Plebiscitos, consultas e audiências públicas, conselhos mistos formados com a participação comunitária, etc., são instrumentos de comunicação cuja institucionalização cabe ao direito, promovendo a dialética entre os muitos atores sociais e concedendo legitimidade à tomada de poder. Para além dos instrumentos formais postos, Bucci²⁹⁵ salienta ainda a importância das esferas públicas informais, caracterizados como espaços de dissenso político e de construção do debate. Aponta a autora os “sindicatos, movimentos sociais, instituições culturais e religiosas, mídia”, etc. como atores sociais deste espaço comunicativo informal.

²⁹² BUCCI, Maria Paula Dallari. PRIST, Arthur Hirata. Direito à Cidade e esfera pública: entre a participação política e a renovação jurídico-urbanística. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 23, n. 51, pp. 629-650, maio/ago 2021, p. 631.

²⁹³ BUCCI, Maria Paula Dallari. PRIST, Arthur Hirata. Direito à Cidade e esfera pública: entre a participação política e a renovação jurídico-urbanística. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 23, n. 51, pp. 629-650, maio/ago 2021, p. 630-631.

²⁹⁴ BUCCI, Maria Paula Dallari. PRIST, Arthur Hirata. Direito à Cidade e esfera pública: entre a participação política e a renovação jurídico-urbanística. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 23, n. 51, pp. 629-650, maio/ago 2021, p. 631.

²⁹⁵ BUCCI, Maria Paula Dallari. PRIST, Arthur Hirata. Direito à Cidade e esfera pública: entre a participação política e a renovação jurídico-urbanística. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 23, n. 51, pp. 629-650, maio/ago 2021, p. 632.

Em síntese, pode-se conceber, por um lado, a existência de um grupo de “públicos” articulados em torno de uma esfera pública dominante, composta pelos principais atores hegemônicos revestidos de poder social e econômico, bem como pelos meios de comunicação de massa; e, por outro, uma pluralidade de esferas públicas subalternas, espaços de sociabilidade e arenas discursivas a partir dos quais diferentes grupos desfavorecidos estabelecem suas próprias visões de mundo, elaboram suas identidades e formulam suas necessidades e demandas²⁹⁶.

Há profunda complexidade na interação entre os grupos dominantes e subalterno na luta por espaços de poder. São destes embates e deliberações que são construídas as decisões políticas e políticas públicas.

O processo político seria, pois, composto por três distintos fluxos de atores e processos, quais seja, os problemas, as soluções e a política em si mesma. Assim, não basta o reconhecimento de uma situação como problema pelas autoridades, nem a existência de uma solução para que um problema seja inserido na agenda na esfera pública. Para a efetiva transformação em uma política pública é necessária a existência de um contexto político favorável no qual o problema seja reconhecido, ao mesmo tempo em que existam soluções viáveis²⁹⁷.

Assim, há situações nas quais as relações de poder existentes entre os grupos efetivamente impedem que certas queixas se transformem em questões públicas que demandam decisões, mantendo-as submersas e excluídas da agenda decisória.

No atual contexto, esse impulso para a renovação da ordem jurídica e atualização do Estado de Direito depende especialmente da integração social, econômica e cultural dos grupos vulneráveis e historicamente oprimidos e de sua maior participação nos processos deliberativos de formação da opinião pública e de tomada de decisão no âmbito do Estado. No que concerne especificamente à dimensão urbanística do problema, trata-se de ampliar o poder de influência da grande massa destituída dos benefícios do desenvolvimento urbano – desapropriados, irregulares, sem-teto, habitantes de territórios precários e favelas – sobre a tomada de decisão acerca de questões que concernem a cidade como um todo: definição do orçamento; aplicação de investimentos públicos em moradia, mobilidade, saneamento; delimitação de prioridades; retenção da mais-

²⁹⁶ BUCCI, Maria Paula Dallari. PRIST, Arthur Hirata. Direito à Cidade e esfera pública: entre a participação política e a renovação jurídico-urbanística. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 23, n. 51, pp. 629-650, maio/ago 2021, p. 634.

²⁹⁷ RUIZ, Isabela; BUCCI, Maria Paula Dallari. **Quadro de problemas de políticas públicas: uma ferramenta para análise jurídico-institucional**, p. 10-11.

valia urbana; controle da função social da propriedade, para citar apenas algumas²⁹⁸.

Questiona Foucault²⁹⁹ se “essa dificuldade, nosso embaraço em encontrar as formas de luta adequadas não vêm do fato de ignorarmos ainda o que é o poder”. Prosseguindo, alerta o autor que a teoria do Estado e a análise dos aparelhos estatais não é suficiente para a compreensão de quem exerce e onde se exerce o poder. Assim, “cada luta se desenvolve em torno de uma sede particular de poder”.

Salienta o autor que, de modo geral, correlaciona-se o poder e os mecanismos de dominação com o aparelho estatal, com instituições como a justiça, a polícia e o exército. Todavia,

as relações de poder existem entre um homem e uma mulher, entre aquele que sabe e aquele que não sabe, entre pais e crianças na família. Na sociedade, há milhares e milhares de relações de poder e, por conseguinte, relações de forças de pequenos enfrentamentos, microlutas, de algum modo. Se é verdade que essas pequenas relações de poder são com frequência comandadas, induzidas do alto pelos grandes poderes de Estado ou pelas grandes dominações de classe, é preciso ainda dizer que, em sentido inverso, uma dominação de classe ou uma estrutura de Estado só podem funcionar se há, na base, essas pequenas relações de poder³⁰⁰.

Assim, haveria uma intrínseca relação entre o poder hegemônico e as pequenas relações de poder que o sustentam na base, bem como em relação às resistências. Neste ponto, aponta Foucault que não há um poder dominante estático, nem relações de dominação incontornáveis. Desta forma,

as relações de poder suscitam necessariamente, apelam a cada instante, abrem a possibilidade a uma resistência, e é porque há possibilidade de resistência real que o poder daquele que domina tenta se manter com tanto mais força, tanto mais astúcia quanto maior for a resistência. De modo que é mais a luta perpetua e multiforme que procuro fazer aparecer do que a dominação morna e estável de um aparelho uniformizante.³⁰¹

²⁹⁸ BUCCI, Maria Paula Dallari. PRIST, Arthur Hirata. Direito à Cidade e esfera pública: entre a participação política e a renovação jurídico-urbanística. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 23, n. 51, pp. 629-650, maio/ago 2021, p. 635.

²⁹⁹ FOUCAULT, Michel. Intelectuais e o Poder. In: **Estratégia, poder-saber**. MOTTA, Manoel Barros da. (ORG.) Tradução: Vera Lucia Avellar Ribeiro. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 3 ed., 2012, p. 43-44.

³⁰⁰ FOUCAULT, Michel. Poder e Saber. In: **Estratégia, poder-saber**. MOTTA, Manoel Barros da. (ORG.) Tradução: Vera Lucia Avellar Ribeiro. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 3 ed., 2012, p. 231.

³⁰¹ FOUCAULT, Michel. Poder e Saber. In: **Estratégia, poder-saber**. MOTTA, Manoel Barros da. (ORG.) Tradução: Vera Lucia Avellar Ribeiro. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 3 ed., 2012, p. 232.

Partindo do exemplo Brasileiro, Bucci³⁰² salienta que os movimentos sociais (coletivos sociais) foram fundamentais para a promoção do paradigma constitucional de política urbana e posterior edição do Estatuto da Cidade, consolidando “na ordem jurídico-urbanística nacional, o referido novo paradigma conceitual sobre política urbana, pautado pela função social da propriedade e da cidade e pela participação política nos processos decisórios da política urbana”.

Assim, foram normatizados diversos instrumentos participativos com a intenção de promover a democratização da gestão urbana, a exemplo de conselhos de políticas públicas, conferências, orçamento participativo, referendo popular, plebiscito, debates e audiências públicas, etc.

Apesar dos espaços formalmente concedidos à deliberação e escuta social, salienta a autora que progressivamente tais espaços tiveram decrescente participação, resultando em fragmentação e ineficácia deliberativa. Ademais, as políticas públicas de desenvolvimento urbano passaram a ser coordenadas especialmente pelas diretrizes do mercado e da liberação de capital via financiamentos, gerando estímulo à especulação imobiliária e segregação dos espaços urbanos³⁰³.

Quanto ao conceito e alcance do termo “política pública”, Bucci³⁰⁴ salienta que a política pública assume feição de programa ou quadro de ação governamental, consistindo em um conjunto de medidas articuladas para dar impulso à máquina pública com o objetivo de concretizar um interesse público/direito (atingir objetivos em tempo e quantidade previamente estabelecidos – ação estratégica). Neste sentido, o Estatuto da Cidade seria a lei organizadora da Política de Desenvolvimento Urbano, prevista no art. 182 da CF/88, indicando diretrizes gerais, instrumentos, etc. No entanto, políticas públicas não são uma “categoria definida e instituída pelo direito, mas arranjos complexos, típicos da atividade político-administrativa”.³⁰⁵

Propõe a autora, então, um conceito:

³⁰² BUCCI, Maria Paula Dallari. PRIST, Arthur Hirata. Direito à Cidade e esfera pública: entre a participação política e a renovação jurídico-urbanística. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 23, n. 51, pp. 629-650, maio/ago 2021, p. 635.

³⁰³ BUCCI, Maria Paula Dallari. PRIST, Arthur Hirata. Direito à Cidade e esfera pública: entre a participação política e a renovação jurídico-urbanística. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 23, n. 51, pp. 629-650, maio/ago 2021, p. 637.

³⁰⁴ BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em direito**, p. 14.

³⁰⁵ BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em direito**, p. 31.

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados³⁰⁶.

Apesar de ser importante passo, as evidências indica que a aprovação de normas jurídicas de planejamento urbano, como medida de instituição de uma política pública, não significam o fim das da luta pela efetivação do Direito à Cidade. Ou seja, a “obtenção de um consenso na forma de lei é apenas um passo inicial no processo, que prossegue na esfera pública por meio da disputa pela efetividade e pela interpretação da lei.³⁰⁷”

Desta forma, quando os espaços institucionais de deliberação não se mostram suficientes ou efetivos, observa-se a crescente mobilização social na tomada de ações diretas, a exemplo de ocupações de imóveis ociosos como estratégia de pressão política e visibilidade a questões de déficit habitacional e combate à retenção especulativa de imóveis subutilizados³⁰⁸.

Existe uma contradição permanente e insolúvel entre o Direito existente, sua interpretação e formas de aplicação correntes e as práticas sociais, que continuamente articulam e demandam novos sentidos e um novo olhar sobre as instituições jurídicas, tendo em vista a democratização das relações sociais e o equânime usufruto de direitos e garantias constitucionais e infraconstitucionais. Como resultado dessa tensão, advinda da participação política, o Direito é progressivamente renovado e atualizado³⁰⁹.

Para além da questão da efetividade da norma frente aos poderes e a realidade locais, Bauman indica que ao enfrentar os desafios da vida na cidade, os planejadores urbanos deparam-se com a dualidade: os poderes reais atuam no

³⁰⁶ BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em direito**, p. 39.

³⁰⁷ BUCCI, Maria Paula Dallari. PRIST, Arthur Hirata. Direito à Cidade e esfera pública: entre a participação política e a renovação jurídico-urbanística. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 23, n. 51, pp. 629-650, maio/ago 2021, p. 641.

³⁰⁸ BUCCI, Maria Paula Dallari. PRIST, Arthur Hirata. Direito à Cidade e esfera pública: entre a participação política e a renovação jurídico-urbanística. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 23, n. 51, pp. 629-650, maio/ago 2021, p. 642.

³⁰⁹ BUCCI, Maria Paula Dallari. PRIST, Arthur Hirata. Direito à Cidade e esfera pública: entre a participação política e a renovação jurídico-urbanística. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 23, n. 51, pp. 629-650, maio/ago 2021, p. 645.

espaço global, extraterritorial, enquanto que as instituições políticas permanecem locais. Assim, conclui:

Como continuam a ser majoritariamente locais, as organizações políticas que operam no interior do espaço urbano tendem fatalmente a padecer de uma frágil capacidade de agir – e sobretudo de agir com eficácia, com “soberania” – no palco em que se representa o drama da política. Por outro lado, deve-se destacar a falta de política no ciberespaço extraterritorial, que é o campo de jogo do poder.³¹⁰

Afirma o autor que os problemas globais, a exemplo da poluição e escassez de recursos hídricos, a comercialização do setor de saúde, a globalização dos meios de sobrevivência e o deslocamento de populações dos locais onde tinham moradia estável, apenas adentra ao campo da política, ou seja, no campo do tangível, do agir, quando afetam questões locais³¹¹.

Em poucas palavras: as cidades se transformaram em depósitos de problemas causados pela globalização. Os cidadãos e aqueles que foram eleitos como seus representantes estão diante de uma tarefa que não podem nem sonhar em resolver: a tarefa de encontrar soluções locais para contradições globais.³¹²

Quanto à necessidade de resistência, Foucault alerta sobre a redução do poder à instancia da interdição, ou seja, a compreensão reducionista apresenta um poder homogêneo independentemente de onde se exerça apresenta o poder como uma barreira, uma delimitação, censura, ou seja, aquele que impede a transgressão, assim, o poder seria um “ato de fala: enunciação da lei, discurso da interdição”³¹³. E por esta visão, dir-se-á que o direito serve de instrumento ao poder. Não se pode negar que, de fato, o poder por muitas vezes foi utilizado como instrumento de exercício do poder, todavia, o direito também serve de arma de luta e resistência.

³¹⁰ BAUMAN, Zygmunt. **Confiança e medo na cidade**. Tradução de Eliana Aguiar. Ed. Zahar, p. 16.

³¹¹ BAUMAN, Zygmunt. **Confiança e medo na cidade**. Tradução de Eliana Aguiar. Ed. Zahar, p. 16/17.

³¹² BAUMAN, Zygmunt. **Confiança e medo na cidade**. Tradução de Eliana Aguiar. Ed. Zahar, p. 17.

³¹³ FOUCAULT, Michel. Poderes e Estratégia. In: **Estratégia, poder-saber**. MOTTA, Manoel Barros da. (ORG.) Tradução: Vera Lucia Avellar Ribeiro. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 3 ed., 2012, p. 247-247.

O direito não é nem a verdade nem o álibi do poder. Ele é um instrumento ao mesmo tempo completo e parcial do poder. A forma da lei e os efeitos de interdições que ela porta devem ser recolocados entre muitos outros mecanismos não jurídicos.³¹⁴

Sugere Foucault³¹⁵ que as diversas relações de poder são inter-relacionadas, desempenhando papéis ao mesmo tempo condicionante e condicionadas; que obedecem a formas múltiplas, não apenas de interdição; que os poderes são reajustados e intervalados por resistências e tensões, em uma produção multiforme de relações de dominação; e que as relações de poder servem a interesses não porque estão à serviço de interesses específicos, mas porque são instrumentos ou estratégias a ser utilizadas.

Rocha³¹⁶ afirma que “a grande dificuldade clássica da democracia, como todos sabem, é sua necessidade de conciliar a liberdade com a igualdade”. Isto porque a liberdade sempre fundamentou o liberalismo e a igualdade o socialismo. O marxismo, centrado na defesa intransigente da igualdade, nega direitos individuais fundamentais como o direito à liberdade, à segurança, à propriedade, acaba por abrir espaço a regimes totalitários.

Assim, em razão de os direitos individuais na prática favorecerem mais a grupos privilegiados, ao negá-los o marxismo ignorou direitos humanos, cuja força reside em seu papel simbólico de reivindicação. O Direito é muito mais do que a lei positivada, possui sentido simbólico; e a legitimidade, em sociedades fragmentadas, funda-se na participação social³¹⁷.

A democracia é uma forma política eminentemente histórica, devido ao questionamento que implica a necessidade do consenso social para a sua legitimidade. (...) Assim, não se pode aceitar nem o princípio marxista-totalitário da negação da liberdade, nem o princípio liberal puramente

³¹⁴ FOUCAULT, Michel. Poderes e Estratégia. In: **Estratégia, poder-saber**. MOTTA, Manoel Barros da. (ORG.) Tradução: Vera Lucia Avellar Ribeiro. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 3 ed., 2012, p. 248.

³¹⁵ FOUCAULT, Michel. Poderes e Estratégia. In: **Estratégia, poder-saber**. MOTTA, Manoel Barros da. (ORG.) Tradução: Vera Lucia Avellar Ribeiro. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 3 ed., 2012, p. 248-249.

³¹⁶ ROCHA, Leonel Severo. **Epistemologia jurídica e democracia**. 2 ed. São Leopoldo: Ed. UNISINOS, 2003, p. 177.

³¹⁷ ROCHA, Leonel Severo. **Epistemologia jurídica e democracia**. 2 ed. São Leopoldo: Ed. UNISINOS, 2003, p. 178.

defensor da liberdade de iniciativa individual, quando se pretende defender a realização da democracia³¹⁸.

Neste ponto, Rocha reafirma a necessidade de uma nova cultura política para pensarmos a Democracia, ante as superadas teorias marxista e liberal³¹⁹. Conclui o autor que se faz necessária a construção de uma nova teoria jurídica, de bases interdisciplinares, aptas a compreender a complexidade dos problemas emergentes.

Tal avanço passaria necessariamente pelas relações Direito e Política, sendo a Política o espaço da “invenção e Direito como espaço decisório de conflitos, em busca de uma emancipação democrática das relações submetidas à dominação tecnológica e ao totalitarismo dos discursos monológicos³²⁰”. No Brasil, cuja história nos aponta um período de autoritarismo ainda recente, posto que lembrado com estranho saudosismo por parcela da população, “a democracia é uma questão crucial.³²¹”

A democracia, para Rocha³²², “trata-se de uma forma política articulada a partir do princípio de anunciação de direitos, onde o princípio maior é o direito de enunciá-los. (...) O conteúdo da lei é sempre político. (...) A lei positivada é igual para todos.” Neste trecho o autor enfatiza que até mesmo o poder deve cumprir a lei posta.

Na Democracia, a lei em seu sentido político-simbólico irradia no social, é um espaço de decisão e produção de direitos.

O Direito é, portanto [...], o princípio de legitimidade da lei. E, neste sentido, a lei só é legítima se se baseia no princípio democrático e no respeito aos direitos humanos, os quais possibilitam concretamente à sociedade o direito de reclamá-los, ultrapassando o poder do Estado, visto serem político-simbólicos, mesmo e principalmente, quando o direito positivo não os completa expressamente.³²³

³¹⁸ ROCHA, Leonel Severo. **Epistemologia jurídica e democracia**. 2 ed. São Leopoldo: Ed. UNISINOS, 2003, p. 179 e 181.

³¹⁹ ROCHA, Leonel Severo. **Epistemologia jurídica e democracia**. 2 ed. São Leopoldo: Ed. UNISINOS, 2003, p. 181.

³²⁰ ROCHA, Leonel Severo. **Epistemologia jurídica e democracia**. 2 ed. São Leopoldo: Ed. UNISINOS, 2003, p. 184.

³²¹ ROCHA, Leonel Severo. **Epistemologia jurídica e democracia**. 2 ed. São Leopoldo: Ed. UNISINOS, 2003, p. 119.

³²² ROCHA, Leonel Severo. **Epistemologia jurídica e democracia**. 2 ed. São Leopoldo: Ed. UNISINOS, 2003, p. 121.

³²³ ROCHA, Leonel Severo. **Epistemologia jurídica e democracia**. 2 ed. São Leopoldo: Ed. UNISINOS, 2003, p. 141.

Ademais, pela ótica do Estado Social, um direito estático, assegurado pelo formalismo da norma, sem efetividade e dinamismo social, não é um direito fundamental, mas uma violação à dignidade humana. É necessário que tal direito possa ser implementado, ainda que gradualmente, em favor de todos. O Direito à Cidade impõe tal movimento contínuo e requer a permanência da ação estatal em prol de sua efetivação social.

O Estado deixa de ser mero espectador da atividade econômica e social e passa a agir, saindo do estágio de garantidor das relações sociais para promotor de novas relações, no âmbito social. Sai da condição de tutor das liberdades para a de promotor da ação social.³²⁴

Assim, se o poder é instrumento inclusive de resistência, compondo-se por estratégias a ser utilizadas; se a produção da diferença no sistema jurídico se faz pela atuação social e, se no Estado Social o poder público deve estar aberto às reivindicações e o direito apto a absorver o dinamismo social, temos que o Direito à Cidade exige uma política pública inclusiva e porosa, apta a permanente construção e remodelagem, servindo sua normatividade como impulsionadores da ação.

Chueca aponta que para conseguir a transformação social, é necessário que estejam reunidas três condições: a social, a político-institucional e a cultural.

A social corresponde à existência de mobilizações cidadãs. A político-institucional, à capacidade de gerar mudanças legislativas e novas políticas públicas. E a cultural refere-se a uma mudança nos valores, na mentalidade reinante ou até numa mudança de paradigma.³²⁵

Ao tratar da desigualdade, aponta Amartya Sen que além dos fatores que podem impossibilitar o indivíduo de obter bons empregos e boa renda, também há fatores que, apesar de eventual boa renda que o indivíduo tenha, o ponham em situação de desvantagem na conversão da renda em capacidades e em uma vida satisfatória.

³²⁴ ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso de. **Acesso à Terra no Estado Democrático de Direito**. Frederico Westphalen, Ed. Da URI, 1998, p. 29.

³²⁵ CHUECA, Eva Garcia. O direito à cidade perante as epistemologias do Sul: reflexões sobre o processo brasileiro de construção do direito à cidade. In: SANTOS, Boaventura de Souza, MARTINS, Bruno Sena (Orgs.). **O Pluriverso dos Direitos Humanos: a diversidade das lutas pela dignidade**. 1 ed. – Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2019, p. 369.

Vale a pena considerar simultaneamente a eficiência por meio da liberdade do mecanismo de mercado, de um lado, e a gravidade dos problemas de desigualdade de liberdade, de outro. É preciso lidar com os problemas de equidade, especialmente ao se tratar de graves privações e pobreza; nesse contexto a intervenção social, incluindo o custeio governamental, pode ter um papel importante.³²⁶

O Direito à Cidade como direito ao pleno usufruto do espaço urbano deve permitir a liberdade das pessoas em locomover-se, habitar, trabalhar, consumir e viver o espaço urbano como local cuja utilidade consistem em um valor de uso. Assim, disponibilizar o espaço urbano e o pleno usufruto das utilidades públicas com equidade é um primeiro dever do Estado e um passo inicial para a liberdade dos indivíduos.

Na perspectiva socializante, não se pode perder de vista o paradigma democrático exigido pelas sociedades contemporâneas. Para Araújo³²⁷ o Estado Social amplia o “sentido de democracia além dos direitos civis e políticos, alcançando o aspecto econômico e social e vendo uma maior participação e distribuição como um direito a ser estendido a todos os cidadãos”.

³²⁶ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010, p. 144.

³²⁷ ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso de. **Acesso à Terra no Estado Democrático de Direito**. Frederico Westphalen, Ed. Da URI, 1998, p. 33-34.

CAPÍTULO III – REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NAS LEIS Nº 11.977/2009 E Nº 13.465/2017 E A QUEBRA DO PARADIGMA CONSTITUCIONAL

A partir dos valores constitucionais que permeiam o direito de propriedade, se constroem políticas públicas para o pleno desenvolvimento da cidade, com o objetivo de dar efetividade aos preceitos da função social. Dentre as diretrizes gerais estabelecidas pelo Estatuto da Cidade para a política urbana pode-se extrair a garantia de cidades sustentáveis, o direito de acesso à terra urbana e à moradia, melhorias de infraestrutura urbana, diminuição das desigualdades sociais, planejamento urbano e gestão democrática das cidades.

Tais diretrizes são implementadas por instrumentos diversos, dentre os quais se destaca a regularização fundiária urbana aplicada aos núcleos urbanos informais. Na ordem jurídica brasileira duas leis ganham destaque, a Lei nº 11.977/2009, que introduziu o que se convencionou por designar de regularização fundiária plena; e a superveniente Lei nº 13.465/2017, apresentando novos contornos normativos tendentes a fomentar a regularização-titulação.

Referidas leis carregam consigo diferentes visões políticas, situação esperada em uma sistema democrático no qual opera-se a alternância de poder. A Lei nº 13.465/2017, ao prospectar a função econômica da propriedade, pode representar um retrocesso na implementação da regularização fundiária plena e no desenvolvimento das múltiplas funções sociais da cidade.

3.1 O paradigma da regularização fundiária plena instituído pela Lei 11.977/09

A partir do postulado democrático e social proposto pela Constituição Federal de 1988, que indicou que a propriedade deve cumprir com sua função social, tendo ainda por base o Estatuto da Cidade que, em uma visão amplificada e relacional, apresentou a função social das cidades, a Lei 11.977/09 encarregou-se, no contexto jurídico-político, da regularização fundiária urbana. Referido instituto apresenta-se como instrumento de efetivação conjunta do direito de propriedade e das várias funções sociais do espaço urbano.

Destaca Chueca³²⁸ que “o movimento de luta pela reforma urbana, que tinha começado na década de 1960, consolidou-se no final da década de 1980, após o fim da ditadura militar (1964–1985), com a criação do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU)”. Referido Fórum reuniu representantes de movimentos populares, profissionais da arquitetura, engenharia, direito, etc., representantes sindicais, religiosos e agentes de projetos sociais, bem como professores e estudantes universitários

Depois de múltiplas reflexões e debates, a narrativa construída pela FNRU sobre a reforma urbana estruturou-se em três princípios: (i) direito à cidade e à cidadania, isto é, universalizar o acesso aos equipamentos e serviços urbanos, a condições de vida digna, bem como ao usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado; (ii) gestão democrática da cidade, isto é, o planejamento, a produção e o governo da cidade sob uma lógica de controlo e participação social; e (iii) função social da cidade e da propriedade, definida como a prevalência do interesse coletivo sobre o direito individual de propriedade³²⁹.

Assim, com o advento da Constituição de 1988 firmaram-se as bases da política urbana nacional, estabelecendo como princípio orientador a função social da propriedade e da cidade. Neste contexto foram indicados como instrumentos de efetivação da política urbana: a usucapião especial urbana; a possibilidade de notificação do proprietário pelos Municípios para fins de utilização compulsória do solo; o IPTU progressivo no tempo; e a desapropriação sanção, como medida última penalizadora do descumprimento da função social da propriedade. A Constituição Federal de 1988 – CF/88 inaugurou, assim, um novo marco jurídico-urbanístico no Brasil³³⁰.

Em complemento, o texto constitucional estabelece a gestão democrática das cidades e a elaboração de leis municipais prevendo o plano diretor como

³²⁸ CHUECA, Eva Garcia. O direito à cidade perante as epistemologias do Sul: reflexões sobre o processo brasileiro de construção do direito à cidade. In: SANTOS, Boaventura de Souza, MARTINS, Bruno Sena (Orgs.). **O Pluriverso dos Direitos Humanos**: a diversidade das lutas pela dignidade. 1 ed. – Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2019. p. 362-363.

³²⁹ CHUECA, Eva Garcia. O direito à cidade perante as epistemologias do Sul: reflexões sobre o processo brasileiro de construção do direito à cidade. In: SANTOS, Boaventura de Souza, MARTINS, Bruno Sena (Orgs.). **O Pluriverso dos Direitos Humanos**: a diversidade das lutas pela dignidade. 1 ed. – Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2019. p. 363.

³³⁰ ALFONSIN, Betânia de Moraes. E outros. Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei nº 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 11, nº 1. ISSN 2317-7721 pp.168-193. Rio de Janeiro: UERJ, 2019, p. 174.

instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana (art. 182, § 1º, CF/1988). Após a CF/88, iniciaram-se as movimentações políticas em prol da elaboração de uma lei federal para regulamentar as disposições constitucionais. Assim, o Estatuto da Cidade foi o resultado das forças antagônicas, de um lado setor econômico e imobiliário e de outro setores populares, em reforço às ideias do FNRU³³¹.

A nova lei federal traça reforça o quadro jurídico-político para o direito urbanístico previsto na Constituição, apresentando “instrumentos para a construção de uma ordem urbana socialmente justa e inclusiva; estabelece processos políticos para a gestão democrática das cidades; e propõe instrumentos jurídicos para a regularização dos assentamentos informais³³².”

Quanto ao direito à cidade, o Estatuto indica como diretrizes gerais a “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (art. 2º, inciso I do Estatuto da Cidade).

Neste mesmo artigo segundo, o Estatuto da Cidade indicou a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda como diretrizes gerais da política urbana nacional. Sendo que tais diretrizes cumprem-se pelo “estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais” (art. 2º, inciso XIV do Estatuto da Cidade).

Ademais, como instrumento da política urbana, o Estatuto da Cidade previu a demarcação urbanística para fins de regularização fundiária (art. 4º do Estatuto da Cidade). E, para o consecução dos objetivos e diretrizes gerais dispostos no Estatuto, com reflexos na implementação do instituto da regularização fundiária, estabeleceu-se ainda o direito de preempção³³³, a transferência do direito de

³³¹ CHUECA, Eva Garcia. O direito à cidade perante as epistemologias do Sul: reflexões sobre o processo brasileiro de construção do direito à cidade. In: SANTOS, Boaventura de Souza, MARTINS, Bruno Sena (Orgs.). **O Pluriverso dos Direitos Humanos**: a diversidade das lutas pela dignidade. 1 ed. – Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2019. p. 363.

³³² CHUECA, Eva Garcia. O direito à cidade perante as epistemologias do Sul: reflexões sobre o processo brasileiro de construção do direito à cidade. In: SANTOS, Boaventura de Souza, MARTINS, Bruno Sena (Orgs.). **O Pluriverso dos Direitos Humanos**: a diversidade das lutas pela dignidade. 1 ed. – Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2019. p. 364.

³³³ Estatuto da Cidade. Art. 25. O direito de preempção confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares.

construir³³⁴ e a demarcação de zonas especiais de interesse social³³⁵. Em complemento, instrumentos como o plano diretor, a gestão orçamentária participativa, a concessão de uso especial para fins de moradia, o referendo popular e o plebiscito, configuram-se como importantes marcos de da política urbana estabelecida³³⁶.

Para Chueca, a previsão da regularização fundiária no Estatuto da Cidade

constituiu um avanço considerável ao rejeitar a orientação até então predominante de desalojar as famílias concentradas nestas áreas para reinstalá-las em parques habitacionais públicos. Ao contrário desta tendência, o Estatuto da Cidade reconhece estes assentamentos como legítimos, valorizando o papel dos setores populares na produção do espaço urbano³³⁷.

No mesmo sentido, Alfonsin³³⁸ compreende as inovações do Estatuto da Cidade como absolutamente inovadoras, pois conseguiram englobar a necessária

§ 1º Lei municipal, baseada no plano diretor, delimitará as áreas em que incidirá o direito de preempção e fixará prazo de vigência, não superior a cinco anos, renovável a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência.

§ 2º O direito de preempção fica assegurado durante o prazo de vigência fixado na forma do § 1º, independentemente do número de alienações referentes ao mesmo imóvel.

Art. 26. O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para:
I – regularização fundiária; [...]

³³⁴ Estatuto da Cidade. Art. 35. Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de: [...] III – servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

§ 1º A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao Poder Público seu imóvel, ou parte dele, para os fins previstos nos incisos I a III do caput. [...]

³³⁵ Art. 42-A. Além do conteúdo previsto no art. 42, o plano diretor dos Municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos deverá conter: (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012) [...]

V - diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, se houver, observadas a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, e demais normas federais e estaduais pertinentes, e previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, onde o uso habitacional for permitido. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

³³⁶ ALFONSIN, Betânia de Moraes. E outros. Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei nº 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 11, nº 1. ISSN 2317-7721 pp.168-193. Rio de Janeiro: UERJ, 2019, p. 175.

³³⁷ CHUECA, Eva Garcia. O direito à cidade perante as epistemologias do Sul: reflexões sobre o processo brasileiro de construção do direito à cidade. In: SANTOS, Boaventura de Souza, MARTINS, Bruno Sena (Orgs.). **O Pluriverso dos Direitos Humanos: a diversidade das lutas pela dignidade**. 1 ed. – Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2019. p. 364.

³³⁸ ALFONSIN, Betânia de Moraes. E outros. Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei nº 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no

participação popular no processo, observância das peculiaridades locais, bem como adequar a destinação do solo às demandas sociais e às “carências das populações vulneráveis e, inclusive, prevendo sobrecarga tributária para especuladores da terra urbana”.

No ano de 2009, no segundo mandato do Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, é editada a Lei 11.977 que “dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas”, e assim conceitua:

Lei 11.977/2009. Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016) (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017)

Com a edição da Lei 11.977/2009,

pretendeu-se identificar e enfrentar as mazelas crônicas e estruturais que compõem o quadro urbano brasileiro – tais como a degradação ambiental, a ausência de arenas de debate público sobre a constituição da cidade, a formação desenfreada de guetos urbanos (em favelas e “condomínios fechados”) e o privilégio do automóvel em detrimento do transporte coletivo”.³³⁹

A partir destes ideais, a regularização fundiária, tal qual prevista na referida Lei, hoje parcialmente revogada pela Lei 13.465/2017, tinha como princípios norteadores:

Lei 11.977/2009. Art. 48. Respeitadas as diretrizes gerais da política urbana estabelecidas na Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, a regularização fundiária observará os seguintes princípios: (Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016) (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017)

I – ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das

brasil. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 11, nº 1. ISSN 2317-7721 pp.168-193. Rio de Janeiro: UERJ, 2019, p. 175.

³³⁹ ALFONSIN, Betânia de Moraes. E outros. Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei nº 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 11, nº 1. ISSN 2317-7721 pp.168-193. Rio de Janeiro: UERJ, 2019, p. 175.

condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental; (Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016) (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017)

II – **articulação com as políticas setoriais** de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda; (Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016) (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017)

III – **participação dos interessados** em todas as etapas do processo de regularização; (Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016) (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017)

IV – estímulo à resolução extrajudicial de conflitos; e (Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016) (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017)

V – concessão do título preferencialmente para a mulher. (Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016) (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017) (grifo nosso).

Da análise dos objetivos legais, extraem-se como paradigmas norteadores da regularização fundiária o acesso à terra, manutenção da população na área ocupada, melhoria nas condições de habitabilidade sob o ponto de vista social e ambiental, interdisciplinaridade pela conexão entre as diversas políticas públicas - habitação, saneamento, mobilidade, geração de emprego e renda, escuta e participação ativa das populações afetadas.

Mais do que regularização jurídica dos lotes, tais intervenções passaram a ser encaradas em dimensões múltiplas, tendo sempre por meta a melhoria das condições de habitabilidade dos assentamentos³⁴⁰.

Ciente da diversidade brasileira e da necessidade de maior apoio às populações de baixa renda, a Lei 11.977/2009 distinguiu a regularização fundiária de interesse social e de interesse específico, prevendo ainda Zona Especial de Interesse Social (ZEIS).

Assim, a regularização fundiária de interesse social aplica-se aos assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, desde que, alternativamente³⁴¹:

³⁴⁰ ALFONSIN, Betânia de Moraes. E outros. Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei nº 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 11, nº 1. ISSN 2317-7721 pp.168-193. Rio de Janeiro: UERJ, 2019, p. 173-174.

³⁴¹Lei 11.977/2009. Art. 47, inciso VII.

- a) em que tenham sido preenchidos os requisitos para usucapião ou concessão de uso especial para fins de moradia: (Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016) (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017)
- a) em que a área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, 5 (cinco) anos; (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011) (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017)
- b) de imóveis situados em ZEIS; ou (Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016) (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017)
- c) de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social; (Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016) (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017).

Já as Zona Especial de Interesse Social podem ser compreendidas como a “parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo³⁴²”. A regularização fundiária de interesse específico, por sua vez, é conceituada por exclusão, ou seja, aplica-se quando não caracterizado o interesse social.

Para Alfonsin³⁴³, a Lei Federal nº 11.977/2009 privilegiava uma

intervenção pública pluridimensional, com foco na regularização de assentamentos, na ordenação do espaço por meio da apresentação de estudo de viabilidade urbanística, na melhoria das condições de habitabilidade em comunidades pobres, nos investimentos em espaços públicos, na circulação interna, na equalização do tamanho dos lotes, redistribuição das casas, reconstrução dos imóveis deteriorados, bem como preservação de equipamentos públicos e do meio ambiente.

Assim, convencionou-se chamar de “regularização fundiária plena” a regularização tal qual instituída pela Lei 11.977/2009, pois contemplava um processo democrático, desenvolvido em conjunto pelo poder público e comunidade beneficiada, que abrangia amplas condutas de regularização jurídica, urbanística e social, visando a uma intervenção na realidade consolidada que, prioritariamente, trouxesse à legalidade a permanência dos moradores nas áreas urbanas ocupadas. Sendo que, em consequência, seriam promovidas melhorias no ambiente urbano,

³⁴² Lei 11.977/2009. Art. 47, inciso V.

³⁴³ ALFONSIN, Betânia de Moraes. E outros. Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei nº 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 11, nº 1. ISSN 2317-7721 pp.168-193. Rio de Janeiro: UERJ, 2019, p. 176.

na qualidade de vida, bem como promoveria o pleno exercício da cidadania³⁴⁴.

Todavia, adverte Alfonsin³⁴⁵ que a aplicação desta estratégia ampla e integrada de regularização pela administração pública municipal dependeria de uma harmonização, pelo ordenamento jurídico, do instituto da propriedade privada “com o feixe de direitos e deveres ligados à ordem urbana, especialmente o direito à cidade e à moradia adequada”.

Podemos afirmar que o paradigma de regularização fundiária plena foi adotado desde a Constituição Federal de 1988 e, de forma ainda mais enfática, após a promulgação do Estatuto da Cidade, em 2001, e regulamentada em detalhes pela Lei Federal nº 11.977/09³⁴⁶. Todavia, a transformação social que se buscou implementar pela Lei 11.977/2009, necessita que estejam reunidas três condições: a social, a político-institucional e a cultural.

A social corresponde à existência de mobilizações cidadãs. A político-institucional, à capacidade de gerar mudanças legislativas e novas políticas públicas. E a cultural refere-se a uma mudança nos valores, na mentalidade reinante ou até numa mudança de paradigma. (...) Para descobrir esse direito à cidade “não pronunciado” que contribuiu para descolonizar a cidade, é necessário olhar para outros atores que descentraram a cartografia urbana hegemônica, situando a periferia (entendida não apenas em termos geográficos, mas também sociais) no centro³⁴⁷.

No cenário brasileiro, a alternância do poder entre os diversos partidos é intrínseca ao pluralismo político, fator que muitas vezes ocasiona a instabilidade e descontinuidade das políticas públicas. Isto porque há uma tendência de não dar continuidade às políticas públicas implantadas pelo Governo anterior, optando-se

³⁴⁴ ALFONSIN, Betânia de Moraes. 1997, p. 24, apud ALFONSIN, Betânia de Moraes. E outros. Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei nº 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 11, nº 1. ISSN 2317-7721 pp.168-193. Rio de Janeiro: UERJ, 2019, p. 174.

³⁴⁵ ALFONSIN, Betânia de Moraes. E outros. Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei nº 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 11, nº 1. ISSN 2317-7721 pp.168-193. Rio de Janeiro: UERJ, 2019, p. 174.

³⁴⁶ ALFONSIN, Betânia de Moraes. E outros. Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei nº 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 11, nº 1. ISSN 2317-7721 pp.168-193. Rio de Janeiro: UERJ, 2019, p. 169.

³⁴⁷ CHUECA, Eva Garcia. O direito à cidade perante as epistemologias do Sul: reflexões sobre o processo brasileiro de construção do direito à cidade. In: SANTOS, Boaventura de Souza, MARTINS, Bruno Sena (Orgs.). **O Pluriverso dos Direitos Humanos: a diversidade das lutas pela dignidade**. 1 ed. – Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2019. p. 369.

pela aprovação de novas diretrizes e programas, mais alinhadas ao pensamento político do novo grupo detentor do poder executivo e legislativo.

Assim, em Dezembro de 2016, sob o mandato do Presidente Michel Temer, foi editada a Medida Provisória nº 759, de 2016, substituída pela Lei nº 13.465, de 2017 após conversão, vindo a revogar o Capítulo III da Lei 11.977/2009, que tratava “Da Regularização Fundiária de Assentamentos Urbanos”. A regularização fundiária urbana passa ter, portanto, novo diploma normativo norteador.

3.2 Diferenças conceituais e estruturais entre a Lei 11.977/09 e a Lei 13.465/17: quebra do paradigma constitucional pela Lei 13.465/17

A segregação espacial e social decorrente do processo desordenado de urbanização, carente de efetivo acompanhamento por parte dos entes públicos, bem como as alterações do processo laboral-econômico foram as sementes da cidade moderna, carregada de complexidades e paradoxos. Os desafios a serem enfrentados exigem, igualmente, atuação complexa e integral dos poderes públicos.

É neste contexto social que exige atuação ampla e complexa dos entes públicos, que se faz necessária a análise comparativa das Leis nº 11.977/09 e 13.465/17, visto que a regularização fundiária urbana, normatizada pelas referidas leis, apresenta-se como instrumento político-jurídico apto, em tese, à efetivação do direito à propriedade e à cidade, em suas variadas funções.

Como acima analisado, a Lei 11.977/2009, seguindo o paradigma constitucional da função social da propriedade e da cidade, teria adotado o viés da regularização fundiária plena, perpassando as dimensões jurídica, urbanística e social, com o objetivo primário de legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e promover melhorias em sua qualidade de vida, relegando a um segundo plano o elemento econômico da propriedade.

Com a conversão da Medida Provisória nº 759/2016, a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, passou a normatizar a regularização fundiária urbana. Assim, referida Lei Federal “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”, além de revogar artigos de diversas leis.

Outrossim, conceitua a nova Lei:

Art. 9º Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à **titulação de seus ocupantes**.

§ 1º Os poderes públicos formularão e desenvolverão no espaço urbano as políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional.

§ 2º A Reurb promovida mediante legitimação fundiária somente poderá ser aplicada para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes, na forma desta Lei, até 22 de dezembro de 2016.

Comparativamente, o texto da Lei nº 11.977/2009 frisava desde já, no caput de seu art. 46³⁴⁸, que a regularização, como um “conjunto de medidas (...) que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes”, tinha o objetivo precípua de “garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”. Ou seja, observa-se que o legislador preocupou-se, desde a conceituação legal, em delimitar o conjunto de valores ou princípios que devem nortear a atuação administrativa na implementação da regularização fundiária.

Por outro lado, a Lei nº 13.465/2017 apresenta definição mais concisa, desprovida de norteadores principiológicos: “medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes”. Apenas em segundo plano (Art. 9º, §1º), indica-se que alguns vetores valorativos, tais como os “princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso

³⁴⁸ Lei 11.977/2009. Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016) (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017)

de forma funcional”. Assim, além do maior destaque dado à titulação (aspecto registral), preocupou-se a lei com a “sustentabilidade econômica”, eficiência e uso funcional da área a ser regularizada.

Para Alfonsin³⁴⁹

[...] a nova definição esvaziou o instituto da regularização fundiária de todos os princípios e diretrizes da política urbana. Princípios e diretrizes que, vale reforçar, gozam de expresse amparo constitucional (art. 182, caput, CF). [...] Ao invés de conceber a regularização fundiária como um instrumento a serviço da política urbana, constitucionalmente orientada pelos valores das funções sociais da cidade e pela garantia do bem-estar dos habitantes, tal instituto passa a assumir a forma de uma medida estritamente registral.

Há que se destacar, no entanto, que referidos vetores axiológicos abrangidos no conceito de regularização (art. 46) e nos princípios (art. 48³⁵⁰) previstos na Lei nº 11.977/2009, foram incorporados na Lei nº 13.465/2017 em artigo avulso, sob a nomenclatura de objetivos da regularização fundiária urbana – REURB.

Lei nº 13.465/2017. Art. 10. **Constituem objetivos da Reurb**, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

- I - identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior;
- II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;

³⁴⁹ ALFONSIN, Betânia de Moraes. E outros. Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei nº 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 11, nº 1. ISSN 2317-7721 pp.168-193. Rio de Janeiro: UERJ, 2019, p. 179.

³⁵⁰ Lei nº 11.977/2009. Art. 48. Respeitadas as diretrizes gerais da política urbana estabelecidas na Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, a regularização fundiária observará os seguintes princípios: (Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016) (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017)

- I – ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental; (Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016) (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017)
- II – articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda; (Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016) (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017)
- III – participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização; (Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016) (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017)
- IV – estímulo à resolução extrajudicial de conflitos; e (Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016) (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017)
- V – concessão do título preferencialmente para a mulher. (Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016) (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017)

- III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados;
- IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda;
- V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;
- VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;
- VII - garantir a efetivação da função social da propriedade;
- VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;
- IX - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo;
- X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;
- XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher;
- XII - franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.

Assim, ainda que tais alterações sejam sutis, em razão da realocação estrutural dos termos sob outras nomenclaturas, observa-se na Lei 13.465/2017 uma maior preocupação com a regularidade jurídica registral da propriedade. Observa-se no art. 10, itens antes não previstos na Lei revogada, como, por exemplo, os seguintes objetivos: a) “criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes” (inciso II); b) “concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo” (inciso IX); c) “prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais” (inciso X).

Argumenta, ainda, Alfonsin³⁵¹, que

Essa nova orientação pode ser percebida, por exemplo, da análise de elementos como: a preconização da eficiência como princípio basilar da política pública (arts. 1º, 10, IX); a distinção entre Reurb-E e Reurb-S (art. 13), aplicáveis a núcleos urbanos informais diferenciados por critério de renda, facilitando o repasse de terras – inclusive públicas (art. 16, § único) – àqueles que não se enquadram no perfil de baixa renda; a superficialidade com que são tratadas as ZEIS, evidenciando a desvalorização deste instrumento urbanístico (art. 18, §2º); a dispensa de apresentação de “habite-se” para a aprovação de conjuntos habitacionais, inclusive não incluídos no perfil de baixa renda (art. 60); a revogação completa do Capítulo III, Regularização Fundiária de Assentamentos Urbanos, da Lei nº 11.977/2009 (art. 109, IV).

³⁵¹ ALFONSIN, Betânia de Moraes. E outros. Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei nº 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 11, nº 1. ISSN 2317-7721 pp.168-193. Rio de Janeiro: UERJ, 2019, p. 176-177.

Sobre os diferentes tipos de REURB (interesse social e de interesse específico), previstos em ambas as legislações, observa-se que a legislação revogada conferia à regularização fundiária de interesse social (REURB-S), destinada à população de baixa renda, caráter prioritário, isto porque a regularização de tais ocupações encontra-se expressamente indicada como diretriz da política urbana no Estatuto da Cidade (art. 2º, inciso XIV da Lei 10.257/2001). Outrossim, a regularização fundiária de interesse específico (REURB-E) dependeria, na legislação anterior, de um juízo discricionário do poder público municipal “acerca da conveniência e oportunidade em promover tal regularização, inclusive considerando a situação socioeconômica dos ocupantes, dotados de capacidade econômica para adquirir solo urbano no mercado imobiliário formal e não em estado de necessidade”³⁵².

Questão que merece destaque são os requisitos adicionais previstos na Lei nº 13.465/2017 para a concessão da legitimação fundiária, aplicáveis apenas na REURB-S. Em seu art. 23, a nova legislação, assim estabelece:

[...] § 1º Apenas na Reurb-S, a legitimação fundiária será concedida ao beneficiário, desde que atendidas as seguintes condições:
 I - o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário exclusivo de imóvel urbano ou rural; (Redação dada pela Lei nº 14.118, de 2021)
 II - o beneficiário não tenha sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto; e
 III - em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação.

O fundamento para tal inserção de tais condicionantes, nos parece ser o fato de que na REURB-S o poder público arcará com os custos da implantação da infraestrutura, conferindo-se ainda gratuidades aos beneficiários, fatores que levam à necessária qualificação dos beneficiários, evitando-se que pessoas já beneficiadas por programas públicos anteriores venham novamente a ser agraciadas, em prejuízo daqueles que nenhum auxílio receberam do poder público quanto à questão habitacional. Em contrapartida, não haveria tais limitações na REURB-E, pois os custos da regularização são suportados pelos próprios

³⁵² ALFONSIN, Betânia de Moraes. E outros. Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei nº 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 11, nº 1. ISSN 2317-7721 pp.168-193. Rio de Janeiro: UERJ, 2019, p. 180.

beneficiários, exercendo o poder público as funções de fiscalização e aprovação dos projetos, sem contudo executá-los.

De qualquer forma, os requisitos legais acabam por gerar entraves na aprovação da REURB-S, pela necessidade de qualificação especial dos seus ocupantes, levantando questionamentos, inclusive quanto à sua constitucionalidade.

Em outras palavras, a legislação grava com condições mais rigorosas a legitimação fundiária voltada às pessoas de baixa renda do que aquela voltada à população em geral. Tem-se, assim, um inusitado regime fundiário que torna mais fácil a regularização para a população de alta renda do que para a população pobre, traindo, de forma flagrante, a própria diretriz da política urbana anteriormente referida. (...) É imediata e intuitiva a conclusão de que o dispositivo em questão já nasce eivado de inconstitucionalidade, contrariando especialmente os princípios constitucionais da isonomia (art. 5º, caput) e da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III)³⁵³.

Quanto aos legitimados, a nova legislação amplia o rol legal para incluir, em seu art. 14, as entidades da administração pública indireta; a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; o Ministério Público; e os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores. A benéfica ampliação do rol, quanto aos entes públicos, convive com a chancela dada aos causadores da irregularidade. Se antes precisavam cumprir as a regularização via Lei do parcelamento do solo urbano e suas exigências (Lei nº 6.766/79), agora apodem socorrer-se do procedimento de REURB (seja, REURB social ou de interesse específico) para fins de regularização, favorecendo assim a inserção documental dos imóveis no mercado.

Salutar, mas de difícil implementação, a Lei 13.465/2017, confere direito de regresso àqueles que suportarem os seus custos e obrigações decorrentes da regularização contra os particulares responsáveis pela implantação dos núcleos urbanos informais (art. 14, § 2º), bem como a previsão de que o “requerimento de instauração da Reurb por proprietários de terreno, loteadores e incorporadores que tenham dado causa à formação de núcleos urbanos informais, ou os seus

³⁵³ ALFONSIN, Betânia de Moraes. E outros. Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei nº 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 11, nº 1. ISSN 2317-7721 pp.168-193. Rio de Janeiro: UERJ, 2019, p. 181.

sucessores, não os eximirá de responsabilidades administrativa, civil ou criminal” (art. 14, § 3º). Sabe-se que muitos dos núcleos informais foram realizados por empresas hoje já extintas; ademais, a responsabilidade penal é pessoal e intransferível, bem como limitada a responsabilidade civil ao causador e restrita a responsabilidade dos sucessores às forças do quinhão hereditário.

No que diz respeito ao objeto da regularização fundiária, as legislações apresentam algum ponto de divergência. A Lei nº 11.977/2009 considera, para efeitos de regularização fundiária:

Art. 47. (...) II – **área urbana consolidada**: parcela da área urbana com **densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados**: (Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016) (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017)

a) drenagem de águas pluviais urbanas; (Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016) (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017)

b) esgotamento sanitário; (Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016) (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017)

c) abastecimento de água potável; (Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016) (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017)

d) distribuição de energia elétrica; ou (Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016) (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017)

e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos; (Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016) (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017) [...]

VI – assentamentos irregulares: ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizadas em áreas urbanas públicas ou privadas, utilizadas **predominantemente para fins de moradia**; (Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016) (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017)

A lei revogada salientava a finalidade moradia como uso predominante, bem como elencava objetivamente requisitos, a saber, densidade demográfica, malha viária implantada e a presença de no mínimo dois dos equipamentos de infraestrutura indicados. Neste aspecto, a lei revogada dificultava o enquadramento da REURB, isto porque em um país de proporções continentais, a natureza e as características das ocupações informais variam consideravelmente, a depender das peculiaridades locais, como o clima e a geografia, o acesso à água, as distâncias dos centros comerciais e locais de trabalho, os meios de transporte disponíveis, etc.

Em contrapartida, a Lei nº 13.465/2017 assim prevê:

Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se:

I - núcleo urbano: assentamento humano, **com uso e características urbanas**, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que **situado em área qualificada ou inscrita como rural**;

II - núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização;

III - **núcleo urbano informal consolidado**: aquele de **difícil reversão**, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município;

Observa-se que a nova lei trouxe requisitos mais flexíveis. Em um primeiro momento salientou que aplica-se a REURB ainda que a área esteja qualificada como rural, desde que o uso e as características do núcleo urbano sejam urbanas; em segundo, indicou que a informalidade pode ser entendida como qualquer empecilho à titulação de seus ocupantes; em terceiro, utilizou-se de expressões abertas para a compreensão do que seja a consolidação do assentamento urbano. Neste ponto, a legislação atual, compreendendo a complexidade e diversidade brasileira, deixou ao poder público municipal a atribuição de, em análise discricionária, qualificar o núcleo urbano, observando a irreversibilidade da ocupação.

Há dois pontos de vista a considerar. Por um lado a nova lei foi muito feliz ao ampliar a possibilidade de aplicação da REURB a áreas qualificadas como rurais e deixar ao Município a análise da ocupação, respeitando a realidade local. Todavia, tais previsões legais acabam por permitir e facilitar a regularização via REURB, de chácaras de lazer, núcleos urbanos de uso predominante comercial ou industrial, condomínios de luxo, etc. Assim, observa-se novamente que a alteração legislativa privilegiou a regularização de núcleos urbanos de classe média e alta, assim como indicou a questão registral - titulação de seus ocupantes – como objetivo a ser perseguido pela regularização fundiária.

Por fim, denota-se ainda que a nova lei nada menciona sobre a necessária conjugação e articulação de políticas públicas setoriais, tal qual fez o art. 48, inciso II da Lei 11.977/2009, que dispõe expressamente sobre a necessidade de “articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e

com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda”. A legislação revogada, neste ponto, parece ter uma visão mais propensa à regularização global da questão fundiária, ambiental e social, favorecendo medidas de regularização amplificada que conversam com as diferentes políticas públicas e agentes; enquanto a nova legislação privilegia a dimensão registral e documental, permitindo a inserção da unidade imobiliária no mercado financeiro e imobiliário.

O traço mais marcante desse novo desenho legislativo parece ser a supervalorização da dimensão econômica dos bens fundiários e imobiliários, facilitando-se a aquisição e a transação de seus títulos de propriedade. A consequência imediata é a desconsideração do conjunto de princípios jurídicos, ambientais e sociais que lastreavam a matriz de regulação urbana que vinha se consolidando no Brasil³⁵⁴.

Assim, a) a simplificação conceitual de regularização fundiária, retirando a qualificação valorativa-principiológica do instituto; b) a introdução de novos objetivos legais, como a eficiência, criação de unidades imobiliárias e a prevenção de novos núcleos informais; c) a maior rigidez de requisitos para aplicação da legitimação fundiária na REURB-S; d) a ampliação do rol de legitimados para incluir os próprios causadores da irregularidade; e) a ampliação do objeto da REURB – flexibilização do conceito de área urbana consolidada, privilegiando a regularização de núcleos não necessariamente residenciais, bem como áreas ocupadas pelas média e alta classes; f) e a ausência da previsão da necessidade de articulação das políticas públicas setoriais; são alguns dos indícios extraídos na Lei nº 13.465/2017 que levam à conclusão de que tal reformulação legislativa da regularização fundiária teve por finalidade facilitar a regularidade registral imobiliária.

Ao promover a inserção de novas unidades imobiliárias no mercado financeiro e imobiliário, sem maiores preocupações globais, a legislação afasta-se do complexo de direitos e garantias derivadas do direito à cidade e aproxima-se de um urbanismo especulativo. Percebe-se, pois, que embora indicada a função social da propriedade como um dos objetivos da REURB pela Lei 13.465/2017, tal

³⁵⁴ ALFONSIN, Betânia de Moraes. E outros. Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei nº 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 11, nº 1. ISSN 2317-7721 pp.168-193. Rio de Janeiro: UERJ, 2019, p. 177.

garantia encontra-se esvaziada pelo hiperfoco da legislação na regularidade documental.

Para Alfonsin³⁵⁵

as lacunas e os silêncios legislativos quanto às garantias de manutenção dos fins especiais da terra, de seu valor de uso, voltado à moradia, depõem igualmente por uma política de regularização fundiária completamente apartada do programa constitucional inaugurado em 1988.

A Lei nº 13.465/17, ao se afastar do paradigma da regularização fundiária plena, teria representado, portanto, uma ruptura com a ideia democrática e social do direito de propriedade que se fortaleceu a partir da CF/88, retrocedendo na implementação das plenas funções da cidade. Uma das consequências desta política de regularização voltada à criação de unidades imobiliárias aptas ao mercado é a inserção dos imóveis e de seus ocupantes no capitalismo neoliberal, através da criação de novos ativos financeiros, ou seja, a transformação das moradias e lotes em garantias imobiliárias, facilitando a concessão de financiamentos à população, a especulação imobiliária, as despossessões e segregação das populações, etc.

Ao afastar-se do núcleo do programa constitucional relativo à política urbana, a nova feição da regularização fundiária brasileira sinaliza para uma tentativa de intensificação do processo que converte as próprias cidades em mercadorias³⁵⁶.

Neste aspecto, necessário se faz compreender quais as consequências e fundamentos de uma política urbana voltada à função econômica da propriedade.

3.3A função econômica da propriedade como decorrência da lógica capitalista: horizontes da regularização fundiária

³⁵⁵ ALFONSIN, Betânia de Moraes. E outros. Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei nº 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 11, nº 1. ISSN 2317-7721 pp.168-193. Rio de Janeiro: UERJ, 2019, p. 178.

³⁵⁶ ALFONSIN, Betânia de Moraes. E outros. Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei nº 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 11, nº 1. ISSN 2317-7721 pp.168-193. Rio de Janeiro: UERJ, 2019, p. 179.

O paradigma da regularização fundiária plena intrinsecamente vinculado a uma política urbana baseada nas funções sociais da cidade e da propriedade, em harmonia com os preceitos constitucionais, convive, no entanto, com outras estruturas e políticas de regularização. A função econômica da propriedade e a lógica liberal, também apresentam propostas tendentes, em seus discursos, à solução da problemática urbana, conforme se pode observar na nova estrutura da política de regularização fundiária urbana da Lei nº 13.465/17.

Insta observar que a questão da moradia e do acesso à terra urbanizada não se encontra na pauta apenas dos Estados e suas estruturas administrativas, mas também preocupa o setor financeiro a nível global.

Na Europa, especialmente no pós 2ª Guerra Mundial, houve o fortalecimento da política de bem-estar social pautada na redistribuição de “capital e trabalho que sustentou décadas de crescimento”³⁵⁷. Assim, as políticas habitacionais, em geral, baseavam-se na regulação dos alugueis privados, auxílio para pagamento de aluguel a setores de baixa renda, e locação de habitações públicas ou semi-públicas, com a finalidade de universalização do direito social à moradia.

Todavia, com a crise econômico-financeira de 1970 há uma reformulação do papel do Estado, transmutando-se de provedor de moradia a mero facilitador, ou seja, assumindo o papel de fomentador do mercado privado³⁵⁸. As novas funções exercidas pelo Estado consistiam na criação de cenários jurídico–institucionais aptos a promover sistemas financeiros habitacionais que viabilizassem a oferta privada de moradias e a compra da casa própria pelos que dela necessitassem. Tal processo de privatização da oferta de habitações pode ainda vir acompanhado de “reformas da legislação de locação, diminuindo a proteção e aumentando a insegurança da posse para os inquilinos”³⁵⁹.

Desta forma, o ideal da “casa própria cumpriu um papel fundamental nessa migração, na medida em que se converteu em um ativo de bem-estar (*asset-based welfare*).³⁶⁰”

³⁵⁷ ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. 2 ed. São Paulo: Boitempo, 2019, p. 35.

³⁵⁸ ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. 2 ed. São Paulo: Boitempo, 2019, p. 36.

³⁵⁹ ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. 2 ed. São Paulo: Boitempo, 2019, p. 37.

³⁶⁰ ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. 2 ed. São Paulo: Boitempo, 2019, p. 38.

Para além de ativo de bem-estar, a moradia passou a funcionar como ativo financeiro, garantindo empréstimos para fomentar o consumo. Assim, a política habitacional da casa própria e a expansão global dos sistemas de capitais, basearam-se no endividamento privado, vinculando a economia especulativa e a vida das famílias pela construção do direito social à moradia³⁶¹.

Observa-se, pois, que

O papel dos Estados ultrapassou o do mero “facilitador”: por um lado, eles construíram políticas habitacionais e urbanas e desregularam os mercados monetários e financeiros – dimensão de destruição da ordem anterior -; por outro, também promoveram ativamente as novas alternativas.³⁶²

Com a liquidação dos estoques públicos de habitações, redução dos programas de locação social ou subsidiada e o fomento da política da casa própria, promoveu-se a oferta privada de crédito como política pública habitacional, baseada no sistema de hipotecas. Assim, o “indivíduo arca com mais responsabilidades por seus próprios bem-estar e segurança sociais, tornando-se um consumidor de ativos financeiros que lhe provisionarão renda na velhice”³⁶³.

Todavia, aumento dos preços das unidades habitacionais, a desvalorização salarial e o desemprego, são fatores cíclicos de endividamento que causam crises habitacionais, relacionadas à disponibilidade de unidades (moradia social), viabilidade econômica e acesso ao direito de moradia digna. Soma-se ainda a redução dos investimentos públicos no setor habitacional³⁶⁴.

Ao contrário da experiência europeia, não se pode dizer que o Brasil, bem como outros tantos países do Terceiro Mundo, tiveram políticas de bem-estar social baseadas na disponibilidade em larga escala de moradias públicas ou de subsídios a alugueis sociais. Por outro lado o ideal da casa própria margeia o imaginário popular brasileiro desde a era Vargas (1930-1945).

Todavia,

³⁶¹ ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. 2 ed. São Paulo: Boitempo, 2019, p. 39-40.

³⁶² ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. 2 ed. São Paulo: Boitempo, 2019, p. 42.

³⁶³ ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. 2 ed. São Paulo: Boitempo, 2019, p. 46.

³⁶⁴ ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. 2 ed. São Paulo: Boitempo, 2019, p. 47.

O consenso entre os estudiosos da cidade é que, no Terceiro Mundo, a moradia pública e com auxílio estatal beneficiou principalmente as classes médias e as elites urbanas que esperavam, pagar poucos tributos e receber alto nível de serviços municipais³⁶⁵.

Se antes os governos do Terceiro Mundo dedicavam-se às políticas de combate à favela, a partir da década de 1970, sob influência da política habitacional urbana fomentada pelo Banco Mundial, passou-se a admitir novas estratégias³⁶⁶.

Assim, “melhorar as favelas em vez de substituí-las tornou-se meta menos ambiciosa da intervenção público e privada”. Com a participação de Organizações Não Governamentais - ONGs que gerenciavam vultosas somas de valores, iniciou-se uma política de capacitação aos favelados e racionalização das habitações por eles autoconstruídas, em uma política de urbanização dos lotes mediante medidas básicas de infraestrutura urbana, voltado à titulação da propriedade³⁶⁷.

Mike Davis critica a mediação levada a efeitos pelas ONGs, pois, “apesar de toda a retórica retumbante sobre redemocratização, autoajuda, capital social e fortalecimento da sociedade civil, as verdadeiras relações de poder nesse novo universo das ONGs são parecidíssimas com o clientelismo tradicional”. Assim, abafam o surgimento de lideranças, capacidades e ideias locais, delegam a terceiros a tomada de decisões e demonstram pouca capacidade de gerenciamento dos valores disponíveis³⁶⁸.

Rolnik³⁶⁹ também salienta a presença do Banco Mundial, em especial nos anos 1980 e 1990, na reestruturação da política urbana a nível global, na medida em que aconselharam governos e se colocaram à disposição para orientar na elaboração das políticas públicas habitacionais, inclusive participando de fóruns e discussões com agentes públicos responsáveis pela implementação de programas habitacionais.

Nestes termos, o Banco Mundial sugere que os governos abandonem seu antigo papel de produtores de habitação e passem a adotar uma atuação no sentido de facilitar a gestão do setor de habitação, tendo, portanto, papel decisivo na

³⁶⁵ DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. Tradução de Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006, p. 77.

³⁶⁶ DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. Tradução de Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006, p. 79.

³⁶⁷ DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. Tradução de Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006, p. 80

³⁶⁸ DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. Tradução de Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006, p. 85.

³⁶⁹ ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. 2 ed. São Paulo: Boitempo, 2019, p. 81-82.

mercantilização e financeirização da moradia³⁷⁰. A orientação técnica do Banco Mundial indica aos governos três instrumentos de viabilidade da demanda, quais sejam:

(...) **direito de propriedade**, para garantir que um sistema de livre troca da moradia seja estabelecido e efetivado legalmente, o que pode ser feito por meio da implementação de sistemas de registro de terras e propriedades e de regularização da posse insegura; **desenvolvimento de um sistema financeiro de habitação** por meio da criação de instituições de crédito hipotecário saudáveis e competitivas, e também de produtos inovadores para ampliar o acesso à compra da casa própria pelos pobres; **racionalização dos subsídios**, para garantir que eles sejam focalizados e acessíveis, mensuráveis, transparentes e implementados na escala adequada, evitando distorcer os mercados residenciais³⁷¹ (Grifo nosso).

Observa-se, pois, que na visão dos mercados financeiros se mostra imprescindível um sistema seguro de registro de propriedade, apto a recepcionar as garantias reais à oferta do crédito. Assim, a regularização das posses e dos núcleos urbanos informais é pré-requisito de implementação e expansão do sistema de financeirização da moradia nos países, especialmente os classificados como de baixa renda.

Também são indicados instrumento de ampliação da oferta de unidades habitacionais, separados em três áreas de atuação: melhorias na infraestrutura urbana; modernização das legislações que regulam o uso e ocupação do solo, removendo entraves burocráticos; fomentar a indústria da construção civil. Por fim, indica-se a necessidade de gestão e monitoramento do setor habitacional como um todo³⁷².

Tais apontamentos indicam mecanismos pelos quais “os modelos – teóricos e práticos – de tomada do setor habitacional pelo setor financeiro foram disseminados”³⁷³. Como resultado, Rolnik salienta que “as políticas de financeirização serviram muito mais para ampliar os próprios mercados financeiros do que para aumentar de fato o acesso à moradia para os mais pobres e

³⁷⁰ ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 2 ed. São Paulo: Boitempo, 2019, p. 79-81.

³⁷¹ ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 2 ed. São Paulo: Boitempo, 2019, p. 82.

³⁷² ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 2 ed. São Paulo: Boitempo, 2019, p. 82.

³⁷³ ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 2 ed. São Paulo: Boitempo, 2019, p. 83.

vulneráveis”³⁷⁴

Nem mesmo as crises hipotecárias modificaram o cenário de financeirização da moradia, isto porque a resposta comum dos países tem sido um novo aporte de capital no setor econômico voltado à produção e financiamento de moradias³⁷⁵.

A financeirização da moradia passa, portanto, pelo dismantelamento da intervenção efetiva do Estado, transformando-o em mero incentivador dos mercados financeiro e imobiliário; na entrega ao mercado privado da responsabilidade de prover a demanda por moradias populares; pela construção do ideal da casa própria como paradigma único de acesso à moradia; e pela urbanização-titulação dos assentamento informais, sem preocupação com o complexo de funções da cidade.

Em um contexto de preocupação mundial com os aglomerados urbanos informais (favelas), financeirização da moradia e disponibilidade de empréstimos internacionais para projetos de urbanização, as ideias do empresário Hernando de Soto ganham relevância³⁷⁶.

O empresário peruano aponta que, a partir da titulação imobiliária das posses informais detidas pela parcela pobre da população, será possível estimular o crescimento econômico e autonomia financeira deste contingente populacional. Isto porque, ao regularizar os imóveis estes se transformam em ativos financeiros aptos a gerar créditos no mercado formal para fins de incentivo ao empreendedorismo, geração de emprego e renda. Ou seja, a partir da simples titulação dos lotes transformando-os em capital negociável, o mercado cumpriria seu papel de geração de riqueza³⁷⁷.

A visão de Hernando De Soto possui viés essencialmente econômico, pela titulação dos ocupantes, objetivando a inserção destes no mercado formal de crédito e financiamentos, pela titulação da propriedade³⁷⁸. Com seu livro *O Mistério*

³⁷⁴ ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 2 ed. São Paulo: Boitempo, 2019, p. 84.

³⁷⁵ ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 2 ed. São Paulo: Boitempo, 2019, p. 103.

³⁷⁶ DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. Tradução de Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006, p. 88.

³⁷⁷ DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. Tradução de Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006, p. 88.

³⁷⁸ ALFONSIN, Betânia de Moraes. E outros. Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei nº 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 11, nº 1. ISSN 2317-7721 pp.168-193. Rio de Janeiro: UERJ, 2019, p. 173.

do Capital (2001), De Soto influenciou fortemente os programas de regularização fundiária, sendo celebrado a nível internacional. Sua linha de pensamento passa pela ideia de transmutação das posses informais – capital morto - em propriedades tituladas, ou seja, pela ativação e inserção no mercado financeiro de imensos capitais não utilizados pela população pobre em razão da informalidade das possessões.

Rolnik aponta a vinculação - teórica e prática – nos Estados liberais, baseados na acumulação capitalista, dos conceitos de liberdade, propriedade privada e cidadania. Assim,

[...] a preservação (e promoção) da propriedade privada da terra desempenha uma função ideológica, legitimadora de todas as formas de propriedade privada. Daí sua mimese com a condição de plena cidadania. [...] Isso fundamenta tanto políticas de promoção da propriedade privada como programas de reforma de sistemas fundiários e de titulação de assentamentos informais³⁷⁹.

Desta forma, a promoção e garantia da propriedade privada é requisito preliminar para manutenção de um sistema capitalista de acumulação de riquezas. Ademais, para corresponder aos anseios do mercado, os sistemas de gestão fundiária adotados por um país devem apresentar a garantia de durabilidade e estabilidade dos direitos no tempo; fácil identificação dos imóveis e dos direitos correspondentes; transferência desburocratizada e de baixo custo; e segurança jurídica, verificada pela possibilidade de socorrer-se do Estado (Poder Judiciário, por exemplo) para zelar por tais direitos³⁸⁰.

Assim, em um sistema capitalista, a segurança da posse encontra-se atrelada mais às possibilidades de crescimento econômico do que aos anseios de vida digna. A simples titulação, portanto, não garante nem o acesso nem a manutenção de habitação digna, muito menos a necessária infraestrutura urbana e serviços públicos essenciais.

Ademais, a inserção econômica do imóvel no mercado tem os efeitos reflexos de inserir a população na base tributária pública e no mercado imobiliário

³⁷⁹ ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 2 ed. São Paulo: Boitempo, 2019, p. 197.

³⁸⁰ ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 2 ed. São Paulo: Boitempo, 2019, p. 198.

especulativo, ficando à mercê da força segregadora do poder econômico e da individualização dos interesses antes comunitários, pela diferenciação entre proprietários e meros possuidores ou locatários. Assim, terrenos e casas passam a ser bens de consumo, sem qualquer garantia aos mais pobres de acesso à casa própria e à possibilidade de fixação local e manutenção de suas residências³⁸¹.

Ademais, salienta Davis que cientes da promessa de urbanização e titulação realizada pelo poder público, a invasão de áreas tem sido utilizada por empresários como estratégia de burla às leis do parcelamento. A mercantilização da moradia urbana, a escassez de empregos, superpopulação e alta dos alugueis, mesmo nas regiões periféricas, são fatos sociais que as forças do mercado não puderam prevenir³⁸².

Rolnik enfrenta a lógica do crescimento econômico e social das populações pobres pela titulação da terra, ou seja, critica a ideia de que ao transformar a posse insegura em um ativo imobiliário legalizado (propriedade privada titulada), esta poderá ser utilizada como garantia do crédito e da geração de riqueza, inserindo os pobres no mercado formal. Alguns dos contra-argumentos reunidos pela urbanista³⁸³:

- a) Falta de evidências sobre os resultados econômicos de programas de titulação;
- b) Baixo impacto na obtenção de crédito bancário pelos moradores pobres de assentamentos informais titulados;
- c) “A segurança da posse não está necessariamente relacionada com a existência de um título formal registrado, mas sim com a percepção – política, cultural, social – da possibilidade de permanência”³⁸⁴;
- d) A titulação, por si só, não melhora a qualidade de vida nos assentamentos, pois para tanto precisam estar acompanhadas de “investimentos em infraestrutura e serviços ou regularização administrativa e ambiental”, bem

³⁸¹ DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. Tradução de Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006, p. 89.

³⁸² DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. Tradução de Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006, p. 101.

³⁸³ ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 2 ed. São Paulo: Boitempo, 2019, p. 212-215.

³⁸⁴ ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 2 ed. São Paulo: Boitempo, 2019, p. 214.

como necessária a integração sócioespacial desses núcleos urbanos às cidades e suas funções³⁸⁵;

Para Rolnik³⁸⁶, “os programas de titulação de terras são a maneira mais explícita de incorporação desses territórios às formas hegemônicas de circulação de ativos, permitindo diretamente sua inclusão no mercado de terras”. Tratar-se-ia, em realidade, de uma nova forma de colonização da vida pelo capital, que ocorre pela reestruturação das formas de vida comunitária que ali existiam, despossessões e reconstruções urbanas, bem como pelo contínuo processo de “construção de indivíduos consumidores e sujeitos de crédito, alargando os mercados e finanças globais cultural e concretamente”³⁸⁷.

O estudo comparativo das Leis nº 11.977/2009 e nº 13.465/17, antes realizado, apontam para uma menor preocupação da atual legislação com o plexo de direitos e deveres advindos do direito à cidade e do valor de uso dos espaços urbanos. Ao conferir maior ênfase à dimensão registral e à função econômica da propriedade, a especulação imobiliária e as despossessões podem aprofundar a crise de desigualdade e pobreza urbana.

Chueca³⁸⁸ assinala que promover o direito à cidade implica atividade subversiva, isto porque necessário se faz quebrar a lógica hegemônica do mercado e do urbanismo funcional-racionalista. Assim, a configuração do espaço urbano reclama produção social da cidade pela ótica desmercantilizadora, como proposto por Lefebvre.

A problemática, portanto, estaria no fato de que o atual modelo de urbanização submete-se ao capitalismo, convertendo o espaço urbano em locus de expansão do capital, “seja mediante a construção de infraestruturas urbanas e habitações (urbanização nova), a reurbanização (e gentrificação) de determinadas áreas ou a promoção do turismo e de um estilo de vida baseado no consumo de

³⁸⁵ ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 2 ed. São Paulo: Boitempo, 2019, p. 215.

³⁸⁶ ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 2 ed. São Paulo: Boitempo, 2019, p. 252.

³⁸⁷ ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 2 ed. São Paulo: Boitempo, 2019, p. 253.

³⁸⁸ CHUECA, Eva Garcia. O direito à cidade perante as epistemologias do Sul: reflexões sobre o processo brasileiro de construção do direito à cidade. In: SANTOS, Boaventura de Souza, MARTINS, Bruno Sena (Orgs.). **O Pluriverso dos Direitos Humanos**: a diversidade das lutas pela dignidade. 1 ed. – Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2019, p. 360.

massas³⁸⁹”.

Nesta linha de raciocínio, garantir o direito à cidade passa, inevitavelmente, pela garantia de maior controle democrático dos instrumentos disponíveis e por assegurar uma regularização fundiária plena, preocupada com um complexo de funções desempenhadas pela propriedade privada e pelos espaços públicos comuns.

O sistema jurídico é, primeiramente, instrumento de garantia da participação política da população na tomada de decisões e na delimitação das prioridades a serem perseguidas pelas políticas públicas. Em seguida, as normas jurídicas servem de instrumento de delimitação das escolhas, positivando e dando as balizas dentro das quais a atuação pública deve agir.

Ademais, a concretização do Direito à Cidade requer mecanismos de reivindicação, de fiscalização e controle, ou seja, verdadeiros instrumentos de garantia postos à disposição da sociedade para mover a máquina pública ou incitar o Judiciário à intervir.

Todavia, o pleno direito às utilidades urbanas apenas é adquirido quando houver a promoção do indivíduo e de suas plenas capacidades, englobando sua capacidade de ação política, de satisfação das necessidades pessoais e de fruição do espaço urbano. O Estado Social reclama atuação do poder público e das forças sociais, em cooperação de esforços.

Se o Direito à Cidade identifica-se com seu valor de uso, apenas podemos pensar em sua plena satisfação se os indivíduos que formam a cidade forem titulares de liberdade e capacidade de fruição de tais usos. Assim, as bases democráticas e sociais apontam a necessidade de efetiva aplicação dos direitos sociais como um complexo indissociável e intrinsecamente relacionados à ideia do Direito à Cidade como plena liberdade de usufruir e promover a vida urbana.

A solução que se vislumbra, por certo, não seria a suspensão dos procedimentos de regularização fundiária urbana realizados com base na Lei 13.465/2017, ainda que a titulação da propriedade seja o fim imediato. Mas o resgate da regularização fundiária plena e da promoção do direito à cidade.

³⁸⁹ CHUECA, Eva Garcia. O direito à cidade perante as epistemologias do Sul: reflexões sobre o processo brasileiro de construção do direito à cidade. In: SANTOS, Boaventura de Souza, MARTINS, Bruno Sena (Orgs.). **O Pluriverso dos Direitos Humanos: a diversidade das lutas pela dignidade**. 1 ed. – Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2019, p. 360.

Nesse sentido, analisa criticamente Salomão, para quem negar o direito à titulação configuraria aplicação mascarada de uma “reserva do possível” no campo dos direitos fundamentais. Referida reserva do possível

(...) somente pode ser aplicada quando estamos diante de direitos sociais, e ainda com ressalvas, mas nunca diante de direitos individuais mínimos. É óbvio que é muito melhor entregar o título de propriedade quando toda infraestrutura de um núcleo informal está pronta, ou programada, com orçamento reservado, mas não se pode condicionar o acesso ao direito de propriedade a isso, sob pena de, novamente, ficarmos nas mãos do legislador, de acordo com seus critérios de prioridades, em um país de tantas desigualdades.

Assim, no nosso sentir, a titulação do direito real não pode ser condicionada ao mundo perfeito, pois exatamente o núcleo já é irregular, imperfeito, em razão dos problemas sociais que afligem o país. Há que se diferenciar, novamente frisamos, o direito à moradia como direito social e o direito à habitação, como mínimo existencial. O direito à habitação, elemento do direito à moradia, está vinculado ao direito de morar de forma digna e, se for o caso, titular a propriedade do que lhe pertence faticamente. É o núcleo duro do direito à moradia, ou seja, é a dignidade de viver, habitando um local que lhe pertence, um patrimônio mínimo do ser humano, onde ele se realiza como pessoa, desenvolve seus sonhos, manifesta-se como ser familiar e exala amor³⁹⁰.

No mesmo sentido adverte Maricato³⁹¹, para quem as duras críticas de Mike Davis aos programas de regularização fundiária carecem de “considerar especificidades históricas e geográficas que alimentam muitas lutas sociais”. A aprovação de leis de regularização fundiária no Brasil é fruto de movimentos sociais e classes profissionais, a exemplo de advogados e urbanistas, que observam no dia a dia a dificuldade em alocar recursos públicos e promover melhorias nos assentamentos informais. Assim, a “regularização fundiária é necessária para exigir do poder público o controle e a manutenção do local e para dar aos moradores a cidadania plena (outros direitos previstos em lei), além da segurança da posse”.³⁹²

Desta forma, apesar de a Lei 13.465/2017 ter se afastado valorativamente dos preceitos constitucionais das funções sociais do espaço urbano, a regularização fundiária permanece como importante instrumento da política urbana

³⁹⁰ SALOMÃO, Marcos Costa. **A regularização da moradia como acesso à propriedade imóvel**. Tese de Doutorado. Santo Ângelo-RS: URI, 2021, p. 208-209.

³⁹¹ Maricato, Ermínia. Posfácio. In: DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. Tradução de Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006, p. 219.

³⁹² Maricato, Ermínia. Posfácio. In: DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. Tradução de Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006, p. 220.

nacional, conferindo eficácia ao direito de propriedade e permitindo a milhares de famílias a titulação de suas posses.

Ademais, a problemática urbana é complexa e, seguramente, não é possível de resolução por nenhum programa público isoladamente. A fixação de moradia já se transverte em uma decisão individual complexa em si mesma, em uma cidade desigual e carente de infraestrutura.

Em toda parte do Terceiro Mundo a escolha da moradia é um cálculo complicado de considerações ambíguas. (...) os pobres urbanos têm de resolver uma equação complexa ao tentar otimizar o custo habitacional, a garantia da posse, a qualidade do abrigo, a distância do trabalho e, por vezes, a própria segurança³⁹³.

Assim, a moradia ao ser o símbolo do lugar no mundo do ser humano, desempenha o papel de pertencimento social. Questiona-se se pertencemos portando a uma sociedade que nos possibilita vida digna, tempo e espaço para o viver ou se apenas desempenhamos funções na engrenagem econômica global.

Estamos, portanto, diante de uma “guerra dos lugares” ou de uma guerra “pelos lugares”. Nessa guerra, o que está em jogo são processos coletivos de construção de “contraespaços”: movimentos de resistência à redução dos lugares a *loci* de extração de renda e, simultaneamente, movimentos de experimentação de alternativas e futuros possíveis. Como toda guerra, esta é marcada pelo confronto e resistência³⁹⁴.

Assim, para um direito à cidade tal qual idealizou Lefebvre é necessário romper com a ideia do uso mais adequado e lucrativo do solo urbano. Deve-se privilegiar a reapropriação dos espaços comuns, livres e da universalização da moradia, como direito fundamental e social. “Implica, também, um movimento político no sentido inverso dos caminhos atuais – despolitizados – da governança urbana, na direção da cidadania, do dissenso e da criação³⁹⁵”.

A regularização fundiária plena, ainda que enfraquecida pela atual legislação vigente, ainda pode e deve ser o objetivo final das políticas públicas de urbanização, que não se limitam pela titulação. Ademais, a regularização registral

³⁹³ DAVIS, Mike. Planeta Favela. Tradução de Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006, p. 39.

³⁹⁴ ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 2 ed. São Paulo: Boitempo, 2019, p. 378.

³⁹⁵ ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 2 ed. São Paulo: Boitempo, 2019, p. 379.

dos assentamentos pode servir como um primeiro passo em prol da efetivação do acesso ao direito fundamental à propriedade, direito social à moradia e incentivo ao exercício da cidadania.

O indivíduo, a partir da consciência e segurança de seu lugar no mundo, torna-se mais propenso a buscar melhorias e exigir dos órgãos públicos a satisfação de suas necessidades. Assim, o direito de propriedade como direito fundamental dinâmico, dotado de múltiplas funções – social, ambiental, econômica, etc. - e requalificado pela urbanidade ao seu redor, ganha complexidade pelo direito à cidade e pelos novos desafios impostos pelas dimensões de poder.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito de propriedade como apresentado nas normas de direito privado, é fruto do modelo do Estado liberal, no qual a propriedade superou o regime feudal e passou a um novo contexto de exploração individual. Com base no pensamento liberal as Cartas e Declarações de Direitos passaram a prever a propriedade, como direito fundamental positivado, em seu viés negativo, garantindo o direito e impedindo a indevida intromissão do Estado.

Tal posituação já nas primeiras cartas garantiu a exploração econômica da terra como direito individual patrimonial, sujeito a poucos limites e destinado à integral satisfação de seu titular. O desenvolvimento da indústria e crescimento econômico permitiram ainda o aprofundamento da desigualdade social, visto que poder público garantia juridicamente o direito, mas não era compelido a prover em uma dimensão positiva.

Diante da ausência de garantias mínimas, as lutas e reivindicações das classes menos favorecidas impulsionaram o Estado Social, no qual o poder público passa a ser provedor de direitos básicos, em especial dos direitos sociais, e regulador da economia. Assim, os direitos fundamentais são considerados conquistas históricas, fruto de um complexo processo de amadurecimento da sociedade.

No Estado Democrático de Direito, tal qual instituído pela Constituição Federal de 1988, o direito de propriedade incorpora elementos socializantes, sendo caracterizado pelas suas múltiplas funções – social, ambiental, econômica - e pelo desenvolvimento das funções sociais da cidade. Desta forma, pode-se dizer que o direito de propriedade, como direito fundamental, possui caráter dinâmico, amoldando-se conforme aos anseios e necessidades da sociedade contemporânea complexa.

Em um contexto de urbanização exacerbada, ganham relevância as diretrizes da política urbana, pautadas nas múltiplas funções da propriedade e das cidades, como a “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (Art. 2º, I do Estatuto da Cidade).

Desta forma, o fenômeno urbano e as relações sociais vinculadas ao direito à propriedade que aí se desenvolvem passam a ser estudadas sob a ótica do direito à cidade. No século XX a industrialização e urbanização no Brasil ganham força, principiando os movimentos higienistas e de revitalização urbanos. Neste mesmo período surgem as favelas, caracterizadas, de forma genérica, pelo aglomerado de casebres sem traçado, arruamento ou acesso aos serviços públicos, pobres e localizados em ocupações ilegais ou informais.

Assim, a urbanização brasileira se caracteriza pela multiplicação de aglomerados urbanos informais, produto da carência de políticas habitacionais quantitativa e qualitativamente adequadas e da falta de recursos para o ingresso no mercado imobiliário formal por parte da população pobre. As desigualdades econômicas e sociais refletem no desenvolvimento das cidades e na forma como as populações mais pobres acessam a moradia.

Observa-se, como consequências, a segregação e a diferenciação sócio-espacial urbana, surgindo novas formas de “apartheid social”, criando zonas selvagens e zonas civilizadas para fins de acomodar os excluídos urbanos. Para além da exclusão operada pelo mercado imobiliário e de financiamentos, as áreas irregulares também são excluídas das ações públicas.

A fiscalização urbanística sobre o uso e ocupação do solo limita-se a cidade legal, prejudicando não apenas a ordem urbanística que se instala e se consolida sem padrões mínimos, mas afetando especialmente o meio ambiente, diante da escassez de saneamento, urbanização de áreas ambientalmente protegidas, desmatamento e poluição. E mais, os investimentos públicos de infraestrutura urbana também acabam por ser direcionados pelo poder do mercado imobiliário, sendo aplicados em melhoramentos das regiões valorizadas da cidade, restando à periferia poucos recursos. Remanescem, pois, na sociedade brasileira práticas clientelistas, onde a lei é duramente aplicada ou flexibilizada a depender do sujeito a quem se destina e do interesse econômico-eleitoral.

Apesar da superveniência de algumas políticas públicas direcionadas em sua maioria a resolver o problema quantitativo de moradias, a questão conjuntural da cidade é tratada historicamente como engrenagem à serviço da industrialização e do capital. Na visão do Direito à Cidade, as ações urbanas devem priorizar o valor de uso, como obra, como lugar construído para o desfrute humano, todavia, o que

se observa são ações de intervenção urbana como instrumentos de apoio da relação cíclica do capital, de geração de produtos e consumidores.

Necessário, portanto, que se observe que as estruturas urbanas, sejam arranjos econômicos, políticos, sociais e culturais, etc., necessitam atender a variadas funções inerentes à vida urbana e à coexistência de atores e interesses antagônicos. A função social das cidades, comporia, assim, o plexo de funções a que as estruturas urbanas se destinam, respeitando o valor de uso social dos espaços.

Da problemática urbana se extrai, portanto, que a segregação ocorre não apenas no plano fático, mas também no plano político-decisórios. Nas sociedades modernas a complexidade é intrínseca aos processos normativos e políticos, sendo que a esfera pública é permeada por forças e interesses conflitantes que devem ser acomodados, cedendo espaço a diferentes reivindicações.

A partir do postulado democrático e social proposto pela Constituição Federal de 1988, que indicou que a propriedade deve cumprir com sua função social, tendo ainda por base o Estatuto da Cidade que, em uma visão amplificada e relacional, apresentou a função social das cidades, a Lei 11.977/09 encarregou-se, no contexto jurídico-político, da regularização fundiária urbana. Referido instituto apresenta-se como instrumento de efetivação conjunta do direito de propriedade e das várias funções sociais do espaço urbano.

Da análise dos objetivos legais, extraem-se como paradigmas norteadores da regularização fundiária o acesso à terra, manutenção da população na área ocupada, melhoria nas condições de habitabilidade sob o ponto de vista social e ambiental, interdisciplinaridade pela conexão entre as diversas políticas públicas - habitação, saneamento, mobilidade, geração de emprego e renda, escuta e participação ativa das populações afetadas.

A partir deste complexo integrado de objetivos, convencionou-se chamar de “regularização fundiária plena” a regularização tal qual instituída pela Lei 11.977/2009, pois contemplava um processo democrático, desenvolvido em conjunto pelo poder público e comunidade beneficiada, que abrangia amplas condutas de regularização jurídica, ambiental, urbanística e social, visando a uma intervenção na realidade consolidada que, prioritariamente, trouxesse à legalidade a permanência dos moradores nas áreas urbanas ocupadas. Sendo que, em

consequência, seriam promovidas melhorias no ambiente urbano, na qualidade de vida, bem como promoveria o pleno exercício da cidadania.

No cenário brasileiro, todavia, a alternância do poder entre os diversos partidos é intrínseca ao pluralismo político, fator que muitas vezes ocasiona a instabilidade e descontinuidade das políticas públicas. Isto porque há uma tendência de não dar continuidade às políticas públicas implantadas pelo Governo anterior, optando-se pela aprovação de novas diretrizes e programas, mais alinhadas ao pensamento político do novo grupo detentor do poder executivo e legislativo.

Assim, em Dezembro de 2016, sob o mandato do Presidente Michel Temer, foi editada a Medida Provisória nº 759, de 2016, substituída pela Lei nº 13.465, de 2017 após conversão, vindo a revogar o Capítulo III da Lei 11.977/2009, que tratava “Da Regularização Fundiária de Assentamentos Urbanos”. A regularização fundiária urbana passou ter, portanto, novo diploma normativo norteador.

A análise comparativa das Leis nº 11.977/2009 e Lei nº 13.465/2-17, apurou-se neste trabalho as seguintes assimetrias: a) a simplificação conceitual de regularização fundiária, retirando a qualificação valorativa-principiológica do instituto; b) a introdução de novos objetivos legais, como a eficiência, criação de unidades imobiliárias e a prevenção de novos núcleos informais; c) a maior rigidez de requisitos para aplicação da legitimação fundiária na REURB-S; d) a ampliação do rol de legitimados para incluir os próprios causadores da irregularidade; e) a ampliação do objeto da REURB – flexibilização do conceito de área urbana consolidada, privilegiando a regularização de núcleos não necessariamente residenciais, bem como áreas ocupadas pelas média e alta classes; f) e a ausência da previsão da necessidade de articulação das políticas públicas setoriais.

De tais distinções, pode-se concluir que a Lei nº 13.465/2017 tem uma maior afinidade e propensão à fomentar a regularidade registral imobiliária, em detrimento de uma regularização ampla e multidisciplinar.

Desta forma, em desarmonia com os preceitos axiológicos da regularização fundiária plena, a Lei 13.465/2017 privilegia a função econômica da propriedade, pautando-se na titulação das posses. Ao promover a inserção de novas unidades imobiliárias no mercado financeiro e imobiliário, sem maiores preocupações globais, a legislação afasta-se do complexo de direitos e garantias derivadas do

direito à cidade e aproxima-se de um urbanismo especulativo. Percebe-se, pois, que embora indicada a função social da propriedade como um dos objetivos da REURB pela Lei 13.465/2017, tal garantia encontra-se esvaziada pelo hiperfoco da legislação na regularidade documental, rompendo com o paradigma constitucional.

Muito embora referida quebra de paradigma possa ser considerada um retrocesso legislativo, devendo os Municípios – principal ator do procedimento de regularização fundiária – continuar a dar atenção a políticas públicas integrais, no sentido de efetivamente melhorar a qualidade ambiental e social de vida das comunidades regularizadas, não se pode perder de vista que, no contexto brasileiro, a outorga do título de propriedade é item importante dentro do amplo aspecto de regularização.

Desta forma, a regularização-titulação, incentivada pela Lei nº 13.465/2017, não pode ser vista como empecilho à aplicação da regularização fundiária plena, que remanesce existente pelo conjunto de princípios extraído da Constituição Federal e Estatuto da Cidade. Seria, pois, a regularização-titulação um primeiro passo no amplo aspecto das políticas públicas possíveis, permitindo aos moradores a segurança da posse e o poder de demandar a implementação de serviços públicos, saindo do estigma de “aglomerados urbanos informais” e integrando-se à cidade legal e formal.

REFERÊNCIAS

- ALFONSIN, Betânia de Moraes. E outros. **Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei nº 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil**. Revista de Direito da Cidade, vol. 11, nº 1. ISSN 2317-7721 pp.168-193. Rio de Janeiro: UERJ, 2019. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/37245/32466>
- ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso de. **Acesso à Terra no Estado Democrático de Direito**. Frederico Westphalen, Ed. Da URI, 1998.
- AWAD, Fahd Medeiros. **Crise dos direitos fundamentais sociais em decorrência do neoliberalismo**. Passo Fundo: UPF, 2005, pg. 33.
- BAUMAN, Zygmunt. **Confiança e medo na cidade**. Tradução de Eliana Aguiar. Ed. Zahar. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5113105/mod_resource/content/1/Confianca%20e%20Medo%20na%20Cidade%20-%20Zygmunt%20Bauman.pdf Acesso em 15 jan. 2023.
- BOBBIO, Norberto. **Teoria da Norma Jurídica**. Tradução de Ariani Bueno Sudatti e Fernando Pavan Baptista. 6 ed. São Paulo: EDIPRO, 2016.
- BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da habitação social no Brasil**. Análise Social, vol. XXIX (127), 1994 (3º), pg. 711-732.
- BRAGA, Emanuel Oliveira. **Gentrificação**. In: GRIECO, Bettina; TEIXEIRA, Luciano; THOMPSON, Analucia (Orgs.). Dicionário IPHAN de Patrimônio Cultural. 2. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro, Brasília: IPHAN/DAF/Copedoc, 2016. (verbete). ISBN 978-85-7334-299-4. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/dicionarioPatrimonioCultural/detalhes/78/gentrificacao> Acesso em 07 mar.2023.
- BRASIL. Código Civil. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 15 fev. 2023.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 fev. 2023.
- BRASIL. **Decreto nº 1.318 de 30 de janeiro de 1854**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dim/dim1318.htm Acesso em 26 fev. 2023.

BRASIL. Estatuto da Cidade. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm Acesso em: 12 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm Acesso em 26 fev. 2023

BUCCI, Maria Paula Dallari. PRIST, Arthur Hirata. **Direito à Cidade e esfera pública: entre a participação política e a renovação jurídico-urbanística**. Cad. Metrop., São Paulo, v. 23, n. 51, pp. 629-650, maio/ago 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em direito**. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

CASSETARI, Christiano. SALOMÃO, Marcos Costa. **Registro de Imóveis**. Indaiatuba: Editora Foco, 2022.

CHUECA, Eva Garcia. **O direito à cidade perante as epistemologias do Sul: reflexões sobre o processo brasileiro de construção do direito à cidade**. In: SANTOS, Boaventura de Souza, MARTINS, Bruno Sena (Orgs.). O Pluriverso dos Direitos Humanos: a diversidade das lutas pela dignidade. 1 ed. – Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2019. pp. 355-374.

COMPARATO, Fábio Konder. **Função Social da Propriedade dos bens de Produção**. Revista de Direito Mercantil - 63, pg. 75. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/6088820/mod_resource/content/1/COMPARATO%20-%20Fun%C3%A7%C3%A3o%20social%20%28bens%20de%20produ%C3%A7%C3%A3o%29.pdf Acesso em 15 jan. 2023.

DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. Tradução de Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006.

FERNANDES, Edésio. **Regularização de assentamentos informais na América Latina**. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2011. Disponível em: https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/regularizacao-assentamentos-informais-full_1.pdf Acesso em 03 abr. 2023.

FERNANDES, Edésio. **Regularização de Assentamentos Informais: o grande desafio dos Municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros**. In: Brasil. Ministério das Cidades. **Regularização Fundiária Plena: referências conceituais**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. Pg. 18-33. Disponível em: https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Livro_Regularizacao_Fundiaria_Plena_Referencias_Conceituais.pdf Acesso em 20 jan. 2023.

FERRAJOLI, Luigi. **Democracia y garantismo**. Tradução de Perfecto A. Ibáñez, et al. Madrid: Trotta, 2008.

FOUCAULT, Michel. **Estratégia, poder-saber**. MOTTA, Manoel Barros da. (ORG.) Tradução: Vera Lucia Avellar Ribeiro. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 3 ed., 2012.

GARCIA, Marcos Leite Garcia. AQUINO, Sérgio Ricardo Fernandes de Aquino. **A propriedade é um direito fundamental?** Florianópolis: CONPEDI, 2016.

GIDDENS, Anthony. **Sociologia**. 6. ed. Porto Alegre, RS: Penso, 2012.

HARVEY, David. **O direito à cidade**. Traduzido do original em inglês “The right to the city”, por Jair Pinheiro, professor da FFC/UNESP/Marília. Esta versão foi cotejada com a publicada na *New Left Review*, n. 53, 2008. *Revista Lutas Sociais*, n. 29, pg. 73-89, jul./dez. 2012: Barricadas Urbanas. São Paulo, PUCSP. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18497/13692>. Acesso em 10 dez. 2022.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil**. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. Versão online. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh_thomas_hobbes_leviatan.pdf. Acesso em 25 nov. 2022.

IBGE. **Aglomerados Subnormais 2019: Classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19**. Apresentação de 18 de maio de 2020. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101717_apresentacao.pdf. Acesso em 07 mar. 2023.

IBGE. **Censo demográfico 1940-2010**. Até 1970 dados extraídos de: Estatísticas do século XX. Rio de Janeiro: IBGE, 2007 no Anuário Estatístico do Brasil, 1981, vol. 42, 1979. Disponível em: <https://serieestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=10&op=0&vcodigo=POP122&t=taxa-urbanizacao>. Acesso em 03 mar. 2023.

IBGE. **Censo demográfico 1950-2000**. Até 1991, tabela extraída de: Estatísticas do Século XX. Rio de Janeiro, IBGE: 2007 no Anuário Estatístico do Brasil 1996. Rio de Janeiro: IBGE, vol. 56, 1994. Disponível em: <https://serieestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=10&op=0&vcodigo=CD93&t=taxa-crescimento-anual-populacao-situacao-domicilio>. Acesso em 03 mar. 2023.

IBGE. **Censo Demográfico 2010. Aglomerados Subnormais. Primeiros resultados**. Rio de Janeiro: 2010, pg. 38. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101717_notas_tecnicas.pdf. Acesso em 07 mar. 2023.

IBGE. **Nota técnica 01/2020 de 19 de maio de 2020**. In: Aglomerados Subnormais 2019: Classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em:

https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101717_notas_tecnicas.pdf
Acesso em 07 mar. 2023.

IBGE. **Recenseamento do Brasil de 1920. Volume V (1ª parte) – Indústria.** Resultados gerais dos inquéritos industriais realizados no Brasil em 1907 e 1920.

IBGE. **Recenseamento do Brasil de 1920. Volume IV (2ª parte – Tomo II) – População.**

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional.** 12 ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015.

LEAL, Roger Stiefelmann. **A propriedade como direito fundamental:** breves notas introdutórias. Revista de informação legislativa, v. 49, n. 194, p. 53-64, abr./jun. 2012, 04/2012. Disponível em:
<<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496577>>. Acesso em 13 jan. 2023.

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

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil.** Tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

MAGALHÃES, João Carlos Ramos. **Histórico das favelas na cidade do Rio de Janeiro.** Revista Desafios do Desenvolvimento. Ano 7, Edição 63. Brasília: IPEA, 2010. Disponível em:
http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=111:catid=28&Itemid=23. Acesso em 15 jan. 2022.

MALDANER, Alisson Thiago; e AZEVEDO, Fatima Gabriela Soares de. **Léon Duguit e a Função Social da Propriedade no Ordenamento Jurídico Brasileiro – uma abordagem crítica na perspectiva da História do Direito.** XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI – UFS. História do Direito. Florianópolis: CONPEDI, 2015, pg. 401-432. Disponível em
<http://site.conpedi.org.br/publicacoes/c178h0tg/405y75I2/pwYDAX1whP0Pqf36.pdf>. Acesso em 01 fev. 2023.

MALUF, Carlos Alberto Dabus. **Limitações ao direito de propriedade.** São Paulo: Saraiva, 1997.

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

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil.** 3 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

MARICATO, Ermínia. **Habitação e Cidade.** 7. ed. São Paulo: Atual, 2004.

MASCARO, Alysso Leandro Barbate. **Filosofia do direito**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2018.

PAMPLONA FILHO, Rodolfo; FERNANDEZ, Leandro. **A Função Social da Propriedade na Constituição de 1988: Contornos Conceituais e Dimensões Eficaciais**. Revista FAPAD - Revista da Faculdade Pan-Americana de Administração e Direito, Curitiba (PR), v. 1, n. 2, p. e054, 2021. DOI: 10.37497/revistafapad.v1i2.54. Disponível em: <https://periodicosfapad.emnuvens.com.br/gtp/article/view/54> . Acesso em 16 jan. 2023.

PASQUINO, Gianfranco. Movimentos sociais. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 11ª ed. Tradução de João Ferreira e outros. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

PASOLD, Cesar Luis. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: Teoria e Prática**. 13 ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2015, p. 85-111.

PECES-BARBA, Gregorio. **Curso de Derechos Fundamentales: teoría general**. Madri: Universidad Carlos III de Madri, 1995.

PINHEIRO, Karisa. **Bases teóricas gerais sobre urbanização no Brasil**. Revista de Desenvolvimento Econômico, Ano IX, nº15. Salvador/BA: janeiro/2007.

RIBEIRO, Josuel E. P. **Os Contratualistas em questão: Hobbes, Locke e Rousseau**. Prisma Jurídico, v.16, n.1, 2017.

ROCHA, Leonel Severo. **Epistemologia jurídica e democracia**. 2 ed. São Leopoldo: Ed. UNISINOS, 2003.

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

ROUSSEAU, Jean Jacques. **A origem da desigualdade entre os homens**. Tradução Ciro Mioranza. São Paulo: Lafonte, 2017, pg. 61.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do contrato social**. Tradução: Rolando Roque da Silva. Edição eletrônica: Ed. Ridendo Castigat Mores.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do contrato social**. Tradução: Edson Bini. São Paulo: EDIPRO, 2. Ed. 2015.

RUIZ, Isabela; BUCCI, Maria Paula Dallari. **Quadro de problemas de políticas públicas: uma ferramenta para análise jurídico-institucional**. V. 5, n. 3, 2019. <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/443>.

SALOMÃO, Marcos Costa. **A regularização da moradia como acesso à propriedade imóvel.** Tese de Doutorado. Santo Ângelo-RS: URI, 2021, pg. 208/209.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional.** 12 ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010.

SOARES, Rafael Machado. **Direitos Fundamentais e Expectativas normativas: o caso da função social no direito de propriedade.** Dissertação de Mestrado. São Leopoldo: UNISINOS, 2007.

VALLADARES, Licia do Prado. **A invenção da favela: do mito de origem a favela.com.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

VALLADARES, Licia do Prado. **A gênese da favela carioca. A produção anterior às ciências sociais.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, 2000, vol.15, n.44, pg. 7.

WEBER, Thadeu. **O Direito de Propriedade e Justiça.** Revista de Estudos Institucionais. Vol. 2, 2 (2016), pg. 799-817. Rio de Janeiro: FND/UERJ, 2017. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/issue/view/3>. Acesso em 25 nov. 2022.