

ARTHUR VOTTO CRUZ
RICARDO HERMANY

LOCAÇÃO SOCIAL E DIREITO À CIDADE

REPENSANDO O DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL



ARTHUR VOTTO CRUZ
RICARDO HERMANY

LOCAÇÃO SOCIAL E DIREITO À CIDADE

REPENSANDO O DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL

Editora Ilustração
Santo Ângelo – Brasil
2026



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0>

Editor-gerente: Fábio César Junges

Capa: IA

Revisão: As autoras

CATALOGAÇÃO NA FONTE

C957l Cruz, Arthur Votto

Locação social e direito à cidade [recurso eletrônico] :
repensando o déficit habitacional no Brasil / Arthur Votto Cruz,
Ricardo Hermany. - Santo Ângelo : Ilustração, 2026.
338 p.

ISBN 978-65-6135-319-9

DOI 10.46550/978-65-6135-319-9

1. Direito à cidade. 2. Locação social. 3. Planejamento
territorial. I. Hermany, Ricardo II. Título

CDU: 342.737

Responsável pela catalogação: Fernanda Ribeiro Paz - CRB 10/ 1720



Crossref



E-mail: ilustracao@gmail.com

www.editorailustracao.com.br

Conselho Editorial



Dra. Adriana Maria Andreis	UFFS, Chapecó, SC, Brasil
Dra. Adriana Mattar Maamari	UFSCAR, São Carlos, SP, Brasil
Dra. Berenice Beatriz Rossner Whatuba	URI, Santo Ângelo, RS, Brasil
Dr. Clemente Herrero Fabregat	UAM, Madri, Espanha
Dr. Daniel Vindas Sánchez	UNA, San Jose, Costa Rica
Dra. Denise Tatiane Girardon dos Santos	UNICRUZ, Cruz Alta, RS, Brasil
Dr. Domingos Benedetti Rodrigues	UNICRUZ, Cruz Alta, RS, Brasil
Dr. Edegar Rotta	UFFS, Cerro Largo, RS, Brasil
Dr. Edivaldo José Bortoleto	UNOCHAPECÓ, Chapecó, SC, Brasil
Dra. Elizabeth Fontoura Dorneles	UNICRUZ, Cruz Alta, RS, Brasil
Dr. Evaldo Becker	UFS, São Cristóvão, SE, Brasil
Dr. Glaucio Bezerra Brandão	UFRN, Natal, RN, Brasil
Dr. Gonzalo Salerno	UNCA, Catamarca, Argentina
Dr. Héctor V. Castanheda Midence	USAC, Guatemala
Dr. José Pedro Boufleuer	UNIJUÍ, Ijuí, RS, Brasil
Dra. Keiciane C. Drehmer-Marques	UFSC, Florianópolis, RS, Brasil
Dr. Luiz Augusto Passos	UFMT, Cuiabá, MT, Brasil
Dra. Maria Cristina Leandro Ferreira	UFRGS, Porto Alegre, RS, Brasil
Dra. Neusa Maria John Scheid	URI, Santo Ângelo, RS, Brasil
Dra. Odete Maria de Oliveira	UNOCHAPECÓ, Chapecó, SC, Brasil
Dra. Rosângela Angelin	URI, Santo Ângelo, RS, Brasil
Dr. Roque Ismael da Costa Güllich	UFFS, Cerro Largo, RS, Brasil
Dra. Salete Oro Boff	ATITUS, Passo Fundo, RS, Brasil
Dr. Tiago Anderson Brutti	UNICRUZ, Cruz Alta, RS, Brasil
Dr. Vantoir Roberto Brancher	IFFAR, Santa Maria, RS, Brasil

Este livro foi avaliado e aprovado por pareceristas *ad hoc*.

Ceia

Pesca no fundo de ti mesmo o peixe mais luzente.
Raspa-lhe as escamas com cuidado: ainda sangram.
Põe-lhe uns grãos do sal que trouxeste das viagens
e umas gotas de todo o vinagre que tiveste de beber na vida.
Assa-o depois nas brasas que restem em meio a tanta cinza.
Serve-o aos teus convivas, mas com pão e vinho
do trigo que não segaste, da uva que não colheste
mas que de alguma forma foram pagos
em tempo ainda hábil
pelo teu muito suor e por um pouco do teu sangue.
Não te desculpes da modéstia da comida.
Ofereceste o que tinhas de melhor.
Podes agora dizer boa-noite, fechar a porta, apagar a luz
e ir dormir profundamente. Estamos quites
tu e eu, teu mais hipócrita leitor.

José Paulo Paes

SUMÁRIO

PREFÁCIO.....	11
INTRODUÇÃO	15
1 COMPREENDENDO O MODELO DE CIDADE BRASILEIRO: DO DESENVOLVIMENTO URBANO ÀS PREMISSAS TEÓRICAS	29
1.1 Os aspectos históricos culturais e sociológicos que fundamentam o saber-fazer cidade brasileiro: 400 anos de um urbanismo essencialmente brasileiro	32
1.2 A cidade brasileira atual e suas idiossincrasias: crescimento paradoxal e déficit habitacional.....	46
1.3 O Direito à Cidade no Brasil: uma trajetória dinâmica de conquistas e retrocessos.....	61
2 A CIDADE E A MORADIA ENQUANTO CATEGORIA DE DIREITO FUNDAMENTAL NO ARRANJO INSTITUCIONAL BRASILEIRO	71
2.1 As bases epistemológicas do Direito à Cidade: uma aproximação teórica entre autores estrangeiros e brasileiros	72
2.2 O Direito à Cidade na prática: manifestações na prática social pela garantia de acesso à cidade.....	90
2.3 O Direito à Moradia Digna: direito humano, fundamental e social	97
3 O DIREITO À CIDADE E À MORADIA DIGNA NOS SISTEMAS JURÍDICOS DO BRASIL E DA AMÉRICA LATINA	117
3.1 O reconhecimento do Direito à Cidade e à moradia digna no sistema jurídico brasileiro	119
3.2 O Direito à Cidade e à moradia digna no Chile: realidade, neoliberalismo, expectativas e decepções em face de um recente processo constituente	140
3.3 Lições e missões para o direito: como garantir e dotar de eficácia o Direito à Cidade e à moradia digna sob uma ótica latino-americana...	152

4 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO E SUAS MODALIDADES: A CRÍTICA E UM OLHAR PROSPECTIVO...	171
4.1 A construção das políticas públicas de habitação popular no Brasil: trajetória histórica, política e jurídica.....	172
4.1.1 Das origens aos IAPs (décadas de 1930–1960)	177
4.1.2 O período militar e o BNH (1964–1986)	186
4.1.3 A redemocratização e os programas sociais (anos 1990–2000) ...	191
4.2 Modelos de políticas habitacionais existentes na atualidade: as experiências e a avaliação de resultados	195
4.2.1 O modelo hegemônico: PlanHab, Minha Casa Minha Vida (MCMV) e Casa Verde e Amarela	196
4.3 O problema da Regularização Fundiária Urbana: reprodução e permanência de uma dinâmica	214
5 EM BUSCA DE UMA PLENA GARANTIA AO DIREITO À MORADIA DIGNA.....	225
5.1 A necessidade da constituição de um estoque público de moradias no Brasil: uma urgência em face das mudanças sociais e climáticas	228
5.2 Recuperando a importância da função social da propriedade: trinta e sete anos de eufemismos	251
5.3 Estrutura jurídica e institucional da locação social de imóveis públicos: panorama nacional e internacional	262
5.3.1 Da moradia como bem ao habitar como direito: cartografia da locação social no mundo	264
5.3.2 Locação social no Brasil: práticas locais e fragilidades estruturais	277
5.4 A locação social como forma de garantir o direito à moradia digna no espaço local: uma proposta concreta e possível de política habitacional.....	285
CONCLUSÃO	303
REFERÊNCIAS	315

PREFÁCIO

A cidade é um espaço que proporciona intensos desafios e controvérsias. Nela convergem demandas complexas e muitas vezes contraditórias, como equilibrar o desenvolvimento imobiliário, a dinâmica do capital financeiro e o imperativo ético e jurídico da garantia de moradia digna e do pleno acesso à cidade.

No Brasil, esse cenário é agravado por uma desigualdade habitacional histórica e persistente que, não raramente, produz ambientes marcados por ocupações irregulares, segregação socioespacial e forte pressão de remoções forçadas, exigindo uma aproximação entre o Direito Urbanístico e a formulação de políticas públicas habitacionais emancipatórias, observados como ferramentas de um projeto comum de uma cidade justa, inclusiva e democrática.

Nesse contexto, a propriedade privada e individual tem emergido como o paradigma central da política habitacional, responsável por vincular o direito à moradia unicamente à obtenção de um título patrimonial. O modelo já é utilizado há muito tempo pelos governos brasileiros, entretanto, seu conteúdo, estruturação e adequação técnica, está longe de solucionar o problema, além de ainda carecer de avanços mais significativos para romper com a lógica da mera especulação.

A observação concreta do problema revela uma realidade inquietante: o direito à moradia se afasta cada vez mais de sua posição como um bem social, fazendo com que o acesso à habitação nas cidades seja tratado exclusivamente como elemento de mercado, resultando em endividamento familiar, novas formas de exclusão e uma profunda inefetividade prática, que compromete a integridade das políticas urbanas e sociais locais.

Foi para enfrentar esse desafio estrutural na regulação do direito à cidade e à moradia digna que os colegas Arthur Votto Cruz e Ricardo Hermany desenvolveram aprofundadas investigações no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). E como consequência do amadurecimento desses estudos, os autores publicam conjuntamente esta obra de destaque, na qual oferecem soluções concretas a um problema central da vida urbana e para o Direito brasileiro.

O grande mérito desta investigação reside na utilização da locação social de imóveis de propriedade pública e da constituição de um estoque público de moradias como chaves de leitura precisas para o ordenamento territorial, dando o devido rigor técnico e científico nas interações entre o planejamento urbano e as diretrizes de garantia de habitação de interesse social nos Municípios.

Ao longo dos capítulos, o leitor encontrará um diálogo qualificado com o Direito Comparado e com a realidade de diversos países, especialmente com as experiências chilena, equatoriana, uruguaia, vienense e londrina, adaptadas com rigor à realidade do protagonismo municipal e da governança multinível brasileira.

A obra mergulha na dimensão social e habitacional do território, enfrentando temas sensíveis como o regime dos bens públicos ociosos, a função social da propriedade e as restrições orçamentárias da reserva do possível, sempre sob a ótica da necessidade de uma leitura integrada com o planejamento territorial e a autonomia administrativa do Município.

O livro inicia estabelecendo a cidade brasileira a partir de seus aspectos históricos, culturais e sociológicos, onde o espaço urbano transcende o suporte físico para tornar-se um ambiente juridicamente conformado pelas heranças coloniais e patrimonialistas que estruturaram a segregação contemporânea.

Os autores dedicam o capítulo inaugural à compreensão do modelo de cidade brasileiro e suas peculiaridades, posicionando o Direito à Cidade não apenas como uma peça legislativa isolada, mas como uma trajetória dinâmica de lutas populares, conquistas e retrocessos que moldam a disputa socioespacial.

A investigação avança, tratando sobre a dimensão da cidade e da moradia enquanto categorias de direitos fundamentais no arranjo institucional brasileiro, vinculando-as diretamente às bases epistemológicas de autores estrangeiros e nacionais, bem como à centralidade de movimentos como o MTST, MNLM e a UNMP em sua dimensão prática.

Na sequência, a lente dos autores volta-se para o direito à cidade e à moradia nos sistemas jurídicos do Brasil e da América Latina, traçando um panorama comparativo que examina o reconhecimento desses direitos na esfera regional.

O estudo aprofunda-se no exame das políticas públicas de habitação no Brasil, dedicando atenção minuciosa à trajetória histórica e política que se estende dos antigos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs)

e do Banco Nacional da Habitação (BNH) até os programas recentes de regularização fundiária urbana (Reurb).

A obra dedica o último capítulo à análise propositiva de uma plena garantia ao direito à moradia digna, buscando a unidade, a resiliência e a coerência necessárias à gestão das cidades frente aos graves impactos sociais e às urgências das mudanças climáticas.

Por meio do princípio da função social e ecológica da propriedade, os autores propõem uma articulação qualificada entre a constituição de um estoque público permanente de moradias e a aplicação efetiva dos instrumentos coercitivos municipais contra a especulação imobiliária, como o PEUC e a desapropriação-sanção.

O livro entrega um método fundamentado para que a gestão governamental municipal possa converter diretrizes abstratas em decisões territoriais coerentes, efetivas e juridicamente responsáveis, pautadas em sete diretrizes fundamentais de descentralização e cogestão.

Com destreza acadêmica, os autores demonstram que a locação social exige um alinhamento positivo e estruturante, onde as diretrizes de governança multinível concretizam a função social da propriedade pública, garantindo que as políticas de solo não operem em prejuízo do mínimo existencial e do direito à cidade.

Essa distinção não é mero refinamento terminológico: ela revela que a posse segura de um imóvel público e a moradia entendida como serviço de utilidade social não equivalem, necessariamente, ao esvaziamento das garantias civis, mas sim ao pleno restabelecimento da dignidade dos cidadãos.

A concretização das ideias aqui apresentadas passa pelo desafio de superar a gestão compartimentalizada e financeirizada das cidades. Como bem apontam os autores, pensar juridicamente a habitação popular exige mais do que a reprodução de créditos hipotecários ou a doação de títulos individuais: exige a construção de um estoque público permanente e integrado ao tecido urbano central. Sem isso, a proteção habitacional permanece dispersa nas periferias e o planejamento urbano perde sua capacidade de suporte democrático, social e ecológico.

Em sede de conclusões, coloco este prefácio em primeira pessoa para agradecer de forma entusiasmada o convite feito pelos autores, Arthur Votto Cruz e Ricardo Hermany, para prefaciар este importante livro.

O processo de construção desta pesquisa foi marcado por leituras atentas e um amadurecimento científico que se reflete na qualidade de cada página deste livro, desenvolvida em consonância com a tradição de pesquisa do Grupo de Pesquisa Gestão Local e Políticas Públicas da UNISC, liderado pelo coautor Ricardo Hermany.

Compartilhamos a vontade de ver sair do papel ideias que qualifiquem a gestão governamental local, garantam a justiça espacial e melhorem substancialmente os lugares onde vivemos!

O campo da ciência jurídica cumpre seu papel quando entrega para a sociedade ferramentas capazes de conferir segurança, fundamentação e justiça às decisões territoriais e habitacionais, desvelando alternativas para que a moradia seja resgatada como um verdadeiro bem comum.

Parabéns, Arthur e Ricardo. Suas entregas contribuem significativamente para o fortalecimento da tutela habitacional e urbanística local, oferecendo um guia seguro para todos aqueles que se dedicam a pensar e construir cidades mais equilibradas e democráticas.

Prof. Dr. Fábio Scopel Vanin

Professor PPGDIR/UCS. Consultor em Direito Público, Ambiental e Urbanístico.

INTRODUÇÃO

As cidades não se reduzem a suas construções e vias, mas configuram espaços onde se materializam os processos históricos, sociais e econômicos que definem o modo de vida coletivo e revelam as contradições de cada sociedade. No Brasil, essa realidade assume contornos particulares, pois a urbanização foi estruturada a partir da colonização e da escravidão, o que legou às cidades marcas profundas de desigualdade, segregação espacial e apropriação concentrada do território, ainda perceptíveis na configuração urbana contemporânea.

Assim, as cidades brasileiras emergem como síntese de uma longa trajetória de ocupação, exploração e resistência, espaço em que se projetam ideais de cidadania e inclusão, mas onde também se expõem, de forma crua, os limites da democracia e a persistência de injustiças seculares. A vida urbana, longe de ser um cenário neutro para o desenvolvimento, constitui-se como campo de disputas materiais e simbólicas, onde práticas de poder e processos de exclusão se entrelaçam no cotidiano, sendo nesse território tenso e contraditório que o direito proclamado encontra a realidade vivida, revelando as promessas não cumpridas de uma sociedade que ainda precisa aprender a reconhecer sua cidade como bem comum.

Nesse cenário, o Direito à Cidade e à moradia se afirmam como conquistas constitucionais que carregam consigo uma dimensão emancipatória, mas que esbarram na força de dinâmicas econômicas e políticas que tratam a terra e a habitação como mercadorias e não como bens de uso social. O abismo entre a promessa constitucional de efetividade e a precariedade habitacional experimentada por milhões de brasileiros revela não apenas a insuficiência das políticas públicas tradicionais, mas também a necessidade de repensar o modelo de política urbana e habitacional a partir de instrumentos capazes de romper com a lógica privatista dominante.

Assim, o presente estudo toma como eixo central de investigação a relação entre direito fundamental à moradia, políticas públicas habitacionais e a construção do espaço urbano no Brasil, destacando que a persistência do déficit habitacional não decorre apenas de limitações orçamentárias ou técnicas, mas também de escolhas políticas que historicamente privilegiaram a propriedade individual em detrimento de formas coletivas e redistributivas de acesso à habitação. Ao analisar a formação histórica da cidade brasileira, sua legislação urbanística e seus programas habitacionais,

busca-se evidenciar como o Estado, em grande parte de sua trajetória, atuou mais como reprodutor das desigualdades estruturais do que como agente de sua superação.

A delimitação do tema recai, de modo específico, sobre a locação social de imóveis de propriedade pública no Brasil, concebida como uma política habitacional estrutural e permanente que rompe com o paradigma exclusivo da casa própria e oferece uma alternativa capaz de integrar o vasto estoque de imóveis ociosos do Estado às necessidades habitacionais da população. Examinar esse instrumento significa compreender sua potencialidade de constituir um parque público de habitações, destinado a garantir aluguéis sociais acessíveis e prolongados no tempo, ao mesmo tempo em que se enfrenta o déficit habitacional de forma mais justa, inclusiva e sustentável, alinhando-se ao princípio da função social da propriedade e à construção de cidades mais equitativas.

Dessa maneira, diante da realidade de acirramento da crise urbana que marca o Brasil contemporâneo, torna-se inevitável observar como a dificuldade de acesso de grande parte da população urbana aos espaços, serviços e equipamentos públicos se articula com a segregação socioespacial entre centros valorizados e periferias desprovidas, compondo um quadro em que a promessa de cidadania urbana se converte, para muitos, em experiência cotidiana de exclusão e precariedade. A essa dinâmica se soma a persistência de um déficit habitacional que, apesar de ser enfrentado há décadas por sucessivos programas governamentais, revela-se resistente perante às políticas vigentes, em grande parte porque estas se mantêm ancoradas em um modelo que privilegia a propriedade privada individual como única forma legítima de acesso à moradia.

Esse contexto coloca em evidência a insuficiência estrutural das soluções até agora adotadas e demanda a formulação de novas perguntas capazes de abrir caminhos para alternativas mais inclusivas e sustentáveis, de modo que o Direito à Cidade e o direito à moradia possam ganhar efetividade no espaço urbano brasileiro. Assim, o problema central que orienta esta pesquisa pode ser sintetizado da seguinte forma: de que maneira as políticas públicas de locação social de imóveis de propriedade pública podem assegurar uma melhor garantia dos direitos fundamentais à moradia e à cidade e um enfrentamento eficaz do déficit habitacional no Brasil?

Parte-se da premissa central de que as políticas públicas de locação social podem constituir um instrumento estratégico e eficaz para enfrentar a

crise urbana brasileira, sobretudo quando se estruturam a partir da utilização de imóveis em descumprimento da função social da propriedade privada urbana, que hoje permanecem ociosos em meio à demanda habitacional crescente. Essa alternativa, ao articular o princípio constitucional da função social da propriedade com a necessidade concreta de produzir moradias acessíveis, cria as condições para um modelo habitacional mais justo, redistributivo e compatível com a realidade socioeconômica do país.

Nessa perspectiva, a hipótese que guia esta investigação é a de que a locação social de imóveis de propriedade pública, especialmente quando integrada a um estoque habitacional permanente, pode não apenas contribuir de forma decisiva para a redução do déficit habitacional, mas também fortalecer a efetividade dos direitos fundamentais à moradia e à cidade no Brasil. Ao deslocar o eixo das políticas habitacionais do paradigma da casa própria para o da moradia como bem de uso, abre-se a possibilidade de construir cidades mais equitativas, menos segregadas e mais condizentes com os ideais de justiça social e de sustentabilidade urbana.

O objetivo geral desta pesquisa consiste em compreender e analisar como a locação social de imóveis de propriedade pública pode configurar-se como uma alternativa efetiva às atuais políticas habitacionais brasileiras, historicamente ancoradas no paradigma da propriedade privada individual, e que não têm sido capazes de enfrentar de maneira satisfatória o déficit habitacional persistente. Busca-se, portanto, examinar em que medida a utilização de imóveis públicos ociosos ou em descumprimento da função social pode constituir um parque habitacional de caráter permanente, acessível e sustentável, que permita não apenas a redução da precariedade habitacional, mas também a efetivação concreta dos direitos fundamentais à moradia e à cidade, promovendo uma reorganização mais justa e inclusiva do espaço urbano brasileiro.

Para cumprir esse objetivo central, a investigação se desdobra em metas específicas que permitem estruturar o percurso da pesquisa de forma lógica e cumulativa. Pretende-se, em primeiro lugar, analisar a formação histórica das cidades brasileiras, identificando os fatores coloniais, escravocratas, econômicos e políticos que consolidaram um modelo urbano marcado pela segregação e pela marginalização de amplas parcelas da população. Em seguida, busca-se discutir os fundamentos teóricos do Direito à Cidade e do direito à moradia, enfatizando sua positivação constitucional, o papel do Estatuto da Cidade e a relação desses direitos

com os instrumentos do direito urbanístico. Na sequência, pretende-se examinar as políticas habitacionais implementadas no Brasil ao longo do século XX e início do XXI, desde os Institutos de Aposentadorias e Pensões e o Banco Nacional da Habitação até programas mais recentes como o Minha Casa Minha Vida, ressaltando tanto seus avanços quanto suas limitações estruturais.

Outro objetivo específico é investigar experiências internacionais de locação social — em especial em países como Áustria, França, Holanda e Reino Unido — e também iniciativas pontuais brasileiras, a fim de identificar os elementos de maior potencial adaptabilidade ao contexto nacional e as fragilidades que precisam ser superadas. Além disso, busca-se examinar o papel dos imóveis de propriedade pública no ordenamento jurídico brasileiro, compreendendo os instrumentos que permitem sua destinação habitacional e avaliando as barreiras normativas, institucionais e políticas que dificultam sua plena utilização.

Finalmente, pretende-se propor diretrizes para a formulação de uma política nacional de locação social de imóveis públicos, de caráter permanente, inclusivo e redistributivo, capaz de integrar-se ao sistema de planejamento urbano e de assegurar, em termos práticos, a realização do direito fundamental à cidade e à moradia digna no Brasil. Para atingir esses objetivos, o método de abordagem adotado é o dedutivo, escolhido por permitir que, a partir de premissas gerais, se alcance a explicação de fenômenos particulares, de modo a estabelecer uma linha lógica entre os fundamentos teóricos e a análise prática da locação social de imóveis públicos.

Diferentemente do método indutivo, que amplia o alcance do conhecimento a partir de observações específicas, o dedutivo opera em uma lógica de validade formal, na qual as conclusões decorrem necessariamente das premissas, sendo estas corretas ou incorretas em sua completude, sem espaço para gradações intermediárias (Lakatos; Marconi, 2011). Assim, a pesquisa parte da análise de conceitos universais, como o Direito à Cidade e o direito à moradia, desenvolvendo-se em direção às particularidades observadas no ordenamento jurídico brasileiro e culminando na proposta de utilização da locação social como instrumento de efetivação desses direitos fundamentais.

No que tange ao método de procedimento, será utilizado o monográfico, que se mostra adequado por possibilitar uma análise profunda, detalhada e abrangente do objeto de estudo, levando em

consideração todos os fatores que o influenciam em sua totalidade. Nesse sentido, a pesquisa se concentra em um único tema — a locação social de imóveis de propriedade pública no Brasil — examinando-o sob seus múltiplos aspectos históricos, jurídicos, urbanísticos e sociais, de modo a captar a complexidade do fenômeno e a oferecer uma visão integrada de suas possibilidades e limitações.

A vantagem desse método é justamente a de permitir o mergulho em um objeto delimitado, sem perder de vista a pluralidade de variáveis que o atravessam, o que assegura densidade crítica e consistência analítica (Zambam; Boff; Lippstein, 2013). A investigação utilizará como técnicas principais a pesquisa bibliográfica e documental, ambas indispensáveis para a construção de um referencial teórico sólido e para a análise crítica das normas jurídicas e políticas públicas relacionadas ao tema.

A pesquisa bibliográfica permitirá a sistematização de contribuições doutrinárias nacionais e estrangeiras, bem como o exame de estudos sociológicos, urbanísticos e jurídicos que tratam do Direito à Cidade, do direito à moradia e da função social da propriedade. Já a pesquisa documental compreenderá o estudo de legislações nacionais e internacionais, planos diretores, decretos e relatórios oficiais, com especial atenção às normas que regulam a utilização de imóveis públicos e os instrumentos de política urbana voltados ao cumprimento da função social da cidade.

O marco teórico central será o do Direito à Cidade, analisado em diálogo com o princípio da subsidiariedade administrativa, de modo a verificar em que medida a locação social pode ser concebida como política pública estruturante e constitucionalmente adequada. Espera-se que a pesquisa contribua para evidenciar que a locação social de imóveis de propriedade pública pode constituir um instrumento eficaz de política habitacional, não apenas por ampliar as alternativas de acesso à moradia digna, mas também por oferecer um modelo estruturalmente mais sustentável e inclusivo que aquele baseado unicamente na propriedade privada.

O estudo pretende demonstrar que, ao integrar imóveis públicos ociosos ou subutilizados em um estoque habitacional permanente, é possível reduzir o déficit de moradias e, simultaneamente, fortalecer a efetividade do Direito à Cidade, promovendo maior justiça socioespacial e equilibrando os usos do solo urbano em conformidade com a função social da propriedade. Além disso, busca-se comprovar que a adoção desse modelo pode repercutir positivamente na reorganização das políticas

urbanas, ao deslocar o foco da produção habitacional para a lógica do uso social da terra e da gestão pública do estoque imobiliário.

Os resultados esperados incluem, portanto, a formulação de diretrizes capazes de subsidiar o debate acadêmico e institucional sobre a implementação de uma política nacional de locação social, bem como a consolidação de argumentos jurídicos e políticos que fundamentem a necessidade de tal inovação. Com isso, almeja-se não apenas apontar limites e fragilidades das políticas habitacionais vigentes, mas sobretudo apresentar alternativas possíveis que permitam ao Estado brasileiro enfrentar, de modo mais eficaz e equitativo, a crise urbana e habitacional que atravessa o país no tempo e no espaço.

Assim, ao indicar os resultados esperados, que se concentram na demonstração da viabilidade jurídica, política e social da locação social de imóveis de propriedade pública como alternativa estrutural às políticas habitacionais tradicionais, torna-se indispensável organizar o percurso investigativo em uma sequência de capítulos que deem sustentação ao argumento central da pesquisa. Desse modo, a estrutura da tese foi concebida de forma a articular análise histórica, fundamentação teórica, exame jurídico-instrumental, estudo de políticas públicas e formulação propositiva, compondo um itinerário que parte da compreensão das cidades brasileiras para alcançar a proposta de um novo paradigma habitacional.

O primeiro capítulo dedica-se a compreender o modelo de cidade brasileira, reconstruindo historicamente sua formação desde o período colonial até a contemporaneidade, de modo a evidenciar como elementos estruturais como a escravidão, a concentração fundiária consolidada pela Lei de Terras de 1850 e a industrialização tardia moldaram um espaço urbano segregado e profundamente desigual. Nesse processo, torna-se perceptível que as cidades no Brasil nasceram como símbolos do domínio colonial português, reproduzindo o modelo europeu, mas adaptando-se ao território e à cultura local, o que resultou em uma urbanização híbrida: de um lado, os centros fortificados e as igrejas como marcas do poder político e religioso; de outro, a presença dos mucambos e cortiços formados pela população negra escravizada e depois liberta, sempre relegada a espaços precários e periféricos.

A herança escravocrata e a ausência de políticas de integração social após a abolição de 1888 reforçaram esse traço, conduzindo ao processo de favelização que se tornou um dos elementos mais definidores do urbano brasileiro. A análise mostra que a cidade brasileira não é apenas um

espaço físico de convivência e circulação, mas uma construção histórica atravessada por relações de poder, exploração econômica e resistência popular, funcionando como microcosmo da própria sociedade nacional.

Ao longo dos séculos, a lógica patrimonialista e a indiferença estatal em relação às demandas das maiorias sociais se traduziram em práticas de exclusão espacial: dos despejos autoritários da colônia e do Império às políticas higienistas da Primeira República, dos “bota-abaixo” do início do século XX às remoções massivas da era desenvolvimentista. Esse padrão de desalojamento compulsório, como sublinha Maricato, evidencia a persistência de um urbanismo insensível, que mantém os pobres na ilegalidade e assegura aos setores hegemônicos o controle sobre o espaço urbano.

Ao analisar os ciclos de urbanização, as práticas de planejamento e as respostas estatais insuficientes, o capítulo também evidencia o paradoxo do crescimento urbano brasileiro: enquanto milhões de novas moradias foram construídas ao longo do século XX e início do XXI, o déficit habitacional cresceu de forma simultânea, sobretudo em razão da mercantilização da terra urbana e da financeirização da moradia. A cidade brasileira, marcada pela segregação entre o “asfalto” e a favela, entre os condomínios fechados e as ocupações, revela um espaço permanentemente tensionado entre legalidade e ilegalidade, direito e exclusão, inclusão formal e marginalização prática.

Dessa forma, ao reconstruir a formação histórica do modelo de cidade brasileira, o capítulo prepara o terreno para compreender por que as políticas habitacionais posteriores, centradas no paradigma da propriedade privada e na lógica do mercado, fracassaram em promover justiça social e inclusão. É justamente sobre essa base histórica, cultural, social e jurídica que se pode situar a discussão contemporânea sobre alternativas como a locação social, que se apresentam como possibilidade de romper com o ciclo de exclusão e de ressignificar o Direito à Cidade e à moradia no Brasil.

O segundo capítulo do trabalho examina os fundamentos teóricos do Direito à Cidade e do direito à moradia, resgatando o pensamento de Lefebvre, Harvey, Borja, Muxí e Castells, para quem a cidade deve ser entendida como espaço coletivo e direito fundamental dos cidadãos. A análise conecta esse marco conceitual e científico à Constituição Federal de 1988, ao Estatuto da Cidade e à construção do direito urbanístico brasileiro, destacando como esses instrumentos jurídicos oferecem as bases

normativas para a efetivação da função social da propriedade e para a democratização do espaço urbano.

Contudo, tais direitos não se reduzem a um rol normativo, mas sim articulam em seu âmbito três dimensões interdependentes. Na dimensão filosófica e epistemológica, encontram-se as elaborações teóricas de Lefebvre e Harvey, que denunciam o urbanismo capitalista e a mercantilização da vida cotidiana, propondo o “Direito à Cidade” como direito à transformação do espaço urbano em valor de uso e obra coletiva. Borja e Muxí acrescentam a sistematização de direitos urbanos – à centralidade, mobilidade, diversidade, participação e sustentabilidade – como indicadores de uma cidade democrática.

Castells, por sua vez, evidencia que a cidade reflete as relações de poder e as lutas sociais, sendo, portanto, espaço de disputa e resistência. No Brasil, Milton Santos, Raquel Rolnik e Ermínia Maricato ampliam esse marco, relacionando a segregação territorial e o déficit habitacional à histórica prevalência da propriedade privada e da especulação imobiliária sobre os interesses coletivos.

Em uma dimensão sociopolítica e da práxis, o Direito à Cidade ganha corpo nas mobilizações populares e movimentos sociais de luta pela moradia digna que, por meio de ocupações, autogestão e participação em conselhos e fóruns, tornam efetiva a reivindicação de uma cidade inclusiva. As Jornadas de Junho de 2013, no Brasil, e o *estallido social* de 2019, no Chile, ilustram como o aumento das tarifas de transporte ou a precariedade do acesso a bens urbanos funcionam como catalisadores da insurgência coletiva, revelando o caráter prático do Direito à Cidade como exigência de justiça urbana e de reconhecimento de direitos sociais fundamentais.

Finalmente, na dimensão jurídico-institucional, a Constituição de 1988, o Estatuto da Cidade e normas internacionais, tais como o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e a Carta Mundial pelo Direito à Cidade, conferem densidade normativa a essas demandas, positivando-as como direitos fundamentais. Contudo, a contradição persiste: apesar da ampla base normativa, a financeirização da moradia, a gentrificação e a seletiva omissão estatal reduzem a efetividade prática desses direitos. Essa tensão revela a permanência da mercantilização da terra e da habitação como obstáculos estruturais que esvaziam o potencial transformador da legislação urbanística.

Já o terceiro capítulo dedica-se à análise da dimensão jurídico-instrumental do direito urbanístico, examinando os mecanismos previstos

no ordenamento, como o Plano Diretor, o IPTU progressivo, a PEUC e a desapropriação-sanção. A investigação busca compreender não apenas sua previsão legal, mas também sua aplicação prática, revelando os entraves institucionais, políticos e econômicos que dificultam a concretização da função social da propriedade e, por consequência, a efetividade do direito à moradia e à cidade.

Ao mesmo tempo, problematiza-se o uso recorrente do princípio da reserva do possível como justificativa para a ineficácia das políticas públicas habitacionais, apontando que a seletiva omissão estatal contribui para perpetuar a desigualdade urbana e o déficit de moradias dignas. Nesse sentido, fica evidente que a força normativa dos instrumentos de política urbana estabelecidos pela Constituição de 1988 e pelo Estatuto da Cidade encontra limites não apenas na resistência política de setores dominantes, mas também em uma prática institucional que frequentemente submete o direito à moradia a considerações orçamentárias.

A crítica de autores como Lima e Mastrodi ao uso da reserva do possível mostra como a retórica da escassez de recursos opera como obstáculo sistemático à efetivação de direitos sociais, ainda que a Constituição imponha ao Estado a obrigação de implementar ações positivas para garantir condições mínimas de vida digna. A seletividade dessa justificativa fica clara quando se observa a destinação prioritária de recursos para outras áreas, em detrimento da habitação, o que reforça a desigualdade socioespacial e o caráter excludente da urbanização brasileira.

A esse quadro soma-se a reflexão proporcionada pelo estudo realizado no Chile, no âmbito da Universidad de Talca, onde foi possível observar como a adoção de um marco neoliberal rígido redefiniu os instrumentos de política urbana, reduzindo de forma drástica a intervenção estatal direta e condicionando a efetividade do direito à moradia ao funcionamento do mercado. A experiência chilena evidencia como a política habitacional, estruturada em torno de subsídios e do fortalecimento da propriedade privada, alcançou resultados quantitativos expressivos, mas ao preço da intensificação da segregação socioespacial, da periferização da pobreza e da precarização das condições de vida urbana.

O modelo neoliberal chileno, forjado na ditadura pinochetista e mantido em grande medida pelos governos democráticos subsequentes, institucionalizou a mercantilização da moradia como bem econômico, afastando-a de seu reconhecimento como direito fundamental. Esse paralelo revela-se fundamental: se no Brasil os entraves estão ligados à

baixa efetividade dos instrumentos já positivados, no Chile eles decorrem de um modelo normativo que restringe a própria função do Estado no campo habitacional.

De um lado, a Constituição brasileira, ao incluir a moradia como direito social e ao consagrar a função social da propriedade, cria um horizonte normativo robusto, ainda que esvaziado por interpretações judiciais restritivas e pela falta de prioridade política. De outro, a Constituição chilena de 1980, de matriz autoritária e neoliberal, silenciou sobre o direito à habitação e a função social da propriedade, abrindo espaço para um arranjo institucional em que os subsídios habitacionais substituem políticas públicas universais, reforçando a lógica do mercado imobiliário e da financeirização da cidade.

A comparação entre os caminhos eleitos pelos dois países permite, assim, compreender tanto os riscos de um aprofundamento da mercantilização da moradia no Brasil quanto a necessidade de ressignificar os instrumentos urbanísticos já disponíveis. Os Planos Diretores, a gestão democrática da cidade e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), se devidamente aplicados, podem constituir alternativas concretas para conter o avanço da segregação urbana e fortalecer o caráter público da função social da propriedade.

O aprendizado a partir da experiência chilena reforça que a eficácia dos instrumentos jurídicos depende não apenas de sua previsão normativa, mas de um compromisso político-institucional que resista às pressões do mercado e assegure a primazia da dignidade humana e da justiça social na conformação do espaço urbano. Dessa forma, o diálogo comparativo entre Brasil e Chile ilumina a insuficiência do arcabouço jurídico brasileiro quando desacompanhado de políticas públicas consistentes e da atuação firme do Estado e, ao mesmo tempo, abre caminho para o capítulo seguinte, dedicado à análise das políticas habitacionais concretas, permitindo situar a locação social e outras alternativas como propostas que não apenas respondem a déficits quantitativos, mas que também podem romper com a lógica da exclusão e da mercantilização da cidade.

O quarto capítulo analisa a trajetória das políticas habitacionais brasileiras, desde as primeiras iniciativas vinculadas aos Institutos de Aposentadoria e Pensões e ao Banco Nacional da Habitação até programas mais recentes como o Minha Casa Minha Vida, destacando as contradições do modelo que privilegia a casa própria como solução universal. Ao longo dessa reconstrução histórica, evidencia-se como a moradia no Brasil foi

tratada ora como instrumento de controle social, ora como mecanismo de fomento econômico, mas raramente como direito social fundamental.

A crítica concentra-se, assim, na seletividade, no endividamento e na dificuldade de acesso das camadas mais pobres a tais programas, o que contribui para a manutenção do déficit habitacional e para o agravamento da segregação socioespacial. A análise revela que desde os IAPs, passando pelo BNH durante a ditadura e chegando ao MCMV, a política habitacional brasileira esteve fortemente marcada por clientelismo, patrimonialismo e por uma lógica de financeirização da terra e da moradia.

Os IAPs, embora tenham introduzido experiências de locação subsidiada, restringiam seu alcance a trabalhadores formalizados, deixando grande parte da população em situação de exclusão. Já o BNH, estruturado sob a égide do regime militar, consolidou um modelo mercantilizado e privatista, em que a habitação era simultaneamente vetor de crescimento econômico e ferramenta de adesão política ao regime. Essa trajetória desemboca no Minha Casa Minha Vida, programa que, ainda que tenha produzido milhões de unidades habitacionais, reforçou a periferização, a guetização e a dependência em relação ao setor privado da construção civil.

No cenário nacional, iniciativas pontuais de locação social, como o extinto Programa de Arrendamento Residencial (PAR), revelaram-se promissoras, mas foram absorvidas pela lógica da propriedade individual ao serem incorporadas ao MCMV, sendo a ausência de um marco legal robusto e de um fundo permanente de financiamento a explicação, em grande parte, a razão por que tais experiências não ganharam escala. A comparação internacional reforça, portanto, que a construção de um modelo de locação social no Brasil exige superar entraves históricos como o patrimonialismo, a captura do Estado por interesses privados e a confusão entre direito à moradia e direito à propriedade.

A partir desse diálogo entre práticas estrangeiras e nacionais, delineia-se o espaço para propor novas formas de política habitacional capazes de enfrentar de modo mais eficiente a realidade brasileira. Essa reflexão leva a reconhecer que o direito à moradia digna não se reduz a quatro paredes e uma escritura, mas implica integração urbana, acesso a serviços públicos, sustentabilidade socioambiental e, sobretudo, o rompimento com o mito da casa própria como única via legítima de inserção na cidade. Somente a partir dessa mudança de paradigma será possível formular políticas públicas habitacionais que efetivamente cumpram a função social da propriedade.

Por fim, o quinto capítulo apresenta a proposta de uma política nacional de locação social de imóveis de propriedade pública, articulando a análise histórica, teórica, jurídica e comparativa realizada nos capítulos anteriores em um conjunto de diretrizes propositivas. Diferentemente das soluções tradicionais centradas na casa própria e no financiamento privado, defende-se que a utilização de imóveis públicos ociosos ou subutilizados pode constituir a base de um estoque habitacional permanente, capaz de oferecer alugueis sociais acessíveis e estáveis à população que hoje se encontra à margem tanto do mercado formal quanto das políticas habitacionais convencionais.

Esse capítulo constitui o ponto nevrálgico da pesquisa, pois traduz em proposta normativa e política o percurso crítico desenvolvido ao longo do trabalho, consolidando a compreensão de que a moradia deve ser tratada como direito social fundamental, e não como mercadoria. A locação social de imóveis públicos aparece, assim, como instrumento de ruptura com a lógica da mercantilização e da financeirização da moradia, e como medida estrutural capaz de reverter o padrão histórico de segregação socioespacial que caracteriza as cidades brasileiras.

Do ponto de vista jurídico-constitucional, a proposta ancora-se no princípio da função social da propriedade (art. 5º, XXIII, CF/88) e no dever estatal de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade (art. 182, CF/88), reforçados pelo Estatuto da Cidade e por compromissos internacionais de direitos humanos assumidos pelo Brasil. Ao mobilizar imóveis públicos para habitação social, o Estado cumpre com maior intensidade sua obrigação positiva de efetivar o direito à moradia e de promover cidades inclusivas, em consonância com a Agenda Habitat e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU, em especial o ODS 11.

A proposta também dialoga com experiências internacionais de locação social — como o modelo vienense de *limited-profit housing* e a trajetória britânica de *council housing* — demonstrando que o fortalecimento de estoques públicos de moradia não apenas é compatível com o dinamismo econômico, mas constitui fator de coesão social e de redistribuição territorial. No Brasil, a adaptação desse modelo por meio da utilização de imóveis públicos evita custos onerosos de desapropriação, ressignifica áreas centrais degradadas e cria alternativas concretas à periferização forçada das camadas populares, corrigindo distorções que os programas de financiamento individual não foram capazes de superar.

Além disso, a locação social de imóveis públicos apresenta vantagens específicas em cenários de crise, como nas enchentes de 2024 no Rio Grande do Sul, nas quais a ausência de um estoque público de moradias obrigou o poder público a recorrer a soluções improvisadas e indignas. A existência de um parque habitacional estatal permitiria respostas imediatas, com dignidade e segurança, não apenas para desastres ambientais, mas também para situações de remoção por risco geotécnico ou por obras públicas, reforçando a resiliência urbana e a proteção social em contextos de vulnerabilidade.

Dessa forma, o capítulo final não apenas sintetiza as conclusões da pesquisa, mas propõe caminhos concretos para que o Estado brasileiro supere as limitações do modelo vigente e assegure a efetividade dos direitos fundamentais à moradia e à cidade. A constituição de um estoque público de moradias, mediante a requalificação de imóveis ociosos, a utilização de bens públicos em descumprimento de sua função social e, subsidiariamente, a aquisição estratégica de imóveis privados, representa não só uma proposta de política habitacional, mas uma agenda de transformação estrutural que articula inclusão social, sustentabilidade urbana e justiça territorial como pilares de uma nova concepção de cidade.

Assim sendo, esta pesquisa se apresenta como um esforço de compreender as raízes históricas e jurídicas da crise habitacional brasileira e, ao mesmo tempo, propor caminhos alternativos que escapem das soluções já esgotadas. Ao situar a locação social de imóveis públicos como objeto central, coloca-se em evidência a necessidade de romper com o mito da casa própria e de reposicionar o Estado como protagonista da política habitacional, capaz de gerir estoques permanentes de moradia e de redistribuir o espaço urbano de forma mais equitativa.

A escolha por esse enfoque não é casual: ela resulta da constatação de que a precariedade habitacional no Brasil é menos um acidente conjuntural e mais uma consequência estrutural de escolhas históricas que privilegiaram interesses privados e patrimonialistas. Ao examinar experiências internacionais bem-sucedidas e confrontá-las com as limitações nacionais, este trabalho procura demonstrar que a adoção da locação social de imóveis públicos não é apenas juridicamente possível, mas politicamente necessária e socialmente urgente.

Dessa forma, o leitor encontrará nos capítulos seguintes um percurso crítico que parte da formação histórica das cidades brasileiras, passa pela fundamentação teórica do Direito à Cidade e à moradia, analisa

os instrumentos jurídicos e as políticas habitacionais já implementadas, para então culminar em uma proposta inovadora de política nacional de locação social. Trata-se, portanto, de uma investigação que conjuga densidade teórica, rigor jurídico e compromisso com a realidade concreta, buscando oferecer respostas às contradições que têm marcado o urbanismo e a habitação no Brasil.

O convite que se faz, assim, é para que se acompanhe este itinerário de análise e crítica, mas também de proposição e esperança. Se a cidade brasileira foi até aqui construída como espaço de desigualdade, exclusão e mercantilização, ela pode e deve ser reconstruída como espaço de direitos, de coletividade e de justiça. A leitura que se inicia é, nesse sentido, um chamado à reflexão, mas também uma aposta na possibilidade de transformação do espaço urbano por meio da efetividade do direito fundamental à moradia e à cidade.

1 COMPREENDENDO O MODELO DE CIDADE BRASILEIRO: DO DESENVOLVIMENTO URBANO ÀS PREMISAS TEÓRICAS

Para que se possa aprofundar a análise sobre o objeto principal desse estudo que, ao cabo são as cidades brasileiras e suas idiossincrasias, é essencial que se conheça, em um primeiro momento, o que a vida nas cidades significa e como a urbanização do Brasil e do resto dos países foi fundamental para que o modelo de sociedade e a forma de viver e ser no mundo se consolidasse. As cidades são o habitat humano por excelência sendo a sua existência intimamente vinculada ao desenvolvimento de culturas complexas e civilizações materialmente desenvolvidas.

Ainda, foi o habitat urbano e as interações interpessoais propiciadas pelas características gregárias dessa forma de vida, que gerou os elementos fundamentais para o surgimento da política, do Estado, da cidadania e do direito. A cidade representa a abstração da mente humana manifesta no ambiente e nas paisagens, sendo o espaço urbano o *locus* do compartilhamento das ideias e das vontades dos indivíduos em sua arte, técnica e habilidades, sendo que essa interação

Não se tratava de um mero ajuntamento por ocasião do acasalamento, ou de um regresso provocado pela fome a uma fonte segura de água ou alimento, ou de um ocasional escambo de [...] talvez até instrumentos prontos. Ali no centro cerimonial verificava-se uma associação dedicada a uma vida mais abundante; não simplesmente um aumento de alimentos, mas um aumento do prazer social, graças a uma utilização mais completa da fantasia simbolizada e da arte, com uma visão comum de uma vida melhor e mais significativa ao mesmo tempo que esteticamente atraente, uma boa vida em embrião, como a que Aristóteles um dia iria descrever na *Política*: o primeiro vislumbre da Eutopia. (Mumford, 1998, p. 14).

Por mais que a hegemonia das cidades seja, atualmente, incontestável na paisagem compartilhada pelos humanos e que a forma de vida urbana tenha definido o padrão de habitação e convívio das pessoas em todas as partes do planeta, essa nem sempre foi a realidade. Em verdade, apenas no século XXI o mundo passou a ter mais pessoas vivendo em cidades do

que em zonas rurais, se tornando, *de facto* o modo de viver preponderante dos seres humanos. Para ilustrar a magnitude dessa realidade, Mike Davis (2014, p. 11) irá, de forma bastante poética irá descrever o evento:

En algún momento del año que viene una mujer dará a luz em Ajegunle, un área urbana hiperdegrada (slum) en las afueras de Lagos (Nigeria); atraído por las luces de Yakarta un joven huirá de su aldea em el oeste de Java o un granjero peruano trasladará su empobrecido hogar a uno de los innumerables pueblos jóvenes de Lima. El hecho en si mismo será irrelevante y pasará totalmente desapercibido, sin embargo constituirá un acontecimiento en la historia de la humanidad comparable a la Revolución Industrial o a la que se produjo en el Neolítico. Por primera vez, la población urbana del planeta será superior a la rural.

Os fatos hipotéticos narrados por Davis provavelmente se realizaram em 2020, quando pela primeira vez a população humana se tornou majoritariamente urbana, sendo o aumento na taxa de natalidade nas cidades e os movimentos diaspóricos do campo para zonas urbanas, o principal elemento condutor dessa transformação. Ainda, o processo de urbanização se deu mais rapidamente do que previa, por exemplo, o Clube de Roma em 1972, no seu informe de caráter marcadamente malthusiano “Nos limites do crescimento”; na verdade, as cidades foram responsáveis por dois terços da explosão demográfica dos anos 1950 que tem se mantido, atualmente, na razão de um milhão de nascimentos e imigrações por semana. (Population Information Program, 2002, p. 1).

Desse crescimento, como previu Davis, a parte com mais representatividade nesse contingente são as cidades localizadas no chamado Sul Global, ou seja, nos países em vias de desenvolvimento que têm, mais historicamente do que geograficamente, relações com o colonialismo europeu levado a cabo a partir do século XVI e que dura, em várias formas e representações, até os dias de hoje. Com base nos dados apresentados pelo mesmo autor, observa-se que 95% do crescimento populacional nas áreas urbanas ocorre nos países em desenvolvimento (Davis, 2014).

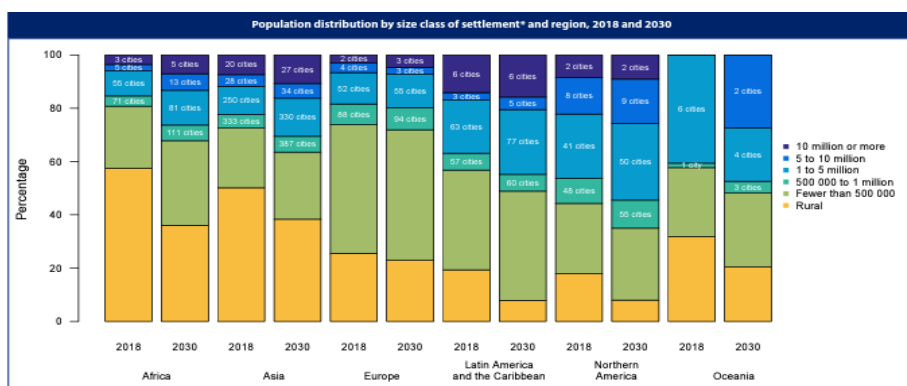
Além disso, é interessante notar que a combinação das populações urbanas do, Índia, China e, principalmente para esse estudo, o Brasil, se aproxima consideravelmente da soma das populações urbanas da Europa e América do Norte. Nesse mesmo contexto,

Las explosivas ciudades del Tercer Mundo, también están tejiendo nuevas y extraordinarias redes, corredores y jerarquías urbanas. En Sudamerica, los geógrafos actualmente hablan sobre un nuevo monstruo conocido como el RSPER (Región Metropolitana de Rio-

São Paulo), que ya incluye las ciudades de tamaño medio situadas en el eje de comunicaciones que une los 500 kilómetros que separan ambas ciudades, así como la extensa región industrial en torno a Campinas. (Davis, 2014, p. 15).

As nações Unida, ainda em 2018, realizaram a revisão do estudo intitulado *World Urbanization Prospects* no qual ficou evidenciada essa tendência, como se observa no seguinte gráfico, que estabelece a distribuição populacional por classe de tamanho do assentamento¹ e região, 2018 e 2030:

Figura 1



Fonte: Nações Unidas, World Urbanization Prospects. The 2018 Revision (2019, p. 7).

O quadro demonstra claramente que a maior proporção na transformação da população rural em urbana, além do seu maior incremento em número de população urbana acontece e acontecerá até 2030, justamente nos países do dito Sul Global, ou seja, na África, América Latina, Ásia e Caribe. Esse fenômeno se explica por uma série de fatores que vão variar entre os países que o representam, contudo, algumas das características comuns entre eles e que podem ser destacadas são as grandes desigualdades sociais, rápido crescimento econômico, histórico de colonização e descolonização por países do Norte Global e a adoção de políticas neoliberais pelos governos nos últimos 30 anos.

Além disso, se observa que a força motriz dessa realidade é a reprodução da pobreza das populações e não a reprodução do emprego ou a distribuição do crescimento econômico nesses espaços, o que faz esse

1 A população das cidades com menos de 500 mil habitantes é estimada pela diferença entre a população urbana total e a população das cidades com 500 mil habitantes ou mais. O número de cidades com menos de 500 mil habitantes não é estimado.

cenário ser uma receita quase infalível para o crescimento em massa de áreas urbanas. Esse crescimento, ao sabor da pobreza e da desigualdade, se dá principalmente em áreas hiperdegradadas do tecido urbano, como as favelas brasileiras, *ciudades e villas miseria* na Argentina, México e Uruguai, *Shanty Towns* na África do Sul, entre outros exemplos mundo afora.

Para Lefebvre,

A sociedade urbana se anuncia muito depois que a sociedade no seu conjunto balançou para o lado do urbano (da dominação urbana). Vem então o período em que a cidade em expansão prolifera, produto das periferias distantes (subúrbios), invade os campos (Lefebvre, 2017, p. 77).

No que diz respeito ao escopo desse trabalho, cabe analisar as dinâmicas de formação e reprodução dos espaços urbanos no Brasil, ainda mais no que concerne nos eventos, características e decisões culturais que convergiram para a cidade brasileira por excelência. Por essa razão, o próximo item será dedicado a desvelar estes elementos que, amalgamados tornam as cidades brasileiras únicas e sujeitas a uma vasta gama de questões que, de uma forma ou de outra, transformam os espaços urbanos do Brasil em um microcosmo do que se observa na superestrutura social brasileira.

1.1 Os aspectos históricos culturais e sociológicos que fundamentam o saber-fazer cidade brasileiro: 400 anos de um urbanismo essencialmente brasileiro

As cidades no território que hoje se chama de Brasil se iniciam com a invasão colonial portuguesa no século XVI, uma vez que, até então, não existiam espaços urbanizados por excelências que fossem ocupados pelos povos originários. Ainda que os povos indígenas tenham constituído grandes populações e tenham se instalado em vastas aldeias que dominavam boa parte do território antropizado do Brasil, a maioria desses assentamentos era temporária, tendo seu tempo de ocupação delimitado pela qualidade e quantidade de recursos naturais disponíveis para caça-coleta ou para a manutenção de roçados de agricultura rotativa.

O desmatamento e a queima do solo eram práticas comuns para preparar áreas para o cultivo nas roças utilizadas pelos indígenas, sendo que essas técnicas permitiam que as colheitas fossem realizadas no mesmo local por dois ou três anos antes que a terra fosse abandonada. Em seguida, uma nova porção de floresta era explorada para a agricultura, sendo essa a

razão para que seu estilo de vida possa ser descrito como seminômade ou pré-urbanizado (Lourenço, 2005, p. 44).

O fato de que os povos nativos do Brasil não tivessem desenvolvido um modo de vida urbano, não significa por quaisquer meios que suas culturas e sociedades sejam inferiores ou menos desenvolvidas, sendo o fato de viverem de forma seminômade, apenas uma escolha coletiva e cultural diferente da dos europeus que aportariam no seu território em 1500. Assim, é bastante seguro dizer que, *a priori*, os assentamentos dos portugueses que viriam a se tornar urbanos foram a primeira experiência brasileira com as cidades, os quais importariam o modelo lusitano para as Américas.

Dessa forma, a fim de consolidar o domínio do Reino de Portugal no Brasil, foram destacados contingentes militares e de colonizadores que iriam se instalar nas costas brasileiras, a fim de assegurar que outras potenciais europeias não tomassem conta das suas possessões, que os povos indígenas não se rebelariam contra sua presença, como também servindo como uma forma de representação simbólica do poder metropolitano na colônia. O arquétipo de cidade brasileira vai ter como modelo, em um primeiro momento, as cidades coloniais portuguesas que, por sua vez, tinham uma forma de construção bastante próprio: contavam com fortificações, paliçadas e fortes, um centro administrativo e comercial representado na figura da feitoria, uma igreja que, no seu entorno abrigava os habitantes de maior prestígio e nos arrabaldes² se localizavam as habitações dos colonos menos abastados e dos seus serviços (Neves, 2009, p. 178).

Contudo, ainda que o domínio colonial no Brasil tenha tido o ano de 1500 como marco inicial, apenas em 1532 é que os assentamentos portugueses mais permanentes começam de fato, ganhando incrementos administrativos e de infraestrutura, alavancados pelo temor de que outros países europeus pudessem se apoderar dos territórios apossados por si. Ainda, a demora na criação dos assentamentos coloniais tem suas raízes em dois fatores principais: inicialmente, a falta de entusiasmo por parte da coroa portuguesa em explorar as riquezas naturais do Brasil, que eram menos rentáveis em comparação com as especiarias e o ouro encontrados na

2 Também é possível observar a presença do *al-arbad* ou arrabaldes, localizados fora dos limites das cidades, onde habitavam as populações mais desfavorecidas e marginalizadas. Esses arrabaldes, que remontam ao período após a queda do domínio islâmico em Portugal, podem ser identificados em diversas cidades portuguesas que sobreviveram a esse período histórico. Evidencia-se, portanto, uma clara influência do estilo de urbanização muçulmano na conformação e no desenvolvimento urbano de várias localidades em Portugal (Neves, 2009, p.166-178).

Ásia e na África, desempenhou um papel crucial. Além disso, a habilidade militar dos portugueses em enfrentar a resistência dos povos indígenas hostis também desempenhou um papel significativo nesse atraso, em contraste com a situação nas colônias africanas e asiáticas.

Outro fator importante para que se possa caracterizar as cidades coloniais desse estágio seminal no Brasil, é o fato de que o impulso colonizador era realizado por empreendimentos privados financiados pela coroa portuguesa, principalmente na figura das capitanias hereditárias. Aos donatários das capitanias cabia estabelecer, administrar e garantir a sustentabilidade e defesa da colônia e à coroa cabia o financiamento e subsídios políticos da instituição, ou seja, cabia ao poder real a capacidade de fundação de novas vilas e cidades.

A política urbanizadora adotada pelo governo português refletiu sempre com coerência as diretrizes desse processo de colonização. Concentrou investimentos e apoio técnico nas cidades construídas em territórios da Coroa. Nos demais, deixou as iniciativas aos donatários das capitanias e à própria população. Os donatários, autorizados pelos forais a criar vilas nos territórios das capitanias, agiram como empresários e transferiram aos colonos o custo maior desses investimentos. Como todos os pioneiros, esses reproduziram com economia de meios os modestos padrões das vilas portuguesas, das quais em as maior parte eram originários. Sem planos, sem diretrizes específicas, de início as vilas nada tinham das características das cidades hispano-americanas e da ordem formal imposta pelas Ordenações Filipinas.” (Reis, 1995, p. 17, apud Neves, 2009, p. 226).

Esses primeiros assentamentos urbanos no Brasil, ainda no século XVI, seguiam dois traçados urbanos distintos: em algumas vilas e cidades, como o caso de São Vicente – SP, fundada em 1532, se seguia um modelo desordenado e orgânico do crescimento urbano, muitas vezes utilizando de rotas e trilhas indígenas para estabelecer suas vias e ruas; outras cidades, como Salvador – BA, de 1549, que suportou um modelo urbanístico planejado e previamente estabelecido pelos colonizadores, aos moldes das *bastides*, mantendo igualmente o modelo português de se fazer cidade. (Neves, 2009). Entretanto, ainda que algumas cidades brasileiras tenham começado como centros urbanos planejados, com o tempo passaram a seguir um modo mais livre de crescimento se tornando em um modelo oposto ao europeu, no qual, em regra, os centros das cidades, mais antigos são desordenados e as periferias, modernas, são planejadas.

À medida que o tempo avançava e as mudanças sociais e políticas se desenrolavam, a cidade portuguesa estabelecida no Brasil deixa de

conservar sua identidade lusa para abraçar, acima de tudo, sua brasilidade. No presente, as marcas dos muitos séculos de história persistem nas nuances da contemporaneidade, mantendo e reproduzindo consciente ou inconscientemente representações e símbolos que enriquecem a cultura urbanística do Brasil atual.

As cidades portuguesas que em um primeiro momento atravessaram o Atlântico em sua forma estrita³ passaram a incorporar elementos autóctones em sua forma, muito ligados aos processos econômicos e culturais que se desenvolveram nos espaços coloniais, podendo, muito brevemente após o início do empreendimento lusitano no Brasil, ser chamadas de cidades brasileiras por excelência. Essas cidades brasileiras, tendo como esqueleto um modelo português, vão se desenvolver com elementos das povoações indígenas, vão ter de se adaptar à geografia e ao clima brasileiros e vão representar de forma abstrata a psique coletiva e a sociedade que vai se formando nas terras brasileiras, sendo um espelho do tempo e espaço onde se formam.

Durante o século XVI, a economia da colônia brasileira era bastante centrada na extração de bens naturais como as drogas do sertão, animais exóticos e do pau-brasil, bem como na captura de indígenas para serem escravizados em outras posses portuguesas do além-mar e metrópole. Em razão disso, as vilas e cidades estabelecidas nesse período serviam muito mais como entrepostos comerciais e como padrões do domínio militar do que como zonas administrativas de um poder estabelecido.

Nesse período inaugural de exploração econômica, de 1532 a 1585, apenas um total de 18 núcleos urbanos, incluindo vilas e cidades, foram estabelecidos. Esses assentamentos surgiram, como dito, graças ao investimento dos donatários e colonos, bem como à mão de obra escravizada dos indígenas que habitavam a faixa litorânea do Brasil.

Com o estabelecimento de um maior número colonos de origem portuguesa e com a descoberta dos solos de qualidade para o cultivo da cana-de-açúcar, que as cidades passam a ser dotadas de uma maior importância. No século XVII se inicia o ciclo econômico das grandes plantações de cana e dos engenhos açucareiros, que irão necessitar do incremento de mão

3 Literalmente no caso da cidade de Mazagão. Em 11 de março de 1769 a cidade de Mazagão no noroeste do Marrocos, em posse dos portugueses desde 1509, foi transladada em cada um de seus habitantes e cada uma de suas pedras ao Brasil em face do término de um cerco militar enfrentado pelos seus habitantes levado a cabo pelo Sultão Muhammad III. A cidade foi transportada pelo Atlântico e reconstruída por mãos indígenas às margens do rio Mutacá, cerca de trinta léguas ao sul de Macapá, do outro lado da ilha de Marajó. (Vidal, 2008).

de obra escravizada que não estava sendo suprida apenas pelos indígenas que já haviam sido submetidos à escravidão⁴, o que gera um incremento populacional considerável.

Durante esse período, a sociedade colonial brasileira era predominantemente agrícola, estando centrada nos engenhos açucareiros. Nestes engenhos, a elite da colônia encontrava-se alojada nas grandes casas, ocupadas por capitães de engenho, enquanto as senzalas abrigavam os escravizados de origem africana. (Cruz, 2021).

As cidades durante o ciclo açucareiro tinham um caráter subsidiário ao engenho, sendo definidas por Freyre (1961, p. 6) como burgos de família onde os senhores vinham passar as festas, reunindo-se para as cavalhadas e os banquetes, sendo cidades que

Apresentavam então uma vida que pode ser caracterizada como intermitente. Cessado o movimento decorrente do afluxo de senhores de terra, tinham uma aparência de abandono e desolação [...] (Goulart, 1968, p. 68).

Entretanto, ainda que as cidades ainda estivessem servindo como uma ideia, uma manifestação quase abstrata do poder político, na figura da câmara, eclesiástico, representado pelas igrejas e capelas e econômico pela presença das moradias temporárias dos mais ricos, é nesse período que irão se manifestar as primeiras preocupações institucionais com o planejamento urbanístico no Brasil. Essas raízes iniciais do direito urbanístico no Brasil podem ser rastreadas até as Ordenações Filipinas, que, de maneira geral, introduziram diretrizes obrigatórias a serem seguidas nas cidades coloniais. Para demonstrar o teor de suas regulamentações, considera-se o seguinte exemplo (.1, T. 1, §§ 6,13,14 e 17):

Na fundação das cidades, determinareis o lugar mais próprio para servir de Praça fazendo levantar no meio delas o pelourinho: assinalando área para se edificar uma Igreja capaz de receber um competente numero de fregueses quando a Povoação se aumentar, como também as outras áreas competentes para a as casas das Vereações e Audiências, Cadeias, e mais Oficinas Públicas; fazendo delinear as casas dos moradores por linha reta, de sorte que fiquem largas e direitas as ruas.

Fica bastante evidente a partir desse excerto legal que a preocupação dos governantes era a de estabelecer os marcos de poder, a igreja e o

⁴ Vale ressaltar também a promulgação da Lei sobre a Liberdade dos Gentios de 20 de Março de 1570, que proibia a escravidão de indígenas que não houvessem sido capturados em situação de “guerra justa”, ou seja, guerra devidamente declarada e contra indígenas aliados a outras potências estrangeiras atuantes na região. Bulas papais reeditadas por Urbano VII, por pressão dos jesuítas, igualmente proibiam a escravização dos povos gentios (Cruz, 2021).

pelourinho, a casa das Vereações e Audiências, a praça, o fórum e a delineação e organização das ruas. Em alguma medida, essas ainda são condições *sine qua non* para que uma localidade seja considerada uma urbanidade própria e não apenas uma comunidade rural.

Nesse mesmo período que irão se aprofundar as raízes urbanas no Brasil, ainda que permanecendo como um apêndice espacial para a sociedade rural que vigia no território colonial. No Recife – PB sob domínio holandês é notável contraste em relação à Olinda de cunho católico e lusitano, dominada por proprietários de engenho, já despontavam estruturas para atender aos hábitos dos novos colonizadores.

Sobrados altos, palácios, pontes, canais, jardins botânicos e zoológicos, observatórios, igrejas calvinistas, sinagogas, estabelecimentos comerciais, comunidade estrangeira, judeus, lojas, armazéns, oficinas e indústrias manufatureiras compunham o cenário, estabelecendo as bases para uma urbanização vertical. (Freyre, 1961, p. 5).

Por outro lado, nas Minas Gerais, uma urbanização mais independente do modo de vida rural começava a surgir, à medida que uma grande quantidade de pessoas chegava para trabalhar nas áreas de mineração de ouro e diamantes já no século XVIII. Esse desenvolvimento urbano divergia da tradição colonial, que concentrava recursos e esforços administrativos em uma economia predominantemente agrícola e baseada em uma única cultura. (Freyre, 1961, p. 7).

Contudo, é já no século XVIII que surgem evidências de

uma nova classe, ansiosa de domínio: burgueses e negociantes ricos querendo quebrar o exclusivismo das famílias privilegiadas de donos simplesmente de terras, no domínio sobre as câmaras ou os senados. Aventureiros enriquecidos nas minas [...], bem sucedidos nos negócios, “marinheiros” que começaram vendendo alho e cebola, ou mascateando pelo interior e pelas ruas, para terminarem *mercadores de sobrado* – são esses os novos elementos brancos ou quase brancos, ansiosos de domínio. [...] O desdém da gente das casas-grandes de engenho e de fazenda confunde-os com os mercadores de quitandas ou de casas térreas, a todos considerando *mascates*. Mas eles são de sobrado. Fazem-se identificar e distinguir por um tipo nobre de casa urbana ou semi-urbana, utilizado também pelos senhores mais opulentos nos meses de chuvas, quando vêm com as famílias para as cidades. (Freyre, 1961, p. 8).

Dessa maneira, já se percebe o início de uma dinâmica que irá definir o modelo urbanístico brasileiro por excelência, que é a clara

separação espacial e arquitetônica entre as classes sociais e os grupos de diferentes origens nas cidades. Ainda hoje no Brasil as elites urbanas se fazem reconhecer através da construção de casas imponentes, próximas dos centros das cidades, consequentemente dos centros de poder e contrastando com as habitações mais simples e mais precárias das pessoas com “pouco prestígio” e de classes sociais tidas como mais baixas.

Os sobrados, assim como as residências portuguesas influenciadas pela arquitetura mourisca, pareciam ser avessos à interação com a rua; com a maioria das janelas voltadas para o interior das casas, essas estruturas praticamente aprisionavam as senhoras e sinhazinhas, enquanto as tarefas que demandavam sair de casa eram delegadas aos escravos urbanos. Estes escravizados habitavam os mesmos sobrados ocupados pela emergente aristocracia urbana brasileira, estando profundamente integrados na rotina das cidades brasileiras desse período.

A uma parcela dessas pessoas em situação de escravidão que vivia nas cidades era permitida pelos senhores a atividade de ganhar, ou seja, o comércio de bens e serviços nas ruas que davam algum retorno financeiro colateral, que, eventualmente, poderiam ser poupados para comprar a carta de alforria. Dessa forma, durante esse tempo, um número limitado de afrodescendentes libertos, junto com outros trabalhadores de origem mista e soldados de patente inferior, começaram a se estabelecer em habitações precárias, conhecidas como mucambos e cortiços, sendo que alguns desses assentamentos ainda estavam localizados nos corações das cidades ou em áreas menos privilegiadas, enquanto outros se espalhavam pelos subúrbios e encostas das colinas. (Soares, 1996).

Os negros libertos através desse sistema, bem como outras populações de caboclos, mestiços e brancos trabalhadores das minas ou empobrecidos passariam a habitar as periferias destas incipientes cidades. Essa configuração de cidade que cresce em um eixo centro-periferia, caracterizada pela clara segregação social e racial no espaço, será uma constante nos séculos que se seguem, se agravando ainda mais conforme os centros urbanos passam a ter mais importância e têm seu crescimento acelerado a partir do século XIX.

No século XVII assim como nos séculos anteriores da colonização portuguesa, as cidades ainda vão servir como marcos da presença colonial em face de uma expansão territorial em direção dos interiores do país. Durante os anos 1700 é que o Sul do Brasil vai começar a ser povoado, assim como as primeiras cidades longe das costas do Atlântico vão começar

a se desenvolver, muito em razão da diversificação econômica, agora alavancada pela extração mineral do ouro e gemas preciosas e da pecuária e, ainda que as atividades econômicas fossem variando, a dinâmica de construção das cidades permanecia imutável.

A turbulência causada pelas guerras napoleônicas na Europa no início dos anos 1800 reverberou no Brasil e tiveram um papel determinante no futuro das cidades brasileiras. No ano de 1808, a fim de escapar das tropas francesas que avançavam sobre a península ibérica e beiravam a capital de Lisboa, a família real portuguesa, assim como toda a corte e a estrutura administrativa do Reino de Portugal, foram trasladados pela armada britânica até o Rio de Janeiro, que, para fazê-lo, exigiu a abertura dos portos brasileiros, fechados até então pelo pacto colonial econômico, para o comércio com a Grã-bretanha.

Pela primeira vez na história um Estado europeu passara a ter sua capital em um país americano e a colônia do Brasil passa a obter o *status* de Reino Unido juntamente com Portugal e os Algarves⁵. Ao transferir toda a máquina estatal da metrópole para a colônia americana, Portugal necessitou estabelecer uma base burocrática de onde emanaria o poder imperial, assim como passou a receber nos portos brasileiros um contingente jamais visto de mercadorias advindas de uma Inglaterra que já se industrializara.

Esse fenômeno transformou radicalmente a sociedade, a cultura e, em consequência, a paisagem das cidades brasileiras, iniciando essa transformação, evidentemente pelo Rio de Janeiro, mas logo se espalhando para outros rincões do Brasil. A corte real exigia um nível de desenvolvimento urbano que não havia nas cidades da colônia, razão pela qual foram se instalando manufaturas, instituições bancárias, como o Banco do Brasil, universidades, hospitais, jardins botânicos, parques e *boulevards*, quartéis, portos e mercados⁶, que viriam a enriquecer e cambiar o espaço e a forma de se pensar o planejamento urbano no Brasil.

Na arquitetura, rótulas e janelas foram substituídas por vidraças importadas da Inglaterra; os “tigres” (ou barris), outrora carregados

5 Algarve, do árabe *Al-Gharb* significava “O Oeste”, representando, à época, as possessões portuguesas na Macaronésia, o seja os Açores, a Ilha da Madeira e o Cabo Verde.

6 Entre abril e novembro de 1808, foram fundados vários estabelecimentos no Rio de Janeiro, entre eles, a Fábrica de Pólvora, a Imprensa Régia, a Junta do Comércio, o Banco do Brasil e a Escola Médico-Cirúrgica. Nos anos seguintes, foram criados a Biblioteca Nacional, a Academia de Belas Artes, o Jardim Botânico, o Teatro de São João, a Contadoria da Marinha e a Guarda Real. Nesse mesmo período foram aterrados pântanos, atoleiros, lagoas “infectas” e a área de mangues, para edificação da Cidade Nova. Junto às grandes chácaras existentes, abriram-se ruas e construíram-se outras residências com alpendre e capela.

por escravos que despejavam seu conteúdo nas ruas e nos mares, foram substituídos por sistemas de esgoto; da mesma forma a água, anteriormente trazida da fonte pelos escravos, começou a chegar às residências por tubulações importadas da Europa. As construções se afastaram dos limites do lote, dando lugar, inicialmente, ao jardim lateral e, em seguida, ao jardim frontal. (Aragão, 2017, p. 38).

Considerando que a cidade carecia de opções de moradia para os recém-chegados, a questão foi parcialmente solucionada por meio do decreto da Aposentadoria Real. Esse decreto obrigava o proprietário ou morador a desocupar o imóvel para a acomodação de funcionários e nobres portugueses, mediante uma petição ao “juiz aposentador”, que instruía o oficial de justiça a marcar as iniciais “P. R.” (Príncipe Regente) na porta do prédio requisitado.

Essas iniciais eram interpretadas de maneira diferente pelos moradores desalojados de suas casas, para os quais “P. R.” era entendido como “Ponha-se na Rua”. Acredita-se que a maioria dos imóveis solicitados fossem, de fato, sobrados – como visto a mais refinada expressão de moradia urbana da época e um símbolo do prestígio social. Isso ressalta, por outro lado, a escassez de casas (ou sobrados) disponíveis, obrigando os residentes a desocupar seus lares para acomodar os recém-chegados europeus.

Esse fato inaugura uma tradição bastante brasileira e bastante problemática de que, ao sabor da vontade das classes hegemônicas, o desalojamento de grandes partes da população de suas habitações e locais tradicionalmente ocupados pode ser autoritariamente levado a cabo. Isso vai se repetir no movimento do “bota abaixo” no século XX, nas remoções higienistas dos anos 1930 e nas atuais ações de despejo para reintegração de posse de habitações subnormais, os quais serão tratados com mais atenção a seguir.

Ainda, pela primeira vez que as cidades passam a ser o centro cultural da sociedade brasileira, que até então tinha como ponto de emanção das vontades políticas e das tendências sociais e morais as áreas rurais, açucareira no nordeste, cafeeira no sudeste e pecuarista no Sul. Dessa forma, até o meio do século XIX, as aglomerações urbanas, embora equipadas com uma infraestrutura considerável, trazida pela corte de D. João VI e com um número crescente de habitantes, acomodavam apenas 10% da população total do país⁷ (Maricato, 2008, p. 16).

7 No ano de 1821, a população do Rio de Janeiro cidade totalizava 112.695 habitantes, evidenciando um crescimento de mais de 100% em comparação com o número registrado em 1799, sendo que Uma parcela significativa desse crescimento pode ser atribuída à transferência

Apenas a partir da transição do século XIX para o XX e nas décadas que se seguiram é que o processo de urbanização no Brasil ganhou ímpeto, impulsionado pela independência e maior abertura comercial do país, a abolição da escravidão e pelo influxo de trabalhadores emancipados provenientes das plantações de monocultura, que se estabeleceram nas nascentes indústrias de processamento dos bens advindos da produção agrícola. Contudo, apesar da urbanização tardia, que só ganhou impulso no século XX (com dados do IBGE apontando que em 1900 somente 10% da população brasileira vivia em áreas urbanas), o processo de urbanização do Brasil carrega consigo características provenientes de sua relação dependente e subordinada, além de refletir alguns elementos de sua “formação social”.

A herança da escravidão e a desvalorização do trabalho, o patriarcalismo e a subordinação da mulher, o patrimonialismo e a privatização do espaço público, o personalismo e a resistência às relações profissionais e impessoais, o clientelismo e a prevalência da política baseada em favores em detrimento do reconhecimento de direitos, e a tradição autoritária que nega a plena cidadania, todos esses elementos estão entranhados em cada centímetro das periferias urbanas do Brasil (Maricato, 2011, p. 130-131).

No Rio de Janeiro, por exemplo, a configuração do terreno conduziu a um padrão de ocupação onde as residências mais opulentas, as igrejas e os conventos foram inicialmente instalados no topo das colinas, enquanto as construções mais simples foram erguidas nas áreas mais baixas da cidade. Somente após o aterramento das zonas alagadiças - em grande parte não tanto por iniciativa governamental, mas devido à construção contínua de habitações “quase afundadas na própria lama” - é que os mais ricos começaram a descer das colinas, assumindo também o controle das regiões mais baixas do espaço urbano (Freyre, 1961, p. 32; Aragão, 2017, p. 39).

Isso resultou na pressão sobre a população mais pobre, que se viu obrigada a habitar em pequenos e negligenciados porções de solo urbano, sendo esse o primeiro passo para a ocorrência de mais um fenômeno definidor das cidades brasileiras: a favelização. Esse processo de suburbanização das cidades no Brasil se inicia já na segunda metade do século XIX, quando começam de forma ainda bastante efêmera a surgir as primeiras indústrias

da Corte, que “adquiriu as características de uma verdadeira invasão, superlotando o Rio de Janeiro”. (Fleiss, 1928, p. 163 e 144).

nas cidades, em geral pequenas manufaturas de beneficiamento de bens primários para atendimento do mercado interno.

Essas novéis indústrias necessitavam mão de obra para seu funcionamento, que não estava sendo suprida pelas ainda parcas populações urbanas, sendo essa a razão para um primeiro ciclo de êxodo rural de pessoas que deixaram as fazendas para buscarem uma vida mais digna trabalhando nas fábricas. Além disso, é a partir de 1850, com a promulgação da Lei de Terras que o processo de êxodo rural e de ocupação das franjas das cidades em caráter precário vai se acirrar, uma vez que representou um marco regulatório que introduziu mudanças significativas no regime de propriedade da terra, consolidando a noção de propriedade privada e estabelecendo critérios específicos para a obtenção de terras devolutas.

Através do estabelecimento do sistema de titulação, a lei visava promover a ocupação e o desenvolvimento das áreas desocupadas, incentivando a concentração de terras nas mãos de grandes proprietários. Essa manifestação normativa influenciou diretamente a estrutura fundiária brasileira, perpetuando um cenário de desigualdade na distribuição de terras e contribuindo para a marginalização de camadas populacionais menos favorecidas.

Dessa maneira, a concentração de terras nas mãos de poucos proprietários rurais gerou um processo de expropriação das populações tradicionais, incluindo comunidades indígenas e quilombolas, que foram forçadas a migrar para áreas urbanas em busca de novas oportunidades de subsistência. A falta de políticas efetivas de reforma agrária ao longo dos anos – que se perpetua até os dias de hoje –, aliada à ausência de regulamentação adequada do uso do solo urbano, criou um contexto propício para o surgimento e a expansão das favelas no Brasil.

As populações deslocadas das áreas rurais, desprovidas de recursos econômicos e infraestrutura básica, foram empurradas para as periferias das cidades, ocupando terrenos desvalorizados e muitas vezes impróprios para a habitação. Além disso, o processo de industrialização e urbanização que irá se acelerar no século XX contribuiu para o crescimento desordenado das cidades, exacerbando as condições precárias de moradia e o adensamento populacional nas favelas.

Dessa forma, a Lei de Terras de 1850 desempenhou um papel crucial na conformação da estrutura socioeconômica e territorial do Brasil, influenciando diretamente a formação e a expansão das favelas como resultado de um processo histórico de exclusão social, concentração de terras

e falta de políticas públicas adequadas para o desenvolvimento sustentável e inclusivo. Fica evidente que o Estado desde o seu estabelecimento age de forma insensível às demandas e necessidades de uma parcela majoritária da população que foi posicionada às margens da sociedade, da cultura e do espaço urbano, sendo o direito estabelecido desde então, um instrumento para a consolidação da exploração do espaço e da sua apropriação pela parcela hegemônica do poder econômico e político.

Outro fato de importância crucial para o urbanismo brasileiro e seu desenvolvimento “à moda da periferia” de acordo com Maricato (2008, p. 16), foi a maneira socialmente insensível e despreocupada com o bem-estar dos recém libertos que se deu a abolição da escravatura. Nessa conjuntura, milhões de indivíduos libertos foram deslocados de seus antigos locais de escravidão devido à transição para o trabalho assalariado, um processo que foi conduzido com crucial indiferença por parte do poder político então estabelecido.

A relação entre a libertação dos escravos no Brasil, caracterizada por uma abordagem socialmente insensível, e o subsequente processo de favelização é um processo complexo e que reflete a persistência das desigualdades sociais e a falta de medidas eficazes de inclusão e integração social. A abolição da escravatura em 1888, embora tenha representado uma conquista histórica significativa, foi implementada de maneira abrupta e desprovida de políticas de inserção social e econômica para os ex-escravizados.

A ausência de programas de reparação, de acesso à terra e de oportunidades de trabalho digno para a população recém-liberta levou a uma migração em massa para os centros urbanos, em busca de meios de subsistência. O despreparo estrutural e institucional do Estado brasileiro para lidar com essa transição resultou na marginalização sistemática desses indivíduos, perpetuando assim um ciclo de pobreza e exclusão social.

A falta de medidas concretas para a integração dos ex-escravizados na sociedade brasileira pós-abolição contribuiu para a formação de comunidades marginalizadas, que posteriormente evoluíram para favelas. A segregação social, combinada com a persistência de preconceitos arraigados e a ausência de políticas de inclusão social eficazes, criou um ambiente propício para a formação de assentamentos informais e precários nos arredores das áreas urbanas (Fernandes, 2008).

O desrespeito às demandas sociais e a ausência de uma abordagem humanitária durante a libertação dos escravos no Brasil tiveram um impacto

duradouro no tecido social do país. A falta de medidas compensatórias e de programas de desenvolvimento social destinados a promover a inclusão e a igualdade de oportunidades resultou na marginalização contínua das populações historicamente desfavorecidas, criando um terreno fértil para o surgimento e a proliferação das favelas ao longo do século XX. Sobre esses espaços Rolnik (2019, p. 173) rememora o caso emblemático da ocupação carioca do Horto destaca que

Hoje, esse local [periferia] é uma espécie de personificação da produção “ilegal” da cidade. Nas palavras de um engenheiro da Companhia de Águas de Mumbai: “Shivajinagar é uma área ilegal, não faz parte do plano da cidade. Eles ocuparam ilegalmente e continuam a construir ilegalmente; além disso, roubam água com conexões ilegais”. Aqui também estão presentes os elementos básicos apontados no caso do Horto e da luta de seus habitantes por permanecer onde estão: territórios de definições cambiantes entre legal e ilegal, construídos a partir de pressões, mediações políticas e camadas de legalidades.

Consequentemente, a forma socialmente insensível pela qual a libertação dos escravos foi conduzida no Brasil, sem considerar as necessidades socioeconômicas e estruturais dos libertos, desempenhou um papel significativo na configuração do contexto propício para o surgimento das favelas, refletindo as consequências de longo prazo da exclusão social e econômica enraizada na história do país. Sobre o fenômeno, pode-se dizer que o sistema fundiário brasileiro, consolidado pela Lei de Terras de 1850, perpetuou a concentração de terras nas mãos de poucos, resultando em uma estrutura social profundamente desigual, o que, aliado à abolição da escravatura sem medidas eficazes de inclusão, contribuiu diretamente para a marginalização de ex-escravizados, culminando no surgimento e na expansão das favelas como um reflexo da exclusão social sistêmica (de Holanda, 1971).

Dessa forma, se tem que o urbanismo brasileiro na segunda metade do século XIX pode ser caracterizado por uma série de mudanças significativas impulsionadas pelo crescimento econômico e pelas mudanças sociais resultantes da transição do Brasil de uma economia agrária para uma mais industrializada. Durante este período, houve um impulso para modernizar e reestruturar as cidades, influenciado pelas ideias europeias de urbanismo e arquitetura, particularmente aquelas que emergiram do modelo parisiense, na figura de Hausmann⁸.

8 De acordo com Porto et al. (2007, p. 2715): “No Rio de Janeiro, as reformas feitas por Pereira Passos entre os anos de 1902-1906, seguem o conceito Haussmanniano. Seus sistemas viários passaram a ser compostos por ruas e avenidas que conduziam o tráfego dos limites da cidade

Este período viu o surgimento de grandes projetos urbanos como a reforma do Rio de Janeiro, então capital do Império, e de outras cidades importantes. Além disso, foram traçadas largas avenidas, parques e jardins públicos e criadas estruturas arquitetônicas inspiradas na estética neoclássica e no estilo arquitetônico europeu.

Embora tenham ocorrido mudanças significativas desde então, muitas cidades ainda enfrentam desafios semelhantes, como a desigualdade socioespacial, a falta de infraestruturas adequadas, o crescimento desordenado e políticas públicas de desenvolvimento urbano inadequadas. As noções de modernização e progresso continuam a influenciar as políticas de planejamento urbano, por vezes em detrimento da sustentabilidade, da inclusão social e do respeito pelo patrimônio histórico e cultural.

O legado do urbanismo do século XIX, com suas características de segregação e marginalização, ainda está presente nas favelas e outras áreas marginalizadas das cidades brasileiras, representando um desafio persistente para a formulação de estratégias eficazes de desenvolvimento urbano e social no Brasil contemporâneo. Assim sendo, se percebe que o modo de saber-fazer cidades no Brasil, que se inicia em 1500, mas com influências ainda mais antigas, foi se desenvolvendo com elementos autóctones e sempre em sincronia com os processos sociais, econômicos, políticos e culturais que se desenvolveram de forma paralela.

A cidade dos séculos XVI ao XIX foi mais do que um espaço de habitat predominante no Brasil, mas sim um símbolo, uma imagem e uma representação abstrata das forças e elementos de poder e contrapoder, dos contrastes existentes entre os grupos sociais e étnicos que compõe a sociedade brasileira. Com o passar do tempo, com a chegada da modernidade exacerbada dos séculos XX e XXI, esses elementos formadores do urbanismo brasileiro serão revisitados, ressignificados e observados em uma escala muito maior, uma vez que os espaços urbanos passam a ser preponderantes na paisagem e na construção do que se entende por Brasil.

ao centro, e habitações populares foram demolidas dando lugar a grandes avenidas (Figura 2). Assim como em Paris, o centro depois de reformado e valorizado foi entregue à burguesia, e as classes baixas foram deslocadas para a periferia da cidade ou para bairros distantes; logo, morros e mangues começaram a se encher de casebres.”

1.2 A cidade brasileira atual e suas idiossincrasias: crescimento paradoxal e déficit habitacional

Com o advento do século XX, novos processos econômicos e sociais irão contribuir para mais uma transformação drástica na ideia de cidade que vem sendo concebida no Brasil. O aprofundamento das relações de trabalho e exploração do modo de produção capitalista industrial manifesto já no início dos anos 1900, fica evidenciado como essas relações de poder e as forças econômicas são capazes de moldar a estrutura e a dinâmica das áreas urbanas, reforçando as desigualdades e exclusões presentes no tecido urbano (Santos, 2018).

O urbanismo brasileiro do início do século XX pode ser caracterizado pela intersecção de processos de urbanização acelerada, modernização econômica e marginalização social. A rápida industrialização e urbanização trouxeram desafios significativos, tais como condições de vida precárias nas cidades, o surgimento de bairros degradados e a segregação espacial, refletindo a influência de fatores sociais, econômicos e políticos na formação do ambiente urbano.

Esse período foi marcado por uma significativa migração em direção às áreas urbanas, resultando em uma rápida ampliação das cidades e no surgimento de assentamentos informais. A falta de políticas efetivas de planejamento urbano agravou problemas como a segregação social e espacial, além da escassez de acesso a serviços essenciais, revelando as desigualdades estruturais profundamente enraizadas no processo de urbanização do país.

Dessa maneira, os habitantes negros que há tempos residiam nessa área urbana foram coagidos a deixar o local onde suas interações sociais, econômicas e culturais se enraizaram ao longo dos anos. O deslocamento os empurrou em direção às periferias, encontrando moradia na conhecida favela da Restinga, um ponto periférico e emblemático da capital gaúcha.

Esse processo foi reproduzido em diversas cidades brasileiras, sendo que exemplos como o caso do cortiço Cabeça de Porco que, por ordem da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro em 1893, a fim de dar lugar à construção do túnel João Ricardo, que passa diretamente sob o Morro da Providência, foi demolido de forma arbitrária pelo poder executivo local. Esse acontecimento representou um exemplo claro desse fenômeno, resultando em um rápido aumento da população nos morros circundantes,

uma vez que os moradores despejados não tinham para onde ir após a destruição de suas moradias.

Dessa forma foram aparecendo na paisagem urbana do Brasil as primeiras favelas⁹, que viriam a ser um dos elementos mais definidores, se não o mais definidor, do que é uma cidade brasileira. As favelas, em uma primeira e já crítica manifestação do déficit habitacional, se tornam os imensos aglomerados habitacionais que se observa em sua onipresença nas cidades brasileiras, habitadas por pessoas que não detém a propriedade de suas casas, não gozam das políticas públicas do Estado, e que se apresentam como espaços marginalizados, no sentido lato da palavra, uma vez que são percebidos como marginais ou foras-da-lei, assim como estão verdadeiramente à margem da lei e das políticas públicas do Estado formalmente estabelecido.

Enquanto as instituições de poder estatal não demonstram preocupação em proporcionar a dignidade que as leis garantem a essas populações, estão atentas, por outro lado, à possibilidade de violência que esses indivíduos marginalizados podem trazer à cidade formal, legal e documentada. O Estado brasileiro revela indiferença no que tange ao bem-estar das comunidades de favelas, porém, mantém-se vigilante em relação às vidas levadas pelos residentes dessas localidades. (Cruz, 2021).

9 Vale destacar aqui a origem do termo *favela* como forma de denominar esses aglomerados urbanos subnormais e com características socioculturais próprias. A utilização do nome favela remonta ao início do século XX, quando no Rio de Janeiro, o Morro da Providência, que já abrigava moradores provenientes dos cortiços postos abaixo pela gestão do prefeito Barata Ribeiro, além de negros recém libertos do regime de escravidão, passou a abrigar ex-combatentes da Guerra de Canudos. A esses soldados fora prometido pelo Ministério da Guerra o pagamento de soldo e bonificações, o que não se cumpriu, forçando o grupo de militares a se deslocar até a então Capital Federal para cobrar esses valores. Não havendo consenso entre o Ministério da Guerra e os ex-combatentes de Canudos, muitos desses tiveram que se instalar justamente no Morro da Providência, que se localizava nas cercanias do prédio do Ministério. Por esse morro carioca ter uma semelhança física com um morro chamado de Morro da Favella, esse localizado ao Sul do assentamento de Canudos, os praças resolveram renomear o Morro da Providência, utilizando o nome do acidente geográfico que conheceram na Bahia. De acordo com Cruz (1941, p. 14.), A favela tem sua toponímia ligada à chamada “guerra de Canudos”. Terminara a luta na Baía. Regressavam as tropas que haviam dado combate e extinguíram o fanatismo de Antônio Conselheiro. Muitos soldados solteiros vieram acompanhados de “cabrochas”. Elas queriam ver a Côrte... Êsses soldados tiveram de arranjar moradas. Foram para o antigo morro de S. Diogo e, aí, armaram o seu lar. As “cabrochas” eram naturais de uma serra chamada Favella, no município de Monte Santo, naquele Estado. Falavam muito, sempre da sua Baía, do seu morro. E aí ficou a Favella nas terras cariocas. Os barracões foram aparecendo, um a um. Primeiro, na aba da Providência, morro em que já morava uma numerosa população; depois, foi subindo, virou para o outro lado, para o Livramento. Nascera a Favella. 1897 (Cruz, 1941 p.14).

A fim de buscar ordenar o desenvolvimento urbano brasileiro, na década de 1930 foi implantada a ideia de *ville contemporaine* de Le Corbusier, que buscava, dentre outras coisas, estabelecer um modelo de cidade que contemplasse um planejamento viário lógico e adaptado às várias utilizações; um centro comercial e administrativo, além de serviços de grande porte; uma oferta de residências urbanas e uma área de moradias suburbanas (conhecidas como cidade-jardim), com suas próprias instalações, em harmonia com uma rede de espaços abertos arborizados; e uma zona de reserva de terra para futura expansão (Sica, 1981, p. 148).

Assim, *los planes para las ciudades sudamericanas se ejecutan entre los años 30 y 40, desde el proyecto para la ciudad universitaria de Brasil, redactado en colaboración con algunos arquitectos de Río de Janeiro (1936)* (Sica, 1981, p. 149). Esses planos inauguram no Brasil a ideia de um planejamento urbano funcionalista, que, em que pese fosse avançado no sentido de entregar aos habitantes das cidades equipamentos públicos dotados de valor de uso e que facilitariam a utilização das cidades pelos seus habitantes, essas mudanças serviram principalmente para reafirmar um arquétipo de cidade rigidamente racionalista e reacionária, construído por e para servir às dinâmicas do modelo de produção capitalista. (Lefebvre, 2008).

No Brasil, a ideia de transformar as cidades em espaços organizados, dotados de centros comerciais e administrativos segregados das zonas habitadas, de parques arborizados e avenidas amplas para servirem às incipientes indústrias, na prática serviu como pressuposto para a ocorrência de remoções e desalojamentos em massa. Dessa forma as cidades brasileiras passam por uma nova onda de despejos em comunidades historicamente marginalizadas do ponto de vista social e que são obrigadas a estar na margem também de forma espacial.

Um exemplo que evidencia vividamente esse processo nas cidades brasileiras é a história do bairro de classe média alta do Rio Branco em Porto Alegre. Logo após a abolição da escravatura, este bairro abrigou uma significativa comunidade de ex-escravos, conhecida como Colônia Africana, um enclave empobrecido que preservava e celebrava a rica cultura afro-brasileira. No entanto, as iniciativas de saneamento e embelezamento em Porto Alegre, lideradas pelo Conselho Municipal em 1925, resultaram no despejo forçado dessa população negra para a construção de vias expressas, conforme descrito nos registros daquela época.

fica autorizado o Sr. Intendente Municipal a desapropriar, quando julgar oportuno, a faixa necessária, dos imóveis situados á face

Leste da rua da Azenha, lado esquerdo, trecho compreendido da rua Venancio Ayres á Lomba do Cemitério, para o prolongamento da Avenida Redenção (Secretaria do Conselho Municipal de Porto Alegre, 1925).

Desde a “Revolução de 30”, o Estado empregou todos os recursos disponíveis para garantir uma reconfiguração social do trabalho, essencial para impulsionar o desenvolvimento industrial do país. Para alterar o paradigma de acumulação de capital então vigente, a autoridade estatal necessitou empregar sua autoridade para facilitar a transferência de excedentes dos setores sociais vinculados à exportação agrícola para os setores industriais (Fernandes, 1998, p. 209), o que evidentemente afetou a dinâmica socioespacial do campo em direção às cidades, assim

Em sua primeira etapa, a qual durou até meados dos anos 50, o Estado suposta e paradoxalmente tinha também de cuidar dos interesses da classe trabalhadora, criada como resultado de sua intervenção. Entretanto, embora desde o princípio desse processo o Estado tivesse sido controlado por grupos industriais, ainda existia uma luta intensa por hegemonia no seu interior, da qual participavam as oligarquias rurais. Tendo de fazer concessões, especialmente no que toca à manutenção da estrutura concentrada da terra, o Estado não podia ser intensamente repressor em particular no que tocava aos trabalhadores – daí a adoção do populismo (Fernandes, 1998, p. 209).

É nesse contexto que surgem diversas alternativas de moradia, a maioria delas visando a economia de espaço e materiais através da construção em série e da ausência de recuos frontais e laterais. Cada uma é adaptada à capacidade de pagamento do aluguel, desde os cortiços, moradia típica da classe operária, até os palacetes padronizados produzidos em larga escala para a crescente classe média enriquecida (Bonduki, 1994, p. 713).

A segunda etapa, durante as décadas de 1950, 1960 e início da década de 1970, as cidades brasileiras testemunharam a chegada de dezenas de milhares de migrantes vindos das áreas rurais em busca de uma vida melhor no emergente ciclo industrial que se estabelecia nos centros urbanos (Fernandes, 1998, p. 210). Ao mesmo tempo, os urbanistas tiveram que lidar com o influxo de veículos automotores produzidos pela crescente indústria automobilística desde os anos 50, o que demandou um novo ciclo de desapropriações, remoções e desmantelamento de comunidades socialmente marginalizadas, que passaram a ser marginalizadas também no espaço urbano (Maricato, 2008).

As novas avenidas, rodovias e vias expressas, que simbolizaram a dinâmica do chamado “milagre econômico” durante o regime militar,

contribuíram para o aumento das favelas nas cidades brasileiras, uma vez que as populações foram expulsas dos centros em direção às periferias. Além disso, o protagonismo do automóvel em detrimento do pedestre nos espaços urbanos do país também desempenhou um papel significativo nesse fenômeno, uma vez que as ruas centrais, do espaço popularmente chamado de “asfalto” contrastavam com as vielas e becos de chão batido intrafegáveis das favelas (Santos, 2018, p. 39).

Nesse contexto, as favelas brotam no cenário brasileiro, como consequência da extrema disparidade social, racial e cultural, da negligência socialmente apática das instituições estabelecidas, da persistente herança exploratória do período colonial e da ilegalidade paradoxal que, curiosamente, serve e, ao mesmo tempo, prejudica o Estado. Ao longo do tempo, esses redutos urbanos transformaram-se em guetos onde se entrelaçam histórias de negros, mulatos, nordestinos, trabalhadores, desempregados e até mesmo criminosos (Cruz, 2022).

Tais espaços abrigam todos aqueles que, querendo ou não, permanecem invisíveis, como as próprias favelas, sendo considerados ilegais desde o nascimento até a morte, seja por estarem à margem da legalidade, seja por não serem contemplados por ela. Cinge-se na cartografia urbana brasileira dois locais distintos, um no qual a lei do Estado, suas proteções, seus instrumentos urbanísticos e suas políticas públicas podem e devem atuar, representado pela cidade formal; e outro ilegal, desprestigiado, em primeira análise anômico, desordenado e precário de bens, serviços e das prestações mais básicas da cidadania, representado pelas favelas.

O poder do Estado, em regra, vai se preocupar com as favelas apenas quando essa cisão acaba por se tornar mais próxima, quando o contexto do morro começa a descer para o asfalto e vice versa. A manifestação dos poderes públicos em face às aproximações da cidade legal com a ilegal acaba por ser violenta na maior parte das vezes, uma vez que a criminalização cultural, étnica e social das favelas é tida como natural desde a sua concepção, o que motiva um constante estado de tensão entre o centro e a periferia.

Assim, como acontecia com a casa-grande e a senzala, com os sobrados e os mocambos, a favela e o asfalto, ou a favela e o condomínio fechado, são partes antagonistas do espaço urbano brasileiro, assim como são os elementos humanos e materiais que os compõem. A democracia racial (Freyre, 2001) e a cordialidade do *homo brasiliensis*, tão defendidas pela sociologia brasileira do século XX, cada vez mais se mostra uma

falácia¹⁰, uma vez que os processos históricos de construção da sociedade brasileira se dão em uma constante dinâmica de segregação que acaba por se manifestar na arquitetura, no planejamento urbano e nas normas regulatórias do espaço urbano do Brasil.

Essa ausência seletiva do Estado e o vácuo deixado pela sua indiferença com as questões relacionadas à manutenção da paz e do bem-estar dos moradores das favelas fez com que se desenvolvesse nesses espaços uma espécie de direito alternativo, cujos agentes protagonistas podem variar de acordo com as relações de poder estabelecidas nestas comunidades. À medida que a população recorria às favelas em busca de moradia, os conflitos relacionados ao espaço e à posse de terras nos morros tornavam-se inevitáveis.

A indiferença do Estado em relação ao desfecho desses embates, bem como a distância dessas disputas do escopo legal estatal, seja por sua natureza ilegal ou devido à inacessibilidade das partes envolvidas ao sistema judiciário, frequentemente resultava na imposição da “lei do mais forte” por meio da violência física, expressa através de facas e revólveres (de Souza Santos, 1993). A falta de presença efetiva do Estado e o consequente esquecimento social provocaram um ambiente propício para o desenvolvimento de atividades criminosas, particularmente o tráfico de drogas, que encontrou terreno fértil no coração das favelas.

Esse cenário lançou as comunidades em um ciclo de violência inescapável, ditado pela atuação desses grupos criminosos, deixando os moradores à mercê das suas ações. Frente a essa seletiva ausência estatal e ao recrudescimento dos confrontos relacionados à posse de terras e habitações ou às disputas territoriais fomentadas pelos traficantes, as comunidades das favelas, para escapar da crescente anomia e da brutalidade que caracterizava a resolução desses embates, passaram a desenvolver métodos alternativos de controle e resolução de conflitos, alheios aos mecanismos estatais convencionais.

Sobre essa realidade de poder jurídico alternativo, quando desprovido de meios verdadeiramente democráticos para resolver disputas e de políticas que promovam e garantam direitos, o sistema jurídico estatal sustenta-se unicamente pelo monopólio do poder coercitivo, o qual é

10 Sobre o tema, Fernandes vai contradizer Freyre com a seguinte afirmação: “[...] a democracia só será uma realidade quando houver, de fato, igualdade racial no Brasil e o negro não sofrer nenhuma espécie de discriminação, de preconceito, de estigmatização e segregação, seja em termos de classe, seja em termos de raça. Por isso, a luta de classes, para o negro, deve caminhar juntamente com a luta racial propriamente dita” (Fernandes, 1965, p. 24).

empregado com crescente violência. Esse quadro leva as comunidades mais marginalizadas, excluídas da proteção legal estatal, a desenvolver suas próprias estruturas normativas e

cuando el Estado es una asociación igualitaria de colaboración, el monopolio de coacción incondicionada, que le pertenece, no impide a su orden jurídico afirmarse como una especie particular del derecho social. Al contrario, cuando el Estado es una asociación jerárquica de dominación, su relación con la coacción incondicionada subraya de forma especial el carácter subordinador de su orden jurídico (Gurvitch, 2005, p. 94).

Um exemplo essencial para que se compreenda esse processo de construção de um sistema jurídico paralelo ao estado é a instituição das associações de moradores, pensadas e com sua ação direcionada, em grande parte para a solução de conflitos territoriais e de moradia. É importante ressaltar que o aparecimento das primeiras organizações comunitárias nas favelas, na década de 1940, foi uma resposta à resistência dos moradores aos planos de transferir suas casas para áreas distantes do centro da cidade.

No início da década de 1960, num esforço para conter o avanço destas comunidades, a prefeitura promoveu a formação de diversas associações que, de certa forma, atuaram como uma extensão do aparato estatal nessas comunidades e tinham como objetivo ajudar o governo na implementar serviços básicos e manter a ordem interna (Rocha, 2018). Dentro desse escopo mais amplo sobre a validade desses direitos paraestatais, perduram e se destacam as organizações comunitárias, que exercem uma influência marcante nas favelas ao regular não apenas conflitos de propriedade entre os residentes, mas também ao abordar uma gama diversificada de demandas emergentes. Isso inclui a promoção de atividades culturais vibrantes, oportunidades de lazer enriquecedoras e uma voz coletiva assertiva ao lidar com as autoridades governamentais.

Vale ressaltar o papel vital desempenhado por essas associações na definição e proteção do “direito de laje”, que viabiliza a construção de novos lares sobre estruturas preexistentes, resultando em lares autônomos e distintos para os proprietários envolvidos (Giacobbo, 2017). Dessa maneira, se percebe que a complexidade das relações que se estabelecem dentro dessas comunidades e, mais ainda, quando essas relações transbordam para outras zonas das cidades, é fator determinante para que a ilegalidade desses espaços, em um sistema lato da palavra, seja um ponto de difícil solução, uma vez que existem interesses em mantê-los com esse *status*.

A manutenção das favelas como assentamentos informais na periferia da cidade é influenciada por uma complexa convergência de interesses socioeconômicos, políticos e institucionais. De uma perspectiva econômica, a falta de legalização da terra promove práticas de exploração por parte de proprietários e intermediários poderosos que permitem a exploração desigual de recursos e terras em áreas periféricas urbanas.

Ao mesmo tempo, algumas forças políticas favorecem a manutenção desse *status quo*, no qual a prestação seletiva de serviços públicos e de assistência social pode ser manipulada pelos atores políticos para fortalecer a sua base de apoio, resultando na dependência contínua das comunidades marginalizadas. Além disso, os interesses do mercado imobiliário desempenham um papel importante, uma vez que a presença de favelas pode servir como catalisador para projectos de reurbanização e desenvolvimento, aumentando o valor dos terrenos adjacentes e permitindo empreendimentos rentáveis.

Portanto, a manutenção da ilegalidade fundiária nessas áreas atende aos interesses de investidores em busca de valorização imobiliária. Ao mesmo tempo, fatores culturais e sociais profundamente enraizados contribuem para a perpetuação deste cenário, refletindo estigmas e preconceitos profundamente enraizados contra as periferias das cidades.

Estes influxos conservadores contribuem para a inércia política na abordagem dos complexos problemas estruturais subjacentes à pobreza e à exclusão social. Ainda, a complexidade da burocracia governamental muitas vezes atrasa ou impede os esforços de reforma, perpetuando a situação de informalidade e legalidade fundiária nas margens das cidades.

Nesse sentido,

Muitos planos de legislação urbanística e ambiental, bem-intencionados e rigorosos, são elaborados e aprovados nos legislativos. Mas o controle urbanístico e ambiental, fundamental para garantir a implementação dessas propostas, fica nas mãos de fiscais que não raramente são: a) em pequeno número; b) desaparelhados; c) mal pagos; e d) dotados de baixa escolaridade. A corrupção é frequente entre esses profissionais. Enfim essa máquina administrativa assemelha-se a um elefante com pernas de garça... Um corpo inchado de burocratas que enchem os gabinetes, mas que não se ocupam de tarefas práticas e operacionais (Maricato, 2021, p. 54).

Esse é um problema que se manifesta em muitos aspectos da criação e reprodução das cidades no Brasil e que vai se refletir no estado de crise no qual se encontra o urbanismo brasileiro, que não consegue, apesar dos

esforços, encontrar solução viável em qualquer comprimento de tempo. Essa crise tem início já na primeira cidade brasileira, que, como visto, já apresentava muitas das características que se mantém até hoje, contudo, é a partir da década de 1950 e até a década de 1970 que vai ocorrer um agravamento substancial nessa realidade (Maricato, 2011).

É durante esse período que as cidades passam a receber dezenas de milhares de migrantes rurais em busca de emprego nas indústrias que se estabeleciam nos centros urbanos, uma vez que a mecanização da produção nos grandes latifúndios dispensava o excesso de mão de obra humana. Outro fator crucial para a transformação urbana no Brasil nessas décadas foi o aumento significativo do número de automóveis, resultado do crescimento gradual, mas notável, da indústria automobilística desde os anos 50 (Santos, 2018).

Essa mudança exigiu um novo ciclo de desapropriações, realocações e demolições de comunidades que, além de serem socialmente marginalizadas, também ocupavam espaços urbanos cobiçados pelos planejadores urbanos. Evidentemente que esse processo contínuo de despejos e desapossamentos levou a um acréscimo em níveis até então inéditos do déficit habitacional, que ainda hoje cresce e traz efeitos importantes para a atual situação do urbanismo brasileiro.

Em complemento, Rolnik (2021) direciona a atenção para as políticas habitacionais inadequadas e a especulação imobiliária desenfreada, que contribuíram para a marginalização das comunidades de baixa renda, destacando a priorização de empreendimentos de alto padrão em detrimento de moradias acessíveis e inclusivas. No mesmo sentido, Santos (2018) também vai destacar que a crise do urbanismo como uma expressão da influência do capitalismo na configuração das cidades, ressaltando como a lógica do capital impulsionou a formação de espaços segregados e a expansão desordenada das áreas urbanas, aprofundando ainda mais a fragmentação e desigualdade urbana.

O crescimento das cidades brasileiras trouxe consigo um verdadeiro paradoxo: por um lado os centros urbanos receberam um vasto contingente de novos habitantes e de mão de obra, bem como houve uma imensa expansão das áreas urbanizadas, com a construção de novas unidades habitacionais, novas avenidas e loteamentos que colocaram em contato e pressão as zonas urbanizadas e o meio ambiente natural; por outro, o número de pessoas sem casas, em situação de rua ou em risco habitacional igualmente cresceu em uma escala muito similar, o que impõe o seguinte

questionamento: quem está ocupando todo esse novo espaço construído nas cidades do Brasil?

Esse livro tentará responder esse questionamento em um momento oportuno, contudo, para tanto, é necessário compreender o fenômeno do déficit habitacional que se apresenta no Brasil e que, em alguma medida, igualmente define o modo de saber-fazer cidades brasileiro. Esse crescimento paradoxal das cidades brasileiras envolve dinâmicas complexas e inter-relacionadas que afetam o desenvolvimento urbano e o déficit habitacional de formas simultâneas e contraditórias.

O cenário reflete desequilíbrios estruturais e disfuncionalidades inerentes aos sistemas urbanos e são influenciados por fatores socioeconômicos, políticos e ambientais. Em primeira análise, o crescimento contínuo das cidades brasileiras, impulsionado pelo êxodo rural, pelo crescimento populacional e pelo crescimento econômico, estimula a expansão da rede urbana e a multiplicação de unidades habitacionais.

Este crescimento é muitas vezes o resultado de políticas de desenvolvimento centradas em incentivos econômicos, que frequentemente vão dar prioridade à expansão urbana em detrimento de estratégias de planejamento urbano integradas, sustentáveis e socialmente sensíveis. Por outro lado, o crescimento desordenado das cidades, aliado à falta de investimento adequado em políticas e infraestruturas habitacionais de cunho social, contribui para o agravamento do déficit habitacional de forma substantiva.

A falta de acesso à habitação adequada e, principalmente, acessível afeta principalmente as populações de baixos rendimentos e leva ao surgimento de bairros degradados e assentamentos informais, que são uma expressão extrema do déficit habitacional. Nesse sentido, de acordo com a Fundação João Pinheiro (2020), são considerados como em déficit habitacional aqueles domicílios classificados de acordo com os seguintes parâmetros: (i) improvisados, ou seja, que não são inteiramente destinados ao fim habitacional; (ii) rústicos ou construídos precariamente; (iii) em coabitação familiar, que são aqueles que abrigam diferentes grupos familiares que desejam morar separados; (iv) em ônus excessivo de aluguel cujos valores ultrapassem 30% da renda familiar e (v) em adensamento excessivo, que significa a sobreutilização de cômodos (mais de três indivíduos por habitação) em imóveis alugados.

Ademais, a falta de um ambiente regulamentar e normativo favorável e de programas de habitação pública eficazes limita a capacidade

dos governos de abordar eficazmente o déficit habitacional, mesmo quando o tecido urbano e as unidades habitacionais estarem crescendo de forma exponencial. Além disso, as vulnerabilidades socioeconômicas e ambientais resultantes do crescimento urbano descontrolado podem agravar ainda mais essa realidade, uma vez que as comunidades mais socialmente vulneráveis enfrentam uma maior dificuldade em encontrar habitação adequada que possa resistir às cada vez mais frequentes catástrofes naturais e fenômenos meteorológicos extremos. Nesse sentido, a fim de ilustrar o que se defende, destaca-se a pesquisa realizada

no município de Mauá, situado na região metropolitana da grande São Paulo, procurando verificar, em determinadas áreas, a ocorrência da sobreposição espacial entre pobreza e três tipos de risco urbano: risco por ocupação de áreas inundáveis, risco por ocupação de áreas de alta declividade e risco de desabastecimento de água. Como resultado, obteve-se a evidência de uma sobreposição particularmente dramática nos dois últimos itens, principalmente considerando que essas áreas, identificadas como “periferias dentro das periferias”, seriam justamente as que vêm sofrendo um maior crescimento demográfico e, conseqüentemente, também de demanda por serviços sociais. (Acsegrad et al, 2009, p. 49).

Dessa forma, o paradoxo do crescimento urbano e do aumento do déficit habitacional nas cidades brasileiras reflete a complexa interação de fatores estruturais e políticas insuficientes que exigem abordagens sustentáveis ao planejamento urbano e às políticas habitacionais para promover um desenvolvimento mais equitativo e inclusivo. Essa realidade vem sendo acompanhada de perto por órgãos da sociedade civil e dos governos, sendo possível mensurar e identificar a velocidade do crescimento do déficit habitacional brasileiro, bem como seu espalhamento e magnitude.

Ao se analisar de forma mais profunda esse fenômeno e seu desenvolvimento no contexto brasileiro, revela-se que o país abriga atualmente a sexta maior população do planeta, totalizando aproximadamente 212,6 milhões de habitantes, conforme apontado pelo Banco Mundial em 2020. Destes, uma expressiva parcela de 84,7% é composta por residentes de áreas urbanas, conforme evidenciado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em seu levantamento de 2015. Esse vasto crescimento populacional reflete o persistente fluxo migratório originado das regiões rurais, um movimento que ganhou impulso e complexidade, como visto, a partir da segunda metade do século XX, estabelecendo um marco essencial na estrutura social e urbana do Brasil.

O aumento substancial da população urbana é, sem dúvidas, um testemunho da busca por oportunidades e de uma mudança de paradigma em direção a uma vida urbana mais dinâmica e promissora em face das desigualdades e injustiças substantivas da sociedade e da cultura brasileiras. A crescente segregação socioespacial, ilustrada pela proliferação de enclaves urbanos segregados e favelas, é apenas um sintoma da crise mais profunda que assola nossas cidades, sendo a violência urbana, em suas múltiplas manifestações, um reflexo não apenas da disputa por territórios precários, mas também a marginalização de camadas inteiras da população, deixadas à mercê de condições de vida desumanas e sem perspectivas de uma habitação digna.

Ademais, a financeirização agressiva do mercado imobiliário e a especulação atuante sobre o solo urbano contribuem para agravar a crise habitacional, transformando o direito à moradia em um bem cada vez mais inacessível para as camadas mais vulneráveis da sociedade. Nesse cenário, a crise urbana se torna não apenas um desafio conjuntural, mas uma condição crônica que exige uma abordagem abrangente e holística, com políticas públicas que priorizem a inclusão social, o acesso equitativo à moradia e o fortalecimento da cidadania urbana.

Contudo, percebe-se que as estratégias de políticas públicas de moradia popular foram historicamente fundamentadas na construção de conjuntos habitacionais e na provisão de subsídios para facilitar o crédito e a aquisição de unidades residenciais por parte da população de baixa renda. Instituições como a COHAB (Companhia de Habitação Popular) e a CDHU (Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano) marcaram presença como exemplos proeminentes dessas iniciativas, desempenhando um papel crucial na disponibilização de moradias acessíveis para a parcela mais necessitada da sociedade. Contudo, os complexos habitacionais construídos para atender a esses programas no geral se localizavam nas franjas da malha urbana, em zonas de fricção com o meio ambiente natural, nas hiperperiferias das cidades, longe dos locais de trabalho e dos centros em sentido amplo da palavra.

Entre os avanços notáveis dessa política está a criação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, que revitalizou debates sobre questões de grande relevância social e urbana e reanimou investimentos há muito negligenciados pelo Estado brasileiro. Paralelamente, o lançamento do programa Minha Casa Minha Vida em 2009, sob os auspícios da Lei Federal 11.977/2009, representou uma tentativa de promover os princípios

básicos da equidade urbana e criar uma melhor qualidade de vida e uma distribuição mais equitativa dos fundos habitacionais e a garantia de habitação adequada para uma parcela maior da população (Moreira, 2017).

Estas medidas demonstram um compromisso claro na redução das desigualdades habitacionais e na construção de um ambiente urbano mais inclusivo e sustentável para todos os segmentos da sociedade. O programa tinha como objetivo primordial impulsionar a vigorosa indústria da construção civil no Brasil, respondendo assim aos impactos da crise econômica mundial de 2008.

Paralelamente, almejava-se ampliar significativamente o mercado habitacional para acomodar famílias com renda média mensal de até R\$ 7 mil. Inicialmente, a regularização fundiária de assentamentos irregulares também figurava como um dos pilares fundamentais do projeto, contudo, esse propósito foi posteriormente transferido para a esfera da Lei 13.465/17, após a revisão da Lei 11.977/2009.

A estratégia de distribuição de propriedades imobiliárias foi articulada por meio de duas abordagens principais. Primeiramente, através da facilitação de créditos subsidiados que viabilizassem a obtenção de financiamentos para a aquisição de unidades habitacionais. Em segundo lugar, por intermédio da implementação de programas abrangentes de reforma e requalificação de residências em situações precárias.

Os desfechos provenientes de iniciativas como o Programa Minha Casa Minha Vida são claramente sentidos, demonstrando vários níveis de êxito em relação aos seus objetivos delineados. Estes incluem o fortalecimento das indústrias nacionais centradas na construção civil, a criação de oportunidades de emprego dentro do mesmo setor, o estímulo ao mercado imobiliário e à facilitação de empréstimos para aquisição de imóveis, o aumento da disponibilidade e do acervo de habitações privadas, bem como a busca por uma redução do déficit habitacional (Cruz e Hermany, 2022).

No entanto, apesar do progresso observado em relação a esses objetivos previamente mencionados, tais políticas não conseguiram efetivamente alcançar uma mudança social substancial capaz de representar uma transformação no estado de crise do urbanismo no Brasil. Além disso, não lograram combater de maneira eficaz e duradoura o déficit habitacional sem expor os beneficiários dos programas ao assédio da especulação imobiliária e à precariedade da posse da propriedade privada nas periferias brasileiras.

O paradigma seguido na política habitacional pública no Brasil desde o seu início colocou uma ênfase notável na facilitação do acesso a direitos reais de propriedade para pessoas de baixa renda. Contudo, as tendências de médio e longo prazo sugerem um cenário mais complexo e multifacetado que impõe que, embora esta abordagem tenha sido originalmente concebida para criar habitação acessível, ao mesmo tempo proporciona uma riqueza de oportunidades para os especuladores imobiliários explorarem as vulnerabilidades inerentes ao sistema e a situação de fragilidade socioeconômica dos beneficiários.

O modelo de desenvolvimento adotado, marcado por sua natureza predatória e injustiças sociais, culminou na consolidação de uma das sociedades mais desiguais do globo terrestre, onde as necessidades básicas da maioria da população, incluindo moradia digna, continuam negligenciadas. Com efeito, a escassez de opções habitacionais acessíveis emergiu como um dos desafios sociais prementes no país, ganhando proeminência em meio a um cenário de urbanização exponencialmente acelerada. (Rolnik, 2021, p. 267)

A desigualdade persistente e a falta de medidas abrangentes para abordar o déficit habitacional têm perpetuado um ciclo de exclusão e privação, perpetuando assim as disparidades sociais e econômicas profundamente arraigadas (Rolnik, op. cit.). O Brasil, assim como outros países latino-americanos, foi envolvido em um cenário político e econômico profundamente influenciado pelo neoliberalismo a partir dos anos 1980. Esse programa político e econômico defendia, acima de tudo, a resolução das questões habitacionais por meio das forças motrizes do mercado. Um testemunho revelador desse paradigma foi registrado no Chile do tempo do governo pinochetista que descrevia a mentalidade vigente da seguinte forma:

a habitação é um fator de ordem econômica que se materializa em quantidades monetárias para viabilizar um elemento de ordem social que se expressa em metros quadrados de área construída (Sugranyes, 2005, p. 23).

Uma das maiores questões que irão conduzir o problema do déficit habitacional e da consequente crise urbanística que afeta as cidades brasileiras é a verdadeira confusão entre a garantia entre o direito à moradia digna, garantido na Constituição Federal de 1988 em seu artigo 6º¹¹ e a ideia

11 Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

de que esse direito se completa com a concessão do título de propriedade de um imóvel. A mercantilização, ou a financeirização do direito à moradia e das políticas públicas que visam a sua segurança é um dificultador para a concretização de um combate eficaz do déficit habitacional, uma vez que o objetivo, a teleologia, dessas políticas vai ser a reprodução do lucro das empresas financiadoras e das construtoras, sendo a garantia da moradia segura e prolongada dos beneficiários apenas um acessório.

É importante destacar também que, após a democratização, iniciada em 1988 e que se estendeu principalmente pela década de 1990, a adoção de políticas neoliberais na gestão da economia nacional desencadeou um intenso movimento de privatização dos recursos públicos. Este processo incluiu não apenas empresas e instituições estatais, mas também espaços urbanos de importância social e cultural.

A transformação destes locais em *commodities* a serem vendidas e exploradas no mercado alterou significativamente a relação entre os cidadãos e a cidade, esvaziando o seu significado original e redefinindo as suas interações. Entretanto, ainda que a modernidade tenha padronizado a cidade capitalista em um espaço mercantilizável e utilitarista no sentido liberal do termo, muitos elementos da cidade brasileira seminal se mantiveram nas rugosidades¹² do passado que se podem perceber no presente (Santos, 2012, p. 140).

Assim sendo, se percebe que as cidades brasileiras são constituídas por idiosincrasias que foram forjadas no decorrer da história e da consolidação do Brasil como Estado e como uma sociedade única e marcada pelos processos políticos, sociais e econômicos que se desenvolveram no país.

A partir de tal compreensão, com efeito, 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. Nesse cenário, os instrumentos jurídico-urbanísticos foram sendo gradualmente direcionadas à promoção do acesso à cidade – a seus equipamentos e serviços – e à correlata busca pelo bem-estar da

12 Sobre a utilização do termo: “Chamemos de rugosidade ao que fica do passado como forma, espaço construído, paisagem, o que resta do processo de supressão, acumulação, superposição, com que as coisas se substituem e acumulam em todos os lugares. As rugosidades se apresentam como formas isoladas ou como arranjos.” (Santos, 2012, p. 140).

coletividade humana que habita os espaços urbanos brasileiros (Alfonsin, 2021, p. 218).

É a fim de perverter essa realidade e promover o pleno acesso dos brasileiros e brasileiras às cidades que foram construídas pelas suas mãos e de seus ancestrais, a fim de combater a financeirização, a privatização dos espaços, equipamentos públicos e dos bens comuns, combater a gentrificação, a criminalização dos espaços periféricos, a criação de guetos excludentes, a degradação do meio ambiente natural, cultural e artificial e, principalmente, do déficit habitacional, que vão tomar o protagonismo os movimentos por direito à cidade no Brasil. Essas entidades, representadas por duas manifestações distintas, a acadêmica e epistemológica e a dos movimentos sociais organizados, são essenciais para a construção de uma ação contraegemônica às forças promotoras da crise urbanística brasileira, sendo fundamental aprofundar o conhecimento sobre elas para o desenvolvimento da ideia central deste estudo, o que se fará no item que segue.

1.3 O Direito à Cidade no Brasil: uma trajetória dinâmica de conquistas e retrocessos

O direito à cidade em seu sentido filosófico, inaugurado na literatura por Henri Lefebvre com sua obra homônima concebida na Paris efervescente de 1968, vai chegar traduzido ao Brasil no ano seguinte, popularizando o conceito e introduzindo no mundo acadêmico brasileiro a sua ideia já em 1979 através dos trabalhos de Ermínia Maricato (1979). A disseminação do conceito tão logo da publicação do original no Brasil foi crucial para que, já nos anos 1980, a discussão sobre o tema fosse pauta na Assembleia Nacional Constituinte estabelecida em 1987 e a consequente inclusão do conceito no texto definitivo da CF/88, contudo, o direito à cidade *per se* já existia no Brasil antes mesmo de Lefebvre.

A concepção do direito à cidade não se restringiu meramente à construção epistemológica do termo ou à superfície dos movimentos urbanos no Brasil, mas sim penetrou profundamente nas raízes de cada movimento que buscou ativamente melhorias nas condições de vida urbana. Sua presença foi inegável nas dinâmicas organizacionais das comunidades das favelas e nas tentativas resilientes da população marginalizada de resistir às influências privatizantes e higienistas promovidas pelas forças econômicas e políticas que exercem o controle das cidades.

O entendimento abrangente da construção epistemológica do direito à cidade e a análise de suas manifestações em diferentes esferas da prática social, desde o domínio político e social até sua implementação jurídica, constituem um empreendimento de importância crucial para a compreensão das diversas tentativas de efetivar esse conceito. Porém, as ações mais materiais levadas a cabo por movimentos sociais de reivindicação por direito à cidade no Brasil são igualmente fundamentais para que se possa compreender a dinâmica de construção do conceito de forma ampla e completa, uma vez que suas demandas coletivas por acesso aos bens urbanísticos, por moradia, por liberdade de manifestação cultural e por participação política democrática e direta, vão conduzir o debate e a concretização de ações e políticas públicas que, eventualmente, irão atender a essas demandas.

São inúmeros os esforços mobilizados por entidades e coletivos sociais com vistas a contrabalançar as profundas desigualdades expostas pela crise urbana no contexto brasileiro. Esses grupos se ramificam de maneira abrangente, abraçando variadas vertentes que debatem desde o problema do acesso à habitação até a promoção de uma mobilidade urbana inclusiva e a regularização adequada de terras.

Entre os movimentos contemporâneos que encarnam essas causas, citam-se a Central Única das Favelas (CUFA), o Movimento Nacional De Luta Pela Moradia (MNLN), o Movimento de Moradia e Inclusão Social (MMIS) e o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST). A maioria desses grupos está engajada na luta pelo reconhecimento do direito à moradia, mas também pelo acesso aos bens públicos da cidade, pelo reconhecimento de múltiplas centralidades urbanas e por representatividade no âmbito das discussões sobre os destinos das regiões periféricas das cidades.

A colaboração sinérgica dessas entidades em conjunto com sindicatos, líderes políticos e pesquisadores acadêmicos teve um papel preponderante na conquista de avanços políticos primordiais diante do cenário de autoritarismo então vigente no cenário nacional. A despeito dos obstáculos incipientes e das complexidades inerentes, conseguiu-se elaborar políticas públicas que buscavam promover não somente a dignidade urbana, mas também a tão almejada justiça socioespacial.

A dinâmica de oposição desses movimentos persiste mesmo em meio à notória diminuição da participação da população na administração democrática das cidades, uma tendência que é promovida tanto normativa

quanto praticamente pela atuação das autoridades governamentais. É crucial ressaltar que esse dinamismo proporcionado pelos movimentos sociais é essencial para a concretização de uma luta contraegemônica autêntica, que se desdobra no anseio coletivo e individual por condições de vida dignas no contexto urbano (Bello e Ribeiro, 2018, p. 136-137).

O conceito de direito à cidade, conforme delineado por Bello e Ribeiro (2018, op. cit.), teve sua origem fora do escopo da ciência jurídica, diferentemente do que uma análise superficial possa deduzir, não emergindo a partir do Estado Nacional (no âmbito do Direito Constitucional) ou de organismos internacionais, como a ONU (no âmbito do Direito Internacional) (Cruz, 2021).

Ao invés disso, originou-se da episteme do urbanismo marxiano, da geografia e da filosofia, preocupadas principalmente com os desafios decorrentes da crise pós-industrial do urbanismo. Apesar da afirmação de Lefebvre de que o Direito à Cidade é um direito não jurídico, é inegável que o direito e as estruturas jurídico-normativas desempenham um papel crucial na formulação de estratégias para enfrentar essa crise.

No Brasil essa realidade não é diferente, uma vez que o tema do direito à cidade acaba por estar incluído de forma central nos debates levados a cabo na Assembleia Nacional Constituinte de 1987 que incluiu na Norma Fundamental um capítulo destinado exclusivamente à política de desenvolvimento urbano, o que se concretiza nos artigos 182 e 183 da CF/88. Dessa forma, fica estabelecida a importância do direito à cidade para o ordenamento jurídico brasileiro, mas também para a engenharia institucional e a própria forma de composição do Estado e da cidadania no Brasil, o que fica claro quando são analisadas as reflexões de Jacobi (1986, p. 22) sobre o tema:

Todas as pessoas que vivem na cidade são cidadãos? Não é bem assim. Na verdade, todos têm direito à cidade e têm direito de se assumirem como cidadãos. Mas, na prática, da maneira como as modernas cidades crescem e se desenvolvem, o que ocorre é uma urbanização desurbanizada. [...] Direito à cidade quer dizer direito à vida urbana, à habitação, à dignidade. É pensar a cidade como um espaço de usufruto do cotidiano, como um lugar de encontro e não de desencontro.

O autor ainda complementa que “O direito à cidade representa, acima de tudo, pensar uma cidade democrática, uma cidade que rompa as suas amarras com o passado” (Jacobi, 1986, p. 25-26), o que evidentemente vai ao encontro da ideia de que é necessário superar as relações atávicas

que sem tem no Brasil com a exploração escravocrata do trabalho¹³, com a desvelada estratificação e segregação entre pessoas de classes e origens étnicas diversas e com o próprio *savoir-faire* de cidade que se constitui nos mais de 500 anos de tradição urbanística brasileira. Ainda que essa ideia de um direito à cidade democrático, cidadão e abrangente, totalmente em consonância como escopo e o espírito da nova Legislação Constitucional que se forjava no Brasil do pós-ditadura militar, muito pouco dessas vontades descritas por Jacobi se realizaram na prática e no próprio texto aprovado da CF/88.

A avaliação evidencia que, ao abordar o direito à cidade, os diferentes textos não buscaram simplesmente delimitar seu significado, mas sim destacar sua natureza multifacetada e complexa. Além de discutir as reivindicações imediatas dos movimentos sociais por direitos urbanos específicos, esses textos exploram o conceito como um todo, vinculando-o a princípios mais abrangentes, como os de democracia, cidadania e autonomia.

Dessa forma, o direito à cidade é concebido como um elemento dinâmico que vai além de demandas específicas, servindo como um catalisador para uma consciência coletiva e uma experiência compartilhada entre os grupos sociais. Ele transcende os limites das preocupações imediatas e emerge como um princípio unificador que busca a justiça urbana e a transformação social (Tavolari, 2016).

Entretanto, é verdade que os anseios e expectativas dos movimentos sociais em relação ao Direito à Cidade encontraram um desfecho distante da concretização almejada com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Embora represente um avanço em relação ao contexto legislativo anterior, o Texto Constitucional na sua atual redação não abarca de forma abrangente as demandas cruciais dos movimentos sociais no que tange ao direito urbano.

O capítulo II da CF/88, dedicado à política urbana, embora um marco relevante, falha em incorporar integralmente os elementos essenciais para a efetivação plena do Direito à Cidade. Ademais, a falta de eficácia plena dos dispositivos constitucionais referentes ao tema dificultou

13 Sobre o tema, Maricato (2021, p. 18) vai afirmar que: “No entanto, a urbanização foi fortemente influenciada por esses fatores: a importância do trabalho escravo (inclusive para a construção e manutenção dos edifícios e das cidades), a pouca importância dada à reprodução da força de trabalho mesmo com a emergência do trabalhador livre, e o poder político relacionado ao patrimônio pessoal.”

sobremaneira a realização prática das aspirações delineadas tanto na teoria quanto na atuação dos movimentos sociais.

O direito à cidade no Brasil deve se preocupar com muito mais do que o que dispôs o legislador constituinte nos artigos 182 e 183¹⁴ da CF, sendo um conceito verdadeiramente abrangente, mas que não pode ser confundida com um significante vazio e sem valor para a construção de uma forma democrática, cidadã, socialmente comprometida e verdadeiramente efetiva de planejamento urbano. Para Maricato (2021, p. 69),

A crise urbana e a crise do planejamento urbano abrem espaço para novas propostas. O momento é propício para novas propostas. O momento é propício para a criação de uma nova matriz comprometida com: a) a realidade empírica urbana e regional frequentemente abstraída nas propostas construídas sobre cenários de ficção; b) os erros e acertos das experiências convencionais e das experiências recentes dos governos municipais democráticos (anos 80 e 90); c) a experiência estrangeira, em especial dos chamados “países em desenvolvimento”; d) a experiência estrangeira dos países desenvolvidos quando se refere à inclusão social ou técnicas especiais de manejo e produção do ambiente construído.

Essas preocupações, ainda prementes em face da crise urbana, não foram atendidas de forma expressa ou direta na Constituição de 1988, a despeito da atuação de atores importantes tanto da esfera teórica e acadêmica do direito à cidade, como dos movimentos sociais que agem em prol do seu significado material. A associação desses entes na figura do Fórum Nacional pela Reforma Urbana – FNRU logrou incluir na CF/88, através da sua pressão direta na Assembleia Nacional Constituinte e pelo *lobby* exercido junto aos parlamentares, tão somente aquilo que se julgou aceitável perante forças mais poderosas de pressão que agiram no período da reforma do arcabouço jurídico fundamental do Brasil.

As inovações legais trazidas pela CF/88 no que tange o tema do planejamento urbano garantiram a efetiva incorporação do direito

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

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. (Regulamento)

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

urbanístico no sistema jurídico brasileiro, que pode ser dividido em cinco pilares ou áreas temáticas principais. Esses campos compreendem: (i) a formulação da política espacial das cidades e os instrumentos para a implementação das políticas urbanísticas; (ii) a concretização de conceitos fundamentais, como a função social da propriedade urbana e o planejamento urbano; (iii) a busca por objetivos mais amplos, incluindo a regularização fundiária, a preservação ambiental e a sustentabilidade; (iv) o desenvolvimento urbano e a participação democrática no planejamento urbano; e (v) os mecanismos fundamentais para a implementação da política urbana, que abrangem desde licenças urbanísticas até desapropriação urbana, passando pela exigência de um plano diretor eficaz e pela edificação compulsória (Cruz e Giacobbo, 2019, p. 7).

Desses itens, o mais importantes sob o ponto de vista da coatividade e da forma de eficácia do direito constitucional é a inauguração do princípio da função social e socioambiental da propriedade urbana, que reflete o fato de que o urbanismo é dotado de uma função pública que vai muito além do simples planejamento instrumental das cidades, não sendo concebido como uma manifestação exclusiva dos direitos individuais, nem se limitando apenas à esfera do direito público (Fernandes, 2006).

Contudo, na prática, o planejamento urbano moderno, de forte caráter funcionalista, aqui sob uma lente crítica, emerge como uma ferramenta complexa de controle social e imposição de valores ideológicos, camuflando nuances e complexidades da realidade urbana sob uma fachada de ordem e funcionalidade. Ao favorecer a ocultação das disparidades sociais e econômicas endêmicas no Brasil, se propicia um ambiente favorável para a consolidação de mercados imobiliários elitistas e excludentes, os quais são inacessíveis para a maioria da população.

A presença de um robusto aparato regulatório, repleto de leis de zoneamento, códigos de obras e parcelamento de solo inspirados em modelos estrangeiros, coexiste paradoxalmente com a existência pulsante e dinâmica das cidades informais e ilegais. Essa dualidade revela uma realidade institucional fraturada e estratificada, embora habilmente dissimulada sob a máscara da conformidade e da ordem aparente (Maricato, 2015, p. 85).

Outro marco tido como uma conquista – e em grande medida realmente foi – para o direito à cidade no Brasil foi a construção e aprovação do Estatuto da cidade, instituído pela Lei Federal nº 10.257/2001. Essa legislação emergiu como uma resposta às profundas desigualdades e

desordens urbanas presentes no contexto brasileiro, buscando reverter décadas de práticas de planejamento desarticuladas e injustas.

O Estatuto da Cidade estabeleceu diretrizes para a gestão democrática das cidades e para a promoção do direito à moradia e ao ambiente urbano adequado, representando um avanço fundamental na luta do direito à cidade por uma urbanização mais equitativa e inclusiva. Ainda, se ressalta a importância do Estatuto da Cidade na consolidação de instrumentos legais que visam promover o uso socialmente justo da terra urbana, a regularização fundiária e a função social da propriedade, que derivam da normatividade fundamental da Constituição Federal.

O Estatuto da Cidade apresentou e normatizou ferramentas essenciais, como o plano diretor, os instrumentos de política urbana e o direito de preempção, visando direcionar o crescimento urbano de forma mais planejada e justa. Ademais, o Estatuto da Cidade abriu caminho para a realização de políticas públicas de regularização fundiária e de desenvolvimento urbano que buscam abordar as disparidades socioespaciais e garantir o acesso equitativo a habitações adequadas e a serviços urbanos essenciais.

A importância do Estatuto da Cidade para o direito à cidade no Brasil está sublinhada na promoção de uma abordagem mais democrática e participativa do planejamento urbano, na busca por maior justiça social e na garantia do acesso pleno à cidade e seus bens de forma igualitária a todos os cidadãos. A implantação progressiva de seus instrumentos e seus impactos positivos na governança urbana continuam a influenciar a formulação de políticas públicas e a prática do planejamento urbano, representando um passo importante em direção a um desenvolvimento urbano mais sustentável e inclusivo.

Contudo, o advento do Estatuto da Cidade, que, ao cabo serviu como uma norma que garantia a eficácia da CF/88 no que diz respeito ao tema do planejamento urbano, somente se deu treze anos após a sua promulgação, um espaço de tempo longo o suficiente para desorganizar as forças que atuaram na Assembleia Nacional Constituinte. Ainda, essa legislação buscava responder a uma parcela substancial das demandas e aspirações originalmente apresentadas pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) e, embora tenha avançado consideravelmente na concretização de cerca de 84% das pautas levantadas pelo grupo, sua efetiva implementação e prática continuam substancialmente limitadas

pelos desafios e obstáculos anteriormente destacados (Gomes, 2018, p. 505).

Assim, se percebe que o tema do direito à cidade no Brasil é uma ideia que se expande no tempo e no espaço, adquirindo faces de reflexões epistemológicas sobre o tema levadas a cabo nas academias, indo para as lutas, demandas e conquistas coletivas que se manifestam pela atuação direta de movimentos sociais e também pelas construções normativas que se estabeleceram no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro. É uma forma de manifestar a vontade daqueles que constroem diariamente o espaço urbano brasileiro e que não têm o pleno gozo de todos os bens que sua técnica, sua criatividade e a força do seu trabalho puderam realizar na paisagem, sendo também uma demanda por moradia, trabalho, transporte, lazer, enfim, por uma vida digna na cidade.

Assim, se desvela uma teia intrincada de progressos e retrocessos, refletindo a complexidade das dinâmicas associadas ao desenvolvimento urbano e às políticas de planejamento. Esses avanços e recuos encontram expressão tanto no domínio das conquistas legislativas quanto na concretização prática das políticas urbanas.

No que diz respeito ao lado dos progressos, é sensível a ênfase na promoção da participação popular no processo de planejamento urbano, conforme estipulado no Estatuto da Cidade. Esse marco normativo representa um passo significativo rumo à garantia do direito à cidade, demarcando a importância da gestão democrática e do uso equitativo dos recursos urbanos.

Além disso, a consolidação de instrumentos legais para regularização fundiária e para a promoção da função social da propriedade tem contribuído para uma abordagem mais justa e inclusiva do desenvolvimento urbano. Entretanto, a despeito desses avanços, o cenário do urbanismo brasileiro também é marcado por retrocessos notórios.

A persistência da informalidade urbana, manifestada na proliferação de favelas e assentamentos informais, reflete a incapacidade do sistema legal em garantir o direito à moradia adequada para todos os cidadãos. Além disso, a especulação imobiliária descontrolada e a fragmentação socioespacial continuam a desafiar os esforços em direção a uma distribuição mais equitativa dos recursos urbanos.

No âmbito do direito urbanístico em seu sentido material e jurídico, os retrocessos também se manifestam na realização, na prática, deficiente das políticas de planejamento urbano, frequentemente influenciadas

por interesses políticos e econômicos (Maricato, 2019). A falta de fiscalização apropriada e a corrupção em alguns níveis governamentais têm comprometido a eficácia das leis urbanísticas, perpetuando assim a exclusão social e a degradação do ambiente urbano (Maricato, *op. cit.*).

Dessa maneira, a história da cidade brasileira revela uma construção marcada por séculos de desigualdade, em que a colonização, a escravidão e a concentração fundiária estruturaram um espaço urbano que reproduz hierarquias e exclusões até o presente. Nesse processo, o território tornou-se espelho das contradições nacionais, ao mesmo tempo produto e instrumento de um modelo que privilegia a propriedade privada e naturaliza a precariedade habitacional das maiorias sociais.

Ao compreender as raízes desse urbanismo desigual, torna-se possível reconhecer que a crise atual da moradia não é acidental, mas herança de um projeto que sempre limitou o acesso à cidade aos que dela podem pagar. Por isso, o capítulo seguinte aprofunda o debate teórico e normativo sobre o Direito à Cidade e o direito à moradia, buscando construir as bases conceituais que sustentam a superação desse modelo histórico de exclusão.

Finalmente, fica evidente que as dinâmicas de construção do direito à cidade no Brasil deixam delineado um panorama complexo de avanços e retrocessos, como ondas que refletem desafios persistentes e a necessidade contínua de abordagens abrangentes e colaborativas para promover um desenvolvimento urbano mais equitativo, inclusivo e sustentável. A convergência de esforços entre o governo, a sociedade civil e as instituições acadêmicas é crucial para superar os obstáculos existentes e para fomentar uma transformação positiva no cenário do direito à cidade e no direito urbanístico no contexto brasileiro.

2 A CIDADE E A MORADIA ENQUANTO CATEGORIA DE DIREITO FUNDAMENTAL NO ARRANJO INSTITUCIONAL BRASILEIRO

Ao compreender o modelo de cidade brasileiro e suas idiossincrasias, o primeiro capítulo destacou como a urbanização desigual e o déficit habitacional moldam a crise urbana contemporânea. Foram analisados os aspectos históricos, culturais e sociológicos que fundamentam o saber-fazer cidade no Brasil, revelando a segregação socioespacial e os desafios enfrentados pelas políticas públicas de habitação.

Neste capítulo, será aprofundada a análise sobre o Direito Fundamental à Cidade e à Moradia Digna. Inicialmente, serão abordadas as bases epistemológicas do Direito à Cidade, traçando um paralelo entre as contribuições teóricas de autores estrangeiros e brasileiros. Em seguida, serão exploradas as manifestações práticas desse direito, observando as lutas sociais por acesso à cidade. Por fim, será discutido o direito à moradia digna como um direito humano fundamental e social, examinando sua consagração na Constituição Federal de 1988 e sua efetividade na prática social com o intuito de garantir uma vida digna e plena para a universalidade dos cidadãos.

A necessidade de se conhecer os fundamentos teóricos do Direito à Cidade é essencial para uma boa compreensão das exigências coletivas, construções técnicas e subjetivas, movimentos da práxis e diretrizes do direito à moradia, uma vez que os conceitos se entrelaçam em um movimento de derivação e confirmação epistemológica de ambas as demandas, sendo a primeira mais geral que a segunda. Não é possível separar a noção de um direito à moradia digna de uma ideia de pleno reconhecimento do direito ao acesso aos bens comuns urbanos e à cidade como um todo e dotada de todos os seus significantes.

Do total dos domicílios em déficit habitacional no Brasil, apenas 13,2% estão representados por unidades em zonas rurais, enquanto 86,8% estão nas cidades e zonas urbanizadas do território (FJP, 2020). Dessa forma, fica evidente que há uma relação íntima entre as demandas coletivas por Direito à Cidade e por direito à moradia no Brasil, uma vez que os

conceitos, entrelaçados se completam e se apoiam mutuamente, sendo um assunto eminentemente urbano.

Por essa razão passa-se a uma análise mais aprofundada do tema do Direito à Cidade em seu significado epistemológico, partindo das ideias de autores internacionais e brasileiros, desde as ideias mais gerais às mais especificamente vinculadas ao tema central desta obra. Serão exploradas as contribuições teóricas que fundamentam o conceito, destacando-se a obra de Henri Lefebvre e a crítica ao urbanismo capitalista, bem como as reflexões de David Harvey sobre a justiça social urbana. No contexto brasileiro, serão examinadas as abordagens de autores como Milton Santos, Edésio Fernandes, Raquel Rolnik e Ermínia Maricato, que discutem a aplicação prática do Direito à Cidade nas políticas públicas e a luta por moradia digna.

2.1 As bases epistemológicas do Direito à Cidade: uma aproximação teórica entre autores estrangeiros e brasileiros

O Direito à Cidade é um conceito que tem ganhado destaque nos debates sobre urbanização e justiça social, tanto no cenário internacional quanto no contexto brasileiro, sendo a sua relevância residente na capacidade de articular as demandas por espaços urbanos mais inclusivos e democráticos, na qual a coletividade dos cidadãos possa exercer plenamente seus direitos. No Brasil, o tema ganhou maior reverberação no debate público com o advento das chamadas “jornadas de junho” de 2013, na qual, inicialmente, uma das bandeiras do movimento era especificamente o Direito à Cidade.

Em 6 de junho de 2013, em São Paulo, o Movimento Passe Livre – MPL convocou uma manifestação que atraiu milhares de pessoas para as ruas do centro da cidade. O objetivo do protesto era contestar o aumento da tarifa de ônibus de R\$ 3,00 para R\$ 3,20. A resposta violenta da polícia a essas manifestações trouxe notoriedade ao movimento e serviu como catalisador para novos protestos nos dias 11 e 13 de junho, que também enfrentaram forte repressão policial (BBC BRASIL, 2018).

Os efeitos desse movimento são sentidos ainda hoje dados os desdobramentos políticos e sociais que decorreram desse período de agitação. No Chile, em 2019, o chamado *estallido social*, que foi uma série de manifestações políticas que ocorreram no país e que culminaram com

um novo processo constituinte em 2021, igualmente teve início com demandas por acesso aos bens da cidade, sendo que

El día 6 de octubre del 2019, el Metro de Santiago aumentó CL\$30 pesos el costo del pasaje, despertando con esto el malestar de los usuarios de este medio de transporte. Días después, estudiantes secundarios y universitarios comenzaron movimientos de desobediencia civil, saltando las manoplas y evadiendo el pago del pasaje. El gobierno de Sebastián Piñera (2018 -) respondió reforzando la seguridad y enviando a los Carabineros para controlar el ingreso en las estaciones, lo que generó un clima coercitivo y violento. El 18 de octubre se generó una evasión masiva en casi la totalidad de estaciones, pero después de una serie de incendios y desmanes, se aumentó la represión policial y las manifestaciones se propagaron a otras ciudades. Como consecuencia, el presidente Piñera declaró Estado de Emergencia, restringiendo la libertad de locomoción y reunión. Por primera vez desde 1987, un presidente democráticamente electo promulgó toque de queda y puso a los militares en la calle. (Dulci; Sadivia, 2021, p. 44).

Em uma análise da dinâmica que levou aos dois processos de insurgência popular ilustrados, Tavolari vai destacar que

Cada vez que a tarifa sobe, aumenta o número de pessoas excluídas do transporte coletivo. Com menos gente circulando, novos aumentos serão necessários, numa espiral que diminui cada vez mais o direito à cidade da população. (Tavolari, 2016, p. 1).

Tanto no caso brasileiro, quanto no caso chileno, as demandas dos manifestantes estavam intimamente ligadas ao direito de acesso à cidade e seus bens, entendida como a exigência de um ambiente urbano que respeite e inclua todos os seus habitantes de forma igualitária. As manifestações criticaram a desigualdade no acesso a serviços básicos e a privatização de bens comuns, que, foram o estopim para a conscientização de que mudanças mais profundas deveriam ser realizadas no sistema e na engenharia política dos países¹.

No Chile, mais drasticamente, iniciou-se um processo constituinte que ainda está sendo discutido e sob votação popular; no Brasil, um dos efeitos duradouros das “jornadas de junho”, foi o estabelecimento de uma maior participação popular nos debates sobre política, principalmente no espaço local e sobre o tema da vida nas cidades. Assim, se percebe que a questão do Direito à Cidade está no centro das atuais discussões nas

1 De acordo com Dulci e Sadivia (2021, p. 44): “Una vez que la demanda por una nueva constitución democrática está apoyada en exigencias tales como la paridad de género, participación de pueblos indígenas y representantes de la comunidad civil, bien como la naturaleza como sujeto de derechos”.

arenas públicas de debate político, sendo essas mobilizações um reflexo da demanda por cidades que atendam às necessidades de toda a coletividade de habitantes, não apenas de uma elite privilegiada.

Esse direito implica acesso igualitário a serviços públicos, espaços urbanos de qualidade, moradia digna e participação cidadã nos processos de tomada de decisão. Contudo ainda que se fale em Direito à Cidade sob um espectro de demanda positiva por direitos, esse conceito não é originário da ciência jurídica, mas sim tem sua gênese na filosofia, na Geografia e na arquitetura e urbanismo, demonstrando um claro caráter multidisciplinar do tema.

As primeiras manifestações científicas do Direito à Cidade vão se dar, contudo, apenas em 1968 com a publicação da obra *Le Droit à la Ville* pelo filósofo e sociólogo francês Henri Lefebvre, em um momento histórico do seu país natal semelhante em muitos aspectos às manifestações presenciadas em junho de 2013 no Brasil e em 2019 no Chile. A obra seminal do Direito à Cidade de Lefebvre foi publicada em meio aos movimentos de maio de 1968 em Paris, que igualmente protagonizava movimentos espontâneos por parte de sua sociedade civil, mormente por movimentos de esquerda e estudantis, que buscavam uma melhor qualidade da vida cotidiana nas cidades, liberdade de expressão, direitos sociais, fim da Guerra do Vietnã, entre outras pautas (Lefebvre, 1981).

Em 1968, pela primeira vez, e por desvios ainda mal compreendidos, o pensamento crítico reencontra a prática: ascensão rápida do movimento, declínio não menos rápido, acompanhado pela dissociação dos elementos constitutivos, pensamento e espontaneidade, ação e teoria. A crítica da vida cotidiana motivava as recusas e aspirações dos contestadores apresentando um projeto. Pela primeira vez a teoria não versava sobre o passado, sobre a história e sobre modelos históricos; além disso, não se contentava em propor um modelo econômico. Pelo contra-saber ela virava o saber contra si mesmo sem aboli-lo, mas opondo às ideologias do real ou dos modelos o conhecimento das virtualidades. Ela tomava distância em relação às teses clássicas, de modo a abrir outras perspectivas ²(Lefebvre, 1981, p. 40).

2 No original: *En 1968, pour la première fois, et par des détours encore mal compris, la pensée critique retrouve la pratique: montée rapide du mouvement, déclin non moins rapide, accompagné de la dissociation des éléments constitutifs, pensée et spontanéité, action et théorie. La critique de la vie quotidienne motivait les refus et les aspirations des contestataires en présentant un projet. Pour la première fois la théorie ne portait pas sur le passé, sur l'histoire et sur des modèles historiques; de plus, elle ne se contentait pas de proposer un modèle économique. Par le contre-savoir elle retournait le savoir contre lui-même sans l'abolir mais en opposant aux idéologies du réel ou des modèles la connaissance des virtualités. Elle prenait distance par rapport aux thèses classiques, de façon à ouvrir d'autres perspectives.*

Evidencia-se uma relação íntima entre o tema do Direito à Cidade e as manifestações espontâneas da sociedade civil por mais direitos, por qualidade de vida nas cidades, por moradias dignas, por acesso aos bens comuns urbanos, por trabalho e emprego, por lazer e cultura, por participação ativa na política e nas tomadas de decisões que sejam relevantes para suas vidas, enfim, por uma boa vida na cidade. A busca por uma vida cotidiana nas cidades é, seguramente, um dos maiores catalizadores da organização coletiva e das mudanças sociais e políticas que dizem respeito à matéria do urbanismo, também contribuindo para câmbios culturais mais abrangentes de forma mais profunda e duradoura.

Em *Le Droit à la Ville*, Lefebvre vai dar ao Direito à Cidade um enfoque filosófico e sociológico, argumentando que o planejamento urbano moderno, carreado pelo Estado e pelo capital, é uma estratégia que, através da produção e racionalização do espaço, transforma a vida urbana em mercadoria passível de ser comprada e vendida, dotada de um valor de troca. Segundo Lefebvre, esse urbanismo moderno havia intensificado a segregação espacial, prevalecendo o valor de troca do espaço agora mercantilizado, e tornava impossível a participação dos trabalhadores nas decisões sobre a cidade, confinando-os a uma vida urbana alienada pelo consumo, pela fragmentação do cotidiano e pela exclusão espacial. (Lefebvre, 2017).

Nesse sentido, o autor proclama o Direito à Cidade como o retorno da classe trabalhadora à cidade, na condição de produtora do espaço e usuária do seu valor de uso em detrimento ao valor de troca que vem ressignificando a cidade em relação à sua definição inicial de habitat humano por excelência. A filosofia e a poesia, enquanto manifestações da prática social, constituem contrapontos essenciais ao tecnicismo e à mercantilização aplicados à gestão dos espaços urbanos, que, na perspectiva do autor, tais abordagens de gestão resultam na descaracterização das cidades, que deixam de ser entendidas como criações humanas e expressões da criatividade inerente à condição humana, passando a ser percebidas apenas como mercadorias com valor de troca.

Em uma análise do estado da arte contemporâneo do planejamento urbano, Lefebvre denuncia que ao estruturar a cidade em funções sociais separadas (como morar, trabalhar, consumir, educar-se e divertir-se), os CIAM (Congresso Internacional de Arquitetura Moderna) tiveram um papel crucial na fragmentação da vida coletiva, permitindo que o

capitalismo e o Estado assumissem o controle das decisões sobre a vida urbana (Lefebvre, 1960).

Além disso, o urbanismo moderno impulsiona um processo global de “urbanização completa” da sociedade, que elimina a concepção de cidade como uma construção social disputada política e culturalmente por diferentes classes sociais, transformando-a em um espaço livre para a produção e reprodução do sistema capitalista de exploração econômica. A cidade na visão do autor deveria ser uma obra da técnica e da criatividade humanas, que são as manifestações na paisagem da subjetividade e daquilo que torna as pessoas sujeitos em sua plenitude, sendo parte fundamental para caracterizar as cidades como aquilo que são de forma original, e não mais um mero local onde se dorme, acorda e se vai para o trabalho, ao modo da expressão francesa *Métro, boulot, dodo*³.

Em *O Direito à Cidade*, Lefebvre argumenta que a industrialização abrangente da sociedade eliminou o caráter da cidade como uma construção social, sendo a industrialização não apenas responsável pela massificação da produção de mercadorias, mas também pela prevalência do valor de troca sobre o valor de uso das cidades, convertendo-as em uma mercadoria *per se*. A fim de ilustrar essa mudança, o autor refere que na cidade antiga e medieval, os detentores do poder econômico direcionavam parte de seus investimentos na cidade com base no valor de uso, utilizando sua riqueza para reafirmar privilégios por meio de monumentos e festividades, caracterizando um consumo improdutivo, ou seja, sem a necessidade de um retorno econômico decorrente. No entanto, com o advento da industrialização e a acumulação de capital, a burguesia industrial e financeira passou a priorizar o consumo produtivo e os investimentos imobiliários lucrativos, abandonando o consumo improdutivo (Lefebvre, 2017, p. 20).

Contudo, vale destacar que é um equívoco acusar Lefebvre de alimentar uma nostalgia pelos antigos regimes, sendo importante notar que o autor estava ciente de que, embora esses regimes tivessem a preocupação de dotar as cidades com valor de uso, isso ocorria à custa da opressão estamentária. A substituição dessa opressão, exercida pelo sistema monárquico, pela exploração das classes trabalhadoras imposta pelo capitalismo e pela ascensão do Estado burguês resultou em uma cidade

3 Essa frase, proveniente de um poema publicado em 1951 na coletânea *Couleurs d'usine*, foi adotada como slogan nas manifestações de março de 1968 em Paris. Seu objetivo era criticar a vida monótona da cidade, que se resumia a ‘métro’ (transporte), ‘boulot’ (trabalho) e ‘dodo’ (dormir).

exclusivamente funcional, utilitária, subordinada às leis do mercado e da acumulação de valor de troca características do capitalismo (Cruz, 2021).

Lefebvre designou a sociedade urbana e industrial como “sociedade de consumo” ou “sociedade burocrática de consumo dirigido”, sendo que nesta configuração, a classe trabalhadora assume o papel simultâneo de produtora e consumidora de mercadorias e de espaços mercantilizados. A fim de exemplificar esse fenômeno, a possibilidade de os trabalhadores adquirirem a propriedade de suas moradias poderia solucionar a questão habitacional, mas também tendia a concentrar suas preocupações políticas nos direitos de propriedade, desviando seu foco da ação política anticapitalista (Camargo, 2016, p. 8).

A organização das prioridades dentro dos programas de habitação popular é igualmente problemática para Lefebvre, com uma ênfase desproporcional no direito à propriedade. Este direito, solidamente estabelecido pelo liberalismo jurídico dos séculos XIX e XX, é considerado de maior importância do que o direito à moradia digna, que é frequentemente relegado a uma posição secundária como uma mera extensão dos “direitos do homem” e carece do reconhecimento e da importância necessários (Lefebvre, 2016, p. 26; Fernandes e Bragato, 2018, p. 216).

Embora o direito à propriedade não contradiga diretamente o direito à moradia digna, não há uma finalidade comum entre eles. Ao invés disso, há apenas uma conexão superficial e tangencial entre esses direitos (Fernandes e Bragato, 2018, p. 217), não sendo essa marginalização do direito à moradia digna nas políticas habitacionais um fenômeno exclusivo dos atores liberais. Pelo contrário, é um reflexo de uma questão mais profunda e complexa, arraigada nas práticas e na dinâmica da gestão urbana moderna.

Assim, a política e a cidade são subordinadas às forças privatizadoras do mercado, desfigurando os espaços públicos e de interação social. Os centros urbanos, antes repletos de praças, cafés, calçadas, prédios administrativos, templos religiosos, residências, lugares ricos em atividades humanas criativas e interações interpessoais, agora são dominados por shoppings, blocos de escritórios e largas avenidas com trânsito intenso. Essas áreas se tornam locais de passagem, trabalho e movimentação apressada, esvaziando-se de pessoas e propósito ao anoitecer e nos finais de semana, mas ganhando cada vez mais valor de troca no mercado imobiliário (Lefebvre, 2017, p. 20).

Dessa maneira,

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-sensível. [...] Só a classe operária pode se tornar o agente, o portador ou o suporte social dessa realização. [...] Os moradores do Olimpo e a nova aristocracia burguesa (quem o ignora?) não habitam mais. Andam de palácio em palácio, ou de castelo em castelo; comandam uma armada ou um país de dentro de um iate; estão em toda parte e em parte alguma. Daí provém a causa da fascinação que exercem sobre as pessoas mergulhadas no cotidiano; eles transcendem a cotidianidade. (grifo nosso) (Lefebvre, 2017, p. 117-118).

É o proletariado que possui a capacidade única de se engajar nas atividades sociais e políticas essenciais para a formação de uma sociedade urbana genuína. Lefebvre sugere que esta classe trabalhadora tem o poder de redefinir a atividade produtiva e criativa, ao desafiar e superar a ideologia consumista.

Esse novo humanismo contrasta com o humanismo liberal tradicional, que estaria em seu ocaso. Para ele, o humanismo do homem urbano transforma a cidade e a vida cotidiana em uma obra coletiva e uma apropriação significativa, priorizando o valor de uso sobre o valor de troca. (Lefebvre, 2017, p. 140).

Esse processo utiliza todos os recursos disponíveis, incluindo a ciência, a arte, a técnica e o domínio sobre a natureza material, para criar um ambiente urbano verdadeiramente humano. Para o autor d'O Direito à Cidade, esse direito de reapropriação da cidade em seu sentido primordial, em seu *thelos* original de *polis* ou *civitas*, ou seja, de espaço natural da política, da cidadania, da interpessoalidade, da intersocialidade, da luta por direitos, em detrimento do seu significante de *urbs*, ou seja, do exercício da mera funcionalidade espacial da cidade e da sua exploração mercantil. A ideia de cidade como apenas uma urbe, traz consigo a constatação de que essa cidade moderna, descaracterizada de seu uso coletivo e subjetivo, é antagonista ao seu habitante, na qual os shopping centers com “direito de admissão reservado” e os enclaves residenciais, cujas ruas de acesso foram privatizadas por seguranças particulares, se tornaram predominantes (Borja, 1998).

Ao denunciar o atual estado do urbanismo como um urbanismo em crise, Lefebvre descreve sua deterioração e esvaziamento conceitual de forma que

O urbano, não pensado como tal, mas atacado de frente e de través, corroído, roído, de frente perdeu os traços e as características da obra, da apropriação. Apenas as coações se projetam sobre a prática, num estado de deslocação permanente. Do lado da habitação, a decupagem e a disposição da vida cotidiana, o uso maciço do automóvel (meio de transporte “privado”), a mobilidade (aliás freada e insuficiente), a influência dos mass-media separaram do lugar e do território os indivíduos e os grupos (famílias, corpos organizados). A vizinhança se esfuma, o bairro se esboroa; as pessoas (os “habitantes”) se deslocam num espaço que tende para a isotopia geométrica, cheia de ordens e de signos, e onde as diferenças qualitativas dos lugares e instantes não têm mais importância. (Lefebvre, 2017, p. 83).

O espaço público, anteriormente percebido como um local seguro, torna-se alvo de desconfiança e medo por seus frequentadores. Muitas dessas áreas não são projetadas para proporcionar segurança, mas sim para atender a funções específicas como circulação e estacionamento, ou acabam se tornando espaços residuais entre edifícios e vias, sendo o espaço público frequentemente ocupado por indivíduos considerados “indesejados” pela sociedade, como imigrantes, pobres e marginalizados, resultando na percepção de determinadas áreas como zonas perigosas (Borja, 1998).

Lefebvre (2017, p. 77-78) vai destacar que de forma paradoxal, à medida que as cidades se expandem desmesuradamente, a estrutura tradicional urbana se fragmenta. O processo combinado de industrialização e urbanização resulta em um duplo movimento de explosão e implosão, assim como de condensação e dispersão, sendo essa a questão central da cidade e da realidade urbana que se situa em torno desse ponto crítico.

Esse crescimento de um “urbanismo desurbanizante”, no qual a extensão física da malha urbana significa igualmente um crescimento do senso de desconexão entre cidade e cidadão, tem como reflexo o igualmente paradoxal crescimento do número de habitações construídas e o aumento contínuo do índice de déficit habitacional, símbolo do desarranjo entre as demandas populares e o planejamento urbano levado a cabo. Os grandes empreendimentos imobiliários que surgem nas cidades do mundo todo, o Brasil incluído, parecem ser monumentos aos investimentos financeiros na construção civil do que símbolos do cumprimento dos direitos urbanísticos estabelecidos ou do atendimento das súplicas por mais acesso à cidade, à

moradia, às relações sociais, à integração ao meio ambiente natural, cultural e construído ou ao gozo do *locus* humano essencial.

A fim de compreender e combater a destruição conceitual da cidade como obra coletiva e de acesso universal da humanidade, Lefebvre sugere que o tema seja tratado a partir de uma epistemologia própria e única, na qual a análise dos fenômenos urbanos, que inclui tanto a morfologia sensível e social da cidade quanto sua interconexão, demonstra a necessidade urgente de desenvolver uma epistemologia urbana autônoma, porém multidisciplinar.

A complexidade intrínseca da cidade, com suas múltiplas camadas de forma, função e estrutura, exige uma abordagem metodológica que abrace instrumentos analíticos como níveis, dimensões, texto, contexto, escrita, leitura, sistema, signifiante e significado, linguagem, metalinguagem e instituições, que devem ser considerados em conjunto para capturar a essência do urbano. (Lefebvre, 2017, p. 65-66).

Neste contexto, a ciência analítica da cidade, embora ainda em fase de esboço, torna-se essencial. O desenvolvimento de conceitos e teorias urbanas deve acompanhar a realidade urbana em evolução e a prática social vigente.

A superação das ideologias limitadoras do conhecimento e da ação urbana é um processo desafiante, mas necessário. Assim, a ciência da cidade, tendo a própria cidade como objeto, precisa integrar métodos e conceitos de diversas disciplinas, como a filosofia, geografia, arquitetura, história, sociologia e direito.

Contudo, a síntese desse conhecimento é complicada, pois a cidade, enquanto entidade acabada está em constante transformação. É preciso, portanto, desmembrar e recompor o tecido urbano a partir de seus fragmentos, levando em conta a cidade histórica já modificada. (Lefebvre, 2017, p. 106).

Tratar a cidade como um “objeto” fixo e estanque é uma operação ideológica que distorce a realidade, sendo o conhecimento sobre o urbano requerente da adoção de uma variedade de métodos para apreender a complexidade da cidade, evitando fixar-se em uma única abordagem. As análises devem seguir de perto as articulações internas da cidade, uma entidade que transcende a mera materialidade. (Lefebvre, 2017, p. 112).

Partindo destes pressupostos, Lefebvre busca conceituar o Direito à Cidade não como um direito uno em si mesmo, mas como uma forma avançada de direitos, abrangendo a liberdade, a individualização na

socialização, o habitat e o habitar. Esse direito implica também o direito à participação ativa (obra) e o direito à apropriação, desvinculado à noção tradicional de direito à propriedade (Lefebvre, 2017, p. 134).

Entretanto, vale destacar que para Lefebvre, o Direito à Cidade, em face do seu significante jurídico, não vai ser alocado no rol dos direitos positivos, ou jusnaturais, mas sim em uma categoria própria. Esse direito não é algo inerente à natureza humana, tampouco fruto de um contrato formal, ou seja, em termos o mais “positivos” possível, refere-se ao direito dos cidadãos urbanos, bem como dos grupos sociais que eles formam, de participar plenamente em todas as redes de comunicação, informação e intercâmbio.

Esse direito não está vinculado a uma ideologia urbanística específica ou a uma intervenção arquitetônica em particular, mas sim a uma característica fundamental do espaço urbano: a centralidade. (Lefebvre, 2016, p. 34). O legado de Lefebvre vai além do seu pioneirismo, tendo servido como base teórica para outros autores do Direito à Cidade, como Harvey, que referencia o filósofo francês ao expor seu entendimento do conceito:

Esse direito, afirmava ele [Lefebvre], era ao mesmo tempo uma queixa e uma exigência. A queixa era uma resposta à dor existencial de uma crise devastadora da vida cotidiana na cidade. A exigência era, na verdade, uma ordem para encerrar a crise nos olhos e criar uma vida urbana alternativa que fosse menos alienada, mais significativa e divertida, porém, como sempre em Lefebvre, conflitante e dialética, aberta ao futuro, aos embates (tanto temíveis como prazerosos), e à eterna busca de uma novidade incognoscível. (Harvey, 2014, p. 11).

Harvey, assim como Lefebvre, compreende o Direito à Cidade como um direito coletivo que implica a capacidade de transformar e reinventar os espaços urbanos. Esse direito vai além do mero acesso aos recursos urbanos existentes, envolvendo a participação ativa na criação e reformulação das cidades de maneira a promover justiça social, inclusão e democracia participativa, sublinhando a importância de moldar a cidade para atender às necessidades e desejos dos seus habitantes (Harvey, 2008).

Harvey (2014, p. 63) denuncia que, com o passar dos anos, o conceito de Direito à Cidade passa a estar muito mais concentrado nas “mãos de uma pequena elite política e econômica com condições de moldar a cidade cada vez mais segundo suas necessidades particulares e seus mais profundos desejos”. Por essa razão, a ideia do Direito à Cidade como direito coletivo, tanto como ideal político, quanto como palavra

de ordem, leva a refletir sobre quem detém o controle da relação entre a urbanização e o uso dos excedentes produzidos.

Fiando-se à ideia de Lefebvre, que há mais de quatro décadas, argumentou que a revolução da era atual deve ser urbana, Harvey defende que à mudança estrutural da sociedade e do sistema de produção capitalista deve advir não mais da organização trabalhadora tradicional em seus sindicatos, mas sim da organização da sociedade trabalhadora nas cidades e, sem essa transformação, nenhuma verdadeira mudança será alcançada. (Harvey, 2014, p. 66).

O autor vai traçar uma importante crítica à maneira com a qual o tema do planejamento urbano foi cooptado pelos instrumentos de reprodução do capital, uma vez que a construção do espaço urbano e sua expansão são fonte quase inesgotável de absorção dos excedentes que não puderam ser reinvestidos em momentos de crise nos mercados tradicionais. O desenvolvimento urbano está profundamente conectado aos ciclos econômicos do capitalismo, com o urbanismo sendo simultaneamente impactado e influenciando as crises recorrentes do sistema capitalista.

Durante períodos de recessão econômica, o crescimento das cidades também diminui, com o setor da construção civil sendo o primeiro a sofrer com a redução de investimentos, demissões e falências, seguido pela indústria, serviços e comércio. No entanto, o investimento em construção civil desempenha um papel crucial na mitigação das crises capitalistas, pois é essencial para estimular o investimento estatal no setor privado, servindo como um meio eficaz de reinvestir os lucros excedentes que não podem ser absorvidos por um mercado e indústria em desaceleração, uma vez que a demanda por moradia é constante (Harvey, 2014, p. 38).

O déficit habitacional, nesse cenário, é essencial para manter a demanda por moradia alta, sendo justificativa para o fluxo de investimentos alocados para o setor imobiliário, com o aval dos poderes públicos para atuarem com pouquíssimos controles eficientes do uso e destinação do solo construído para a mitigação do problema da falta de moradia. Dessa forma, se observa que

Quase todas as cidades do mundo testemunharam a explosão imobiliária que favorecia os ricos – quase todas deploravelmente parecidas – em meio a um turbilhão de migrantes miseráveis, à medida que o campesinato rural era desapropriado pela industrialização e comercialização da agricultura. [...] Projetos urbanísticos assombrosos, espetaculares e criminosamente absurdos em certos aspectos surgiram no oriente médio, em lugares como Dubai e Abu Dhabi, como forma de tomar

para si os excedentes de capital da riqueza proveniente do petróleo, da maneira mais ostensiva, socialmente injusta e ambientalmente prejudicial possível (como uma pista de esqui construída no meio de um deserto escaldante) (Harvey, 2014, p. 43).

Esses projetos não apenas simbolizam o poder e a opulência, mas também perpetuam a desigualdade, com seus luxos inacessíveis à maioria da população local, exacerbando a crise habitacional e contribuindo para a exclusão social. Harvey argumenta que essa dinâmica reflete uma tendência global, onde a urbanização e os investimentos imobiliários beneficiam uma pequena elite econômica enquanto marginalizam vastas parcelas da população.

Isso cria um ciclo de especulação imobiliária e gentrificação, onde a moradia é tratada como mercadoria e não como um direito fundamental. A falta de políticas públicas que se preocupem verdadeiramente em tratar a questão da moradia como um direito e que sejam, de fato, eficazes, além da influência do capital privado sobre o planejamento urbano agravam essa situação, tornando a resolução da crise habitacional um desafio ainda maior.

A principal forma, para Harvey (2016, p. 152), com a qual a lógica mercadológica se apropria dos espaços urbanos é a extração de terras e aluguel de propriedades. Comunidades que lutam para manter a diversidade étnica e proteger seus bairros da gentrificação frequentemente enfrentam o aumento dos preços e impostos de suas propriedades. Isso ocorre à medida que agentes imobiliários promovem o “caráter multicultural e diversificado” do bairro para atrair moradores ricos.

Esse processo gera o deslocamento dos moradores originais, que são despojados do patrimônio comunitário que ajudaram a construir, sendo constantemente forçados a sair devido ao aumento dos aluguéis e dos impostos sobre a propriedade. Adicionalmente, a gentrificação frequentemente resulta na degradação do ambiente comunitário, tornando-o irreconhecível, podendo a revitalização comunitária por meio da gentrificação, paradoxalmente, culminar na perda da vitalidade social.

Harvey traz como exemplo notável deste fenômeno o que ocorreu no sul de Baltimore, onde a revitalização urbana transformou a vivacidade das ruas, onde os residentes interagiam em suas varandas, em áreas com casas dotadas de ar-condicionado, segurança reforçada, veículos de luxo nas garagens e terraços na cobertura, mas com ruas desertas. A percepção local caracteriza essa transformação como desvitalização, destino que,

continuamente ameaça locais como Christiania, em Copenhague; os distritos de St. Pauli, em Hamburgo; Williamsburg e DUMBO, em Nova York; e já resultou na descaracterização completa do distrito do SoHo (Harvey, 2016, p. 152-153).

A explicação da fragmentação dos comuns urbanos⁴ cultivados ao longo do tempo, pode ser melhor compreendida ao se considerar as práticas predatórias de agentes imobiliários, financistas e consumidores de classe alta, que frequentemente se apropriam de áreas comunitárias atrativas. Esses grupos, desprovidos de qualquer imaginação social urbana ou indiferentes a ela, contribuem para a degradação dos espaços comuns, sendo que, quanto melhores as qualidades comuns criadas por grupos sociais, maior é a probabilidade de que essas áreas sejam usurpadas por interesses privados voltados à maximização de lucros. (Harvey, 2016, p. 153)

No mesmo sentido, Hardt e Negri (2009) propõem que a metrópole contemporânea constitui um vasto comum, resultado do trabalho coletivo realizado sobre e na cidade. Sob essa perspectiva, o direito de usufruir desse comum deve ser garantido a todos aqueles que participaram de sua produção e reprodução e não aqueles que meramente extraem as mais-valias urbanísticas advindas do trabalho nas cidades para a atividade da especulação imobiliária e da privatização dos comuns urbanos.

Ainda, como forma de representar a resistência a esse movimento em direção a uma crise urbanística irreversível, Harvey (2016, p. 47) define o Direito à Cidade como sendo “mais do que o direito de acesso aos recursos que a cidade possui. É sim o direito de mudar e reinventar a cidade de acordo com nossos desejos”. Filia-se, portanto a uma ideia de um direito não necessariamente em seu sentido estrito jurídico, junto com Lefebvre e Marcuse, uma vez que

From Lefebvre's perspective, the right to the city is a “cry and a demand”; that is, part of social struggle, not an individual legal entitlement. “Right” is not used in its conventional legal sense, but in an ethical and political sense. Lefebvre is not proposing a right to the

4 O conceito de “comum” abrange bens, espaços e recursos que são utilizados e geridos coletivamente por uma comunidade, por meio de práticas de compartilhamento e reciprocidade. Essas práticas se desenvolvem fora do âmbito do Estado e do mercado, e além das formas tradicionais de propriedade pública e privada. Em essência, o “comum” sugere a possibilidade de uma alternativa não capitalista, transcendente à antinomia moderna entre Estado e mercado, e entre propriedade pública e privada. Aponta para a criação de alternativas e práticas mais autônomas e coletivas de produção e reprodução social. (Tonucci Filho e de Moura Cruz, 2019, p. 488).

city as it currently exists, but the right to a transformed city, and the right to transform it. Such a right is not opposed to legally enforceable claims, but it aims at social and political goals that are far broader than that. (Marcuse e Madden, 2024, p. 128).

Outros autores vão entender o Direito à Cidade de forma diversa, sendo capaz de ser sistematizado em demandas menos abertas, mais específicas e objetivamente expostas, mas não por isso contidas em um rol *numerus clausus*, compreendendo que, assim como Harvey e Lefebvre, as cidades são organismos mutantes e que se adaptam com o passar do tempo e as mudanças sociais e culturais. É o caso de Borja, Muxí e Castells, cujas teorias são cruciais para essa discussão, devendo igualmente integrar a base teórica desse trabalho.

Borja e Muxí, em *“El espacio público: Ciudad y ciudadanía”*, destacam a importância do espaço público como elemento central na construção da cidadania. Eles defendem que a qualidade e acessibilidade dos espaços públicos são indicadores de uma cidade democrática, onde todos os cidadãos podem exercer plenamente seus direitos. A segregação espacial e a privatização dos espaços urbanos, criticadas por Lefebvre e Harvey, também são temas centrais na obra de Borja e Muxí, que apontam para a necessidade de políticas urbanas que promovam a inclusão social e o uso coletivo dos espaços públicos.

Para a realização desses objetivos, os autores vão criar um sistema de demandas e de direitos urbanísticos que devem ser atendidos pelos poderes públicos para que a convivência, a interação social e a inclusão sejam as diretrizes e a igualdade e a justiça social sejam os princípios da gestão urbana. A sistematização de Borja e Muxí (2000, p. inclui os seguintes direitos urbanísticos:

- (i) Direito à centralidade: Acesso a espaços urbanos centrais e simbólicos que promovam o orgulho e a identidade cidadã. A centralidade deve ser acessível a todos, garantindo que todas as áreas urbanas possuam equipamentos e espaços públicos de qualidade;
- (ii) direito à mobilidade: a mobilidade urbana deve ser garantida para todos os cidadãos, facilitando o acesso a oportunidades de formação, trabalho e lazer. A cidade deve ser planejada para promover a conexão entre diferentes áreas, evitando a segregação espacial;
- (iii) direito à diversidade: as cidades devem valorizar a diversidade cultural, social e econômica, promovendo a mistura de funções e usos dos espaços urbanos. A diversidade enriquece a vida urbana e favorece a inovação e a criatividade;
- (iv) direito à participação: os cidadãos devem ter o direito de participar ativamente nos processos de tomada de decisão

que afetam a cidade. A gestão urbana deve ser transparente e democrática, promovendo a inclusão de diferentes vozes e perspectivas; (v) direito à sustentabilidade: a cidade deve ser planejada com foco na sustentabilidade ambiental, garantindo que o desenvolvimento urbano seja compatível com a preservação dos recursos naturais e a qualidade de vida das futuras gerações.

A sistematização dos direitos urbanos proposta por Borja e Muxí sintetiza e organiza de forma eficiente as principais demandas dos atores sociais que almejam uma melhoria na qualidade de vida urbana, atualmente acessível predominantemente às classes sociais tradicionalmente privilegiadas. Além disso, a garantia desses direitos urbanísticos de Borja e Muxí é essencial para a construção de um espaço urbano verdadeiramente transformador, capaz de efetivar os princípios de cidadania, democracia e desenvolvimento humano (Cruz e Hermany, 2019, p. 10-11).

Castells, por sua vez, explora as relações de poder e as dinâmicas sociais que moldam as cidades, no qual introduz a ideia de que a urbanização é um processo social profundamente influenciado pelas estruturas de poder e pelas relações de produção. A cidade é, portanto, um reflexo das relações de poder existentes e que a luta pelo Direito à Cidade é, na verdade, uma luta contra essas estruturas que perpetuam a desigualdade e a exclusão social, que se explicam da seguinte maneira:

To explain the social process that underlies the organization of space is not simply a matter of situating the urban phenomenon in its context. A sociological problematic of urbanization must regard it as a process of organization and development and, consequently, set out from the relation between productive forces, social classes and cultural forms (including space) (Castells, 1979, p. 8).

Para Castells, a cidade deve ser entendida como um espaço de resistência e transformação, no qual a participação cidadã e as lutas sociais desempenham um papel crucial na construção de uma cidade mais justa e democrática. Nesse contexto, ganha importância a importância de movimentos sociais e da mobilização cidadã na reivindicação de direitos e na transformação das estruturas urbanas, que vão obter notabilidade crucial na construção do Direito à Cidade e à moradia na prática social.

No contexto brasileiro, as discussões sobre o Direito à Cidade foram amplamente influenciadas pelas obras de autores estrangeiros, mas também se desenvolveram de forma autônoma, refletindo as particularidades socioeconômicas e políticas do país. O tema do Direito à Cidade é especialmente importante no Brasil pois, para Hermany e Giacobbo

(2019, p. 59-60), “assim como em boa parte dos países do capitalismo periférico, é significativa a parcela da população urbana que está excluída do direito à cidade e do mercado”, razão pela qual muitos autores buscam compreender o fenômeno da crise urbana brasileiro, bem como procuram meios de combatê-la.

A ideia de se pensar a o Direito à Cidade como uma parte da epistemologia urbana no Brasil tem início bastante precocemente se comparado a outros países, uma vez que já em 1969, ou seja, um ano após a publicação original, foi publicada a versão traduzida para o português no Brasil de “O Direito à Cidade” de Lefebvre, em contraste com a versão estadunidense, que se publicou apenas em 1996 (Tavolari, 2006, p. 99).

Na academia brasileira, há uma especial ênfase nas questões conflituais de território dada a composição do espaço urbano brasileiro e suas divisões sociais, bem como seus recortes étnico-raciais e culturais que se impõe desde à sua gênese. Um autor que dedica grande parte de seu trabalho à essa temática do Direito à Cidade e à ciência do espaço urbano foi Milton Santos, que, no que concerne ao componente territorial, propõe uma instrumentalização do território que possibilite a atribuição de bens e serviços essenciais a todos os habitantes, independentemente de sua classe econômica.

Isso implica uma distribuição equitativa e democrática de bens e serviços públicos, como transporte, saúde, educação, cultura, trabalho e moradia. Dessa forma, as unidades territoriais-administrativas seriam responsáveis por atender aos diversos níveis de demanda social, concedendo essa tarefa ao Estado em detrimento dos agentes particulares e do mercado (Santos, 2014, p. 15-18).

O cerne da política urbana reside na problemática fundiária e imobiliária, destacando-se a disputa pela apropriação das rendas derivadas do mercado imobiliário, ou seja, o conflito inerente à propriedade. A invasão de terras urbanas é uma característica marcante do processo de urbanização no Brasil, que se manifesta de forma segregadora e excludente na ocupação do solo. Nesse contexto, a ilegalidade é frequentemente tolerada, funcionando como uma válvula de escape frente a um mercado fundiário dominado pela especulação. (Maricato, 2000, Fernandes, 2008).

Como alternativa a esse processo, há a previsão constitucional do reconhecimento dos conflitos urbanos e da criação de espaços destinados à participação social, levando em conta que tais espaços têm a função de dar visibilidade aos conflitos sociais e de promover a busca por soluções

democráticas. É nesse contexto que se desenvolve a ideia de cidade como arena de disputas políticas sociais e culturais, como Castells também defende, constituindo a ideia de territorialidades nas cidades brasileiras.

Vale destacar que, na espistemologia do Direito à Cidade, o território é visto não apenas como um espaço físico, mas como um espaço social onde se desenvolvem relações de poder e disputas pelo uso e apropriação do solo urbano. A questão fundiária e imobiliária, marcada pela disputa pela apropriação das rendas imobiliárias e o conflito em torno da propriedade, é central para entender como o território é produzido e transformado.

A criação de novas territorialidades urbanas pelo Estado desde o início do processo de urbanização tem sido caracterizada por uma clara demarcação espacial. Os limites de atuação são precisos, e órgãos de fiscalização, controle municipais e policiamento exercem o controle social por meio do controle de áreas específicas. Este fenômeno é particularmente relevante para as cidades brasileiras, onde a complexidade e a diversidade dos territórios urbanos exigem uma análise detalhada e rigorosa.

No contexto do direito à cidade e do direito urbanístico, é fundamental compreender que a cidade não é apenas uma unidade da divisão político-administrativa local, mas também um território de atuação de empresas e um nó central na rede territorial dessas entidades. As empresas privadas utilizam o espaço urbano como base para administrar seus negócios, que podem se espalhar por todo o território nacional ou até mesmo alcançar outros países, de forma que, uma cidade pode controlar um território cujos limites, virtualmente, extrapolam inclusive os do país ao qual pertence. (Silva, 2018, p. 106).

Os limites territoriais urbanos podem ser demarcados de forma clara e paupável, como no caso dos controles estatais e empresariais, contudo, outros territórios, como aqueles controlados pelo crime organizado ou atividades ilegais, possuem demarcações simbólicas. Esses limites são observados através das condutas, posturas, vestimentas e formas de comunicação dos indivíduos que controlam o território. (Barbato Jr, 2003).

Exemplos claros são os territórios das milícias e do narcotráfico, onde cada grupo desenvolve estratégias próprias para o controle do território, incluindo a administração de quem entra e quem sai e a imposição de normas de comportamento dentro dos seus limites. Em alguns casos, esses territórios podem funcionar de forma consensual ou conflituosa,

compartilhando o espaço durante diferentes períodos do dia ou da noite. (Cruz; Birnfeld, 2021).

Além disso, são lugar comum nas cidades brasileiras a subsistência de espaços de exclusão, organizados por condomínios fechados, shopping centers e centros empresariais. Esses locais mantêm territorialidades de exclusão, restringindo e controlando o acesso aos indivíduos externos e ordenando os usos do território em seu sentido lato para aqueles que estão dentro de seus muros e grades.

A compreensão dessas dinâmicas territoriais é crucial para o planejamento urbano e a formulação de políticas públicas eficazes, principalmente as de moradia e principalmente no Brasil. O reconhecimento e a análise das diversas territorialidades urbanas permitem uma abordagem mais democrática e inclusiva na gestão das cidades, promovendo o Direito à Cidade e assegurando um desenvolvimento urbano sustentável e equitativo.

Dessa maneira, se tem que uma das principais convergências entre aquilo que foi produzido como teorias estrangeiras e brasileiras do Direito à Cidade é a crítica ao modelo de urbanização capitalista que, segundo Lefebvre, Marcuse, Borja, Castells e Harvey, transforma a cidade em mercadoria, perpetuando a segregação espacial e a exclusão social da classe proletária que produz o espaço urbano. No Brasil, essa crítica é reforçada pela observação de como as políticas urbanas frequentemente favorecem os interesses do mercado imobiliário em detrimento das necessidades das populações mais vulneráveis.

No entanto, uma divergência significativa é a ênfase brasileira nas especificidades locais, como a informalidade urbana e a necessidade de integração das favelas e assentamentos precários, assim como os números alarmantemente crescentes do déficit habitacional no país. Portanto, ao compreender brevemente as bases epistemológicas do Direito à Cidade, fica evidente que este conceito não se limita a uma demanda teórica, mas se manifesta concretamente nas práticas sociais de resistência e reivindicação.

O entendimento desse direito em suas diversas concepções, conforme discutido é crucial a fim de desvelar as dinâmicas de exclusão e segregação presentes nas cidades modernas e que afetam de forma tão aguda o rumo tomado pelas políticas públicas de moradia. Assim, passa-se à análise de como esses conceitos se materializam nas lutas e nas práticas diárias por uma cidade mais inclusiva e justa, explorando movimentos

sociais relevantes no Brasil e examinando casos concretos de resistência e transformação urbana.

2.2 O Direito à Cidade na prática: manifestações na prática social pela garantia de acesso à cidade

Esta seção analisa como o conceito de Direito à Cidade se manifesta na prática social, investigando as ações e mobilizações que buscam transformar a realidade urbana. Movimentos sociais relevantes, como o Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU) Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLM), o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB), a União Nacional por Moradia Popular (UNMP) e a Central Única das Favelas (CUFA), são descritos para ilustrar a luta pelo acesso à cidade e seus bens no contexto brasileiro.

Além disso, examina casos concretos de lutas por moradia e acesso aos bens urbanos, avaliando o impacto dessas mobilizações na formulação e implementação de políticas públicas. Este enfoque permite uma compreensão mais completa de como o Direito à Cidade é reivindicado e exercido na prática, refletindo as demandas e aspirações das populações urbanas marginalizadas.

A análise das manifestações práticas do Direito à Cidade revela uma intersecção entre teoria e práxis, na qual os movimentos sociais emergem como protagonistas na luta por uma cidade mais justa e acessível, e como catalizadores da realização do Direito à Cidade. Essas mobilizações não apenas denunciam a precariedade das condições de vida nas periferias urbanas e tomam, através da ação direta, a solução do problema como sua responsabilidade, mas também pressionam a superestrutura a reconhecer e atender essas demandas através de políticas públicas efetivas.

O estudo desses movimentos e de casos específicos de luta por acesso à cidade fornece dados e uma mirada essencial para o desenvolvimento do trabalho sobre as estratégias de resistência e as conquistas alcançadas na busca pela garantia do Direito à Cidade e à moradia digna. Por esse motivo, partindo da ideia, de que a *episteme* do Direito à Cidade é composta pelas construções teóricas, com seus princípios e diretrizes e pela prática que, no dia-a-dia, nas lutas, pressões políticas, técnicas e métodos que validam ou invalidam a teoria⁵, é que se procura conhecer mais sobre como se

5 De acordo com Foucault, a *episteme* não se refere apenas ao conhecimento teórico, mas

dá essa prática e como ela se constitui e seus efeitos na realidade urbana, principalmente no Brasil. (Foucault, 2011).

Como já discutido anteriormente, o estado de crise urbana que atinge as cidades contemporâneas vai ter efeitos sensíveis nas vidas de uma enorme parcela da população urbana, mormente nas vidas das pessoas social e espacialmente excluídos da centralidade das cidades em seu sentido estrito, espacial, e do seu sentido amplo, da centralidade dos bens que a vida urbana proporciona. O mesmo impulso que faz surgir o Direito à Cidade teórico, qual seja, a indignação com as injustiças do espaço urbano do capitalismo industrial e pós-industrial, é que faz surgir, de maneira concomitante ou até mesmo anterior, o Direito à Cidade prático.

O modelo de urbanização neoliberal implementado nos grandes centros urbanos não beneficia as políticas públicas de habitação que, em contrapartida intensificou as ações dos movimentos sociais, reivindicando a adoção de políticas que promovam uma disputa territorial mais equitativa. Embora, no Brasil, legalmente, a função social da terra esteja estabelecida por lei há quase trinta anos, o direito à moradia há quase vinte e cinco e o Estatuto da Cidade há vinte e um anos, a aplicação na prática de suas garantias, princípios e diretrizes ainda é muito limitada e inadequada para suprir as demandas habitacionais e por acesso à cidade da coletividade (Sanches, 2017).

Nesse contexto, a sociedade civil organizada em movimentos sociais atua com uma duplicidade de funções, sendo (i) intérprete e porta-voz da coletividade representada por si em suas demandas por direitos positivos ou negativos em face do Estado e suas instituições e (ii) como ator direto na consolidação e atenção desses direitos em face da inação ou indiferença dos poderes públicos em face de suas necessidades desassistidas. Apesar de não faltarem elementos jurídicos e normativos que busquem a garantia dos direitos urbanísticos demandados, muitos desses direitos não atingem uma parcela grande da população, como já demonstrado, configurando o desarranjo entre a política urbana praticada e a estabelecida nas normas positivadas.

No Brasil, a Constituição Federal consagra a moradia como um direito social fundamental (artigo 6º), estabelece a função social da propriedade (artigo 5º, inciso XXIII) e define as diretrizes da política urbana (artigos 182 e 183); o Estatuto da Cidade exige que cidades com

também às práticas, às formas de percepção e aos modos de raciocínio que são considerados válidos e legítimos em um dado período.

mais de 20.000 habitantes elaborem planos diretores com zoneamentos específicos para moradia social.

Além disso, a Lei Federal nº 11.124/2005 prioriza o uso de terrenos públicos para projetos habitacionais de interesse social. No âmbito internacional, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, por meio do Comentário Geral nº 4, examina o direito à moradia adequada, destacando a segurança jurídica da posse e prevendo a proteção contra remoções forçadas e ameaças.

Mesmo assim, no Brasil, a responsabilidade pelo destino das famílias vulneráveis tem sido colocada nas mãos do Poder Judiciário, uma vez que muitas dessas famílias não possuem propriedade formal de suas moradias, o que resulta em uma judicialização excessiva das políticas públicas urbanas (Sanches; Alves, 2016). Além disso, os poderes públicos municipais têm se mostrado omissos ao não declarar áreas ocupadas como especiais de interesse social, ao não mediar conflitos fundiários e ao não gerir reassentamentos para os desalojados (Fernandes; Bragato, 2018. p. 215-216).

Assim, as remoções forçadas frequentemente ocorrem como resultado de decisões judiciais, sem qualquer intervenção municipal para garantir o direito à moradia das pessoas afetadas. Essa dinâmica, além da evidente filiação do Estado à estratégia neoliberal de deixar a cabo do mercado a regulação das questões urbanas e de moradia, faz com que a atuação direta de movimentos organizados ou coletivos de pessoas em déficit habitacional busquem nas ações diretas a satisfação de suas necessidades e direitos que estão, de fato, garantidos no arcabouço normativo positivado por esse mesmo Estado.

Atualmente, o capitalismo se expressa sob uma perspectiva financeira que redefine a habitação, afastando-a de seu caráter de bem social e transformando-a em mercadoria e ativo financeiro, sendo essa mudança a causa para a hegemonia desse sistema. Nos últimos anos, observa-se a habitação se tornando um elemento crucial na reestruturação das operações do capitalismo contemporâneo, declarando o advento e a permanência da era da supremacia financeira, do capital especulativo e do crescente domínio da extração de renda em detrimento do capital produtivo. (Rolnik, 2019, p. 26-27)

A financeirização da habitação tem transformado profundamente a forma como as cidades são planejadas e construídas, sendo as políticas urbanas são frequentemente moldadas pelos interesses do mercado

imobiliário e financeiro, resultando em um modelo de urbanização excludente e segregador. Áreas centrais valorizadas, muitas vezes pelo emprego de recursos do Estado, são ocupadas por empreendimentos de alto padrão, enquanto populações de baixa renda são relegadas às periferias, sem acesso adequado a serviços e equipamentos públicos e infraestrutura básica.

Este processo violento de especulação imobiliária, aliada com novas formas de exploração do solo urbano como, por exemplo os aplicativos de locação por curtos períodos, e os processos de gentrificação intensificam a desigualdade urbana, elevando os preços dos imóveis e dos aluguéis, expulsando os moradores originais de seus bairros, uma vez que

A gentrificação ocorre quando a lacuna é suficientemente grande para que os promotores imobiliários comprem barato, paguem os custos de construção e lucrem com a sua recuperação urbanística, ao mesmo tempo que lhes permite pagar juros sobre empréstimos hipotecários e alugar a construção, e depois vender o produto final a um preço. Isso deixa lucros vantajosos para o desenvolvedor. (tradução nossa) (Smith, 1979, p. 545).

A gentrificação deforma as características culturais de um determinado espaço e território ocupado pelo capital especulativo, uma vez que traz consigo uma lógica de dar ao espaço uma funcionalidade específica, voltada à produção e reprodução de bens vendáveis e capazes de extrair lucro. Essa lógica funcionalista se impõe sobre todos os aspectos da arquitetura urbana e das políticas de planejamento urbano, tanto nas cidades do capitalismo central quanto periférico.

Qualquer elemento que não contribua para o crescimento econômico e a conversão do espaço urbano em mercadoria tende a ser eliminado ou deslocado para as periferias, onde o controle exercido pelo Estado e pelo mercado é socialmente indiferente. Esse movimento não só desloca as populações originais como também desmantela redes comunitárias e culturais estabelecidas, transformando a identidade desses bairros. (Cruz, 2021).

Áreas que são focos de atividades criativas, artísticas, intelectuais ou políticas, e que abrigam movimentos culturais dinâmicos, tornam-se alvos do mercado imobiliário. Com o suporte do poder estatal, esses locais sofrem processos de descaracterização para se tornarem atrativos a novos negócios ou investidores, que enxergam na gentrificação uma oportunidade de valorização dos imóveis.

Essa alienação do capital cultural – que para Bourdieu⁶ (2001) pode ser uma fonte de poder e vantagem social, funcionando muitas vezes de maneira semelhante ao capital econômico –, parte da classe trabalhadora que construiu o espaço gentrificado se reflete em uma apropriação dessa riqueza por parte das classes hegemônicas, que busca para si

un conjunto de elementos simbólicos (habilidades, gustos, actividades, vestimenta, costumbres, bienes materiales, títulos, etc.) que se adquieren al formar parte de una clase social en particular. Compartir formas similares de capital cultural con los otros – el gusto por las mismas películas, por ejemplo, o un título de una universidad de la Ivy League – genera un sentido de identidad colectiva y de posición de grupo (“gente como uno”). (Routledge Sociology, 2016).

Esse fenômeno desestrutura comunidades e contribui para o aumento do déficit habitacional, já que as novas moradias construídas não são acessíveis para a maioria da população que já vivia nesses locais ou que buscam acessar esse espaço renovado. Diante desse cenário, os movimentos sociais desenvolvem estratégias de resistência para enfrentar os desafios impostos pela financeirização da habitação e pela segregação urbana, sendo que, entre essas estratégias, destacam-se as ocupações, a autogestão habitacional, a participação em conselhos e fóruns de políticas públicas, e a promoção de projetos comunitários (Tatagiba; Paterniani; Trindade, 2012).

As ocupações de terrenos e prédios abandonados são uma forma de ação direta utilizada pelos movimentos sociais para chamar atenção para a crise habitacional e pressionar o poder público a tomar medidas concretas. Essas ocupações fornecem moradia temporária para famílias sem teto e servem como espaços de organização e mobilização comunitária.

As ocupações, sendo ações disruptivas e de alto risco, geralmente fortalecem a coesão interna dos grupos organizados. No entanto, essas ações podem enfraquecer a solidariedade externa ao movimento devido à incerteza que provocam, pois sempre há a possibilidade do uso de violência, além do questionamento que fazem a princípios socialmente valorizados, como a propriedade privada (Tatagiba; Paterniani; Trindade, 2012, p. 409-410).

No entanto, ao tratar das ocupações que se multiplicam pelo centro da cidade de São Paulo Ferrara, Gonsales e Comarú vão esclarecer que

6 O autor destaca que a distribuição desigual do capital cultural contribui para a reprodução das desigualdades sociais, pois aqueles que possuem mais capital cultural tendem a ter melhores oportunidades e acesso a recursos adicionais.

As ocupações realizadas pelos sem-teto [...], por exemplo, cumprem objetivos diversos: pressionar o poder público por políticas de habitação na região central da cidade; ampliar a visibilidade do problema da moradia; viabilizar abrigo (mesmo que provisório) para inúmeras famílias [...]; e criar perspectiva de diálogo para um eventual projeto habitacional no prédio em questão, a partir de regularização fundiária e da reforma do edifício. (Ferrara; Gonsales; Comarú, 2019, p. 814)

Exemplos dessas ações incluem a Ocupação Povo Sem Medo, organizada pelo MTST, a Ocupação Lanceiros Negros em Porto Alegre, e as ocupações lideradas pelo MNLM em várias cidades do país (Fernandes e Bragato, 2018). Outra estratégia importante adotada pelos movimentos sociais é a autogestão habitacional que se ao longo da experiência de interação conflitiva com o Estado, desenvolveu um conjunto de práticas e rotinas que conformaram um repertório de ação. Nesse repertório, destacam-se como estratégias principais, embora não exclusivas, como a construção por mutirão autogestionário. (Tatagiba; Paterniani; Trindade, 2012, p. 401).

Nesse modelo, os próprios moradores são responsáveis pelo planejamento, construção e gestão de suas moradias, sendo imprescindível uma organização rigorosa e autogestão eficiente dos ocupantes para tornar o espaço habitável. Isso envolve a limpeza, a remoção de entulhos, a conexão de instalações de água e eletricidade, além de outros reparos emergenciais necessários para acomodar, ainda que temporariamente, dezenas ou centenas de famílias. (Ferrara; Gonsales; Comarú, 2019, p. 816).

A participação em conselhos e fóruns de políticas públicas é uma estratégia utilizada pelos movimentos sociais para influenciar a formulação e implementação de políticas urbanas. O Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU), criado no contexto da Assembleia Nacional Constituinte de 1987, por exemplo, reúne diversas entidades e movimentos sociais que atuam na defesa do Direito à Cidade, promovendo debates e propostas para a reforma urbana e a garantia de direitos, além de exercer pressão diretamente junto aos poderes Executivo e Legislativo para a atenção de suas demandas (Maricato, 2013).

Os movimentos sociais têm ocupado cada vez mais espaços na estrutura institucional que surgiram nas últimas décadas participando da deliberação e gestão de políticas públicas, sendo atores em conselhos, orçamentos participativos, fóruns e comitês de bacia, entre outros. (Tatagiba; Paterniani; Trindade, 2012, p. 414). Paralelamente a esses canais institucionais, diversas ferramentas de luta insurgente também têm

sido adotadas como grupos de base que se organizam com o propósito de promover a formação política e conscientizar as pessoas sobre seu papel como protagonistas e sujeitos de direitos. (Ferrara; Gonsales; Comarú, 2019, p. 814)

Para enfrentar os desafios impostos pela crise das cidades brasileiras, é necessário fortalecer a articulação e a cooperação entre os movimentos sociais, as comunidades afetadas e os aliados em diferentes níveis da atuação cidadã. Dessa maneira, os movimentos sociais seguem pressionando o poder público e promovendo a participação cidadã nos processos de planejamento e gestão urbana e administração pública.

Os movimentos de luta por moradia, desempenham um papel crucial nessas disputas, evidenciando uma notável habilidade de mobilização e pressão, sendo importância desses organismos podendo ser atribuída, em grande parte, à sua capacidade de aprender com as experiências de interação conflitiva com o Estado quando este toma lugar de porta-voz do capital especulativo urbano. (Tatagiba; Paterniani; Trindade, 2012, p. 400-401).

Nesse sentido, essas manifestações políticas, subjetivas e com contornos definidos na realidade social do Direito à Cidade no Brasil demonstram a interseção entre teoria e práxis, dando forma e vida ao tema. Os movimentos sociais, nesse cenário, vão desempenhar um papel essencial na luta pela garantia desse direito, atuando como intermediários entre as demandas da população por acesso à cidade e o Estado, que deve atuar como realizador dessas demandas na forma de políticas públicas.

Através de ações diretas, ocupações e negociações, esses movimentos pressionam por mudanças e promovem, com seus próprios meios a inclusão social e urbana nos locais onde atuam, sendo a luta por moradia digna e por uma cidade justa, nesse paradigma de omissão estatal dolosa, um desafio contínuo e indispensável para a garantia do Direito à Cidade. O futuro da garantia plena do Direito à Cidade no Brasil vai depender inevitavelmente da capacidade desses movimentos de continuarem se fortalecendo, promover a participação cidadã e desenvolver, diretamente junto à institucionalidade, políticas públicas que atendam às necessidades das populações urbanas marginalizadas.

Em face dessas discussões teóricas e das idiossincrasias da prática do Direito à Cidade no Brasil, torna-se imprescindível aprofundar a análise sobre o Direito à Moradia Digna, um direito humano fundamental intrinsecamente ligado ao Direito à Cidade em uma relação

de interdependência existencial de ambos conceitos. A moradia digna, enquanto componente essencial do bem-estar humano, está enraizada em instrumentos normativos e diretivas internacionais de Direitos Humanos, que estabelecem diretrizes para a garantia desses direitos e seus *standards* no âmbito dos Estados Nação.

A seguir, será feita uma análise detalhada da definição e contextualização do direito à moradia digna, sua eficácia na prática, e a interseção com outros direitos fundamentais. Esta abordagem permitirá uma compreensão mais ampla dos desafios e barreiras para a efetivação desse direito no Brasil e na América Latina, bem como de que forma os poderes públicos têm conseguido, ou não, lidar com as demandas coletivas por acesso à cidade à moradia digna, nos moldes das suas múltiplas manifestações: teórica-científica, prática social e jurídica.

2.3 O Direito à Moradia Digna: direito humano, fundamental e social

A moradia digna é amplamente reconhecida como um direito humano essencial e fundamental, indispensável para garantir uma vida segura e confortável, indo além do simples abrigo, abrangendo condições adequadas de habitabilidade, segurança, acessibilidade, localização e disponibilidade de serviços essenciais como água, saneamento e energia. Esse direito é afirmado e exigido por diversas normas e estatutos internacionais, como o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), as conferências da ONU Habitat I, II e III, e a Carta Mundial pelo Direito à Cidade, os quais impõem aos signatários e executores a obrigação de implementar suas diretrizes.

Essas diretrizes internacionais sublinham a importância da moradia adequada como um pilar central para o desenvolvimento humano, social e econômico, promovendo a inclusão social e a justiça urbana. Contudo, a concretização prática deste direito continua a enfrentar desafios substanciais, com um número considerável de indivíduos em todo o mundo e principalmente na periferia do capitalismo global vivendo em condições inadequadas e desprovidos de acesso a serviços básicos e infraestrutura essencial para uma vida digna.

Para uma compreensão mais ampla do direito à moradia digna, é necessário, portanto, explorar sua definição e fundamentação nas normas internacionais, bem como avaliar a eficácia dessas disposições na tarefa de

direcionar os Estados em buscar o cumprimento dessas diretrizes. Embora os princípios estabelecidos pelo PIDESC e outras disposições a nível internacional representem avanços significativos no reconhecimento do direito à moradia, a efetivação desse direito por meio de políticas públicas eficazes continua sendo um desafio global crescente em um cenário de expansão da crise urbanística.

Ademais, é essencial examinar a interseção entre o direito à moradia e outros direitos fundamentais, como o direito à cidade, à saúde e ao meio ambiente equilibrado. Avaliar a eficácia das disposições internacionais, identificar os principais obstáculos e desenvolver estratégias para superá-los são etapas cruciais para concretizar o direito à moradia digna.

Dessa maneira, se passa à análise desses instrumentos e documentos internacionais de forma mais específica, buscando compreender seus conteúdos, natureza jurídica, força coativa, princípios e diretrizes. Com esse esforço será possível compreender se e de que forma os Estados Nação, principalmente o Brasil, estão convergindo com a comunidade internacional na intenção de assegurar o direito à moradia e à cidade para os seus cidadãos.

O reconhecimento do direito à moradia adequada tem suas raízes na ampliação dos princípios presentes na legislação internacional de direitos humanos, em particular, o artigo 11 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1976, ao qual o Brasil aderiu, desempenhou um papel crucial. Nas palavras do Pacto:

Artigo 11

§1. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medida apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

§2. Os Estados-partes no presente Pacto, reconhecendo o direito fundamental de toda pessoa de estar protegida contra a fome, adotarão, individualmente e mediante cooperação internacional, as medidas, inclusive programas concretos, que se façam necessários para:

1. Melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo aperfeiçoamento ou reforma dos regimes agrários, de maneira que

se assegurem a exploração e a utilização 6 mais eficazes dos recursos naturais.

2. Assegurar uma repartição eqüitativa dos recursos alimentícios mundiais em relação às necessidades, levando-se em conta os problemas tanto dos países importadores quanto dos exportadores de gêneros alimentícios.

A interpretação e a aplicação deste pacto, juntamente com a influência da Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas de 1948, que estabelece em seu art. 25 que

Todos os seres humanos têm direito a um padrão de vida capaz de assegurar a saúde e bemestar de si mesmo e da sua família, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora do seu controle.

Foram determinantes para afirmar a moradia como um direito inalienável e essencial ao bem-estar humano. Cabe, contudo, contextualizar a importância dos direitos humanos como a construção histórica de garantias fundamentais as quais todos os seres humanos são destinatários em face das violações a esses direitos que foram de forma sistemática levadas a cabo pelos agentes políticos no cenário global.

Bobbio (2004, p. 9) sustenta que esses direitos não surgem de uma vez só, nem são concedidos de maneira definitiva; ao contrário, seu desenvolvimento é gradual e contínuo⁷. A fundamentação histórica dos direitos do homem é evidente em diversos contextos, sendo a liberdade religiosa, por exemplo, é um resultado direto das guerras de religião levadas a cabo na Europa durante os cismas cristãos.

Já as liberdades civis, por sua vez, derivam das revoluções burguesas do século XVIII contra o absolutismo do *ancien régime* e a liberdade política e as liberdades sociais emergem do movimento dos trabalhadores assalariados, dos camponeses com pouca ou nenhuma terra, e dos empobrecidos do século XIX e XX que se levantaram em revoluções anarquistas e socialistas contra a opressão do capitalismo industrial incipiente.

7 Sobre o tema, Bobbio (2004, p. 20) complementa: “Os direitos elencados na Declaração não são os únicos e possíveis direitos do homem: são os direitos do homem histórico, tal como este se configurava na mente dos redatores da Declaração após a tragédia da Segunda Guerra Mundial, numa época que tivera início com a Revolução Francesa e desembocara na Revolução Soviética”.

Esses grupos sociais, ao longo do tempo, passaram a exigir dos poderes públicos não apenas o reconhecimento das liberdades negativas e da liberdade pessoal, mas também a adoção de políticas que protegessem o trabalho contra o desemprego, proporcionassem os primeiros rudimentos de instrução contra o analfabetismo, a moradia em face do desalojamento forçado e garantissem assistência para a invalidez e a velhice. Tais demandas refletem carências que os ricos proprietários podiam satisfazer por si mesmos, mas que necessitavam de intervenção pública para serem atendidas aos menos favorecidos (Bobbio, 2004, p. 9).

Ademais,

Os direitos fundamentais rompem, por razões substanciais, o quadro nacional, porque eles, se querem poder satisfazer as exigências a serem postas a eles, devem abarcar os direitos do homem. Os direitos do homem têm, porém, independentemente de sua positivação, validade universal. Eles põem, por conseguinte, exigências a cada ordenamento jurídico. Uma contribuição importante para a sua imposição mundial prestou e presta a declaração dos direitos do homem universal, de 10 de dezembro de 1948. Os direitos do homem tornaram-se vinculativos jurídico-positivamente no plano internacional pelo pacto internacional sobre direitos civis e políticos, de 19 de dezembro de 1966. Uma peça paralela a ele é o pacto internacional sobre direitos econômicos, sociais e culturais, do mesmo dia, que, certamente, está dotado com força de imposição muito menor. Ao lado deles e de outros pactos postos mundialmente colocam-se convenções regionais. Tudo isso cria comunidades substanciais. (Alexy, 2015, p. 55-56).

Nesse sentido, para Alexy (2008, p. 433-499) os direitos de sociais referem-se àqueles em que o indivíduo possui uma reivindicação contra o Estado para obter bens ou serviços que, caso dispusesse de recursos financeiros suficientes e houvesse uma oferta adequada no mercado, poderia igualmente adquirir de agentes privados. No âmbito dos direitos fundamentais sociais, como o direito à assistência social, ao emprego, à habitação e à educação, esses direitos são predominantemente classificados como direitos de prestação em sentido estrito.

Fica evidente, portanto, a localização do direito à moradia no campo dos direitos sociais, econômicos e culturais, que têm como característica essencial ser uma dimensão imprescindível dos direitos fundamentais, com seu reconhecimento sendo essencial para a promoção da justiça social uma vez que garante bens acessíveis às classes mais ricas através dos direitos de propriedade, mas negado àqueles que não têm acesso sem a intervenção do Estado (Miranda, 2008). Assim, como previsto por Bobbio,

O campo dos direitos sociais, finalmente, está em contínuo movimento: assim como as demandas de proteção social nasceram com a revolução industrial, é provável que o rápido desenvolvimento técnico e econômico traga consigo novas demandas, que hoje não somos capazes nem de prever. A Declaração Universal representa a consciência histórica que a humanidade tem dos próprios valores fundamentais na segunda metade do século XX. É uma síntese do passado e uma inspiração para o futuro: mas suas tábuas não foram gravadas de uma vez para sempre. (Bobbio, 2004, p. 20-21).

Em verdade, em 1948, quando da compilação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, não se entendia como uma necessidade incluir de forma literal a garantia a todos de uma moradia digna, uma vez que, historicamente, o problema do déficit habitacional urbano apenas se agravaria de forma mais sensível a partir dos anos 1960. Por essa razão que, na Assembleia Geral das Nações Unidas de 1966, ocasião da formulação do PIDESC – em vigor a partir de 1976 – já era incluído textualmente o direito à moradia como uma garantia a ser assegurada pelos Estados signatários, que se comprometem a adotar medidas para a realização, ainda que progressiva, dos direitos contidos no Pacto, a fim de conceder padrões mínimos de dignidade aos seus cidadãos.

É logo em seguida, no ano de 1978 que é realizado em Vancouver no Canadá a primeira Conferência da ONU sobre a questão das cidades, também conhecida como Primeira Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos ou Habitat I. Originada da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat I), a ONU-Habitat é responsável por coordenar iniciativas relacionadas aos assentamentos humanos, com suas atividades envolvendo a disseminação global de informações sobre habitação e desenvolvimento sustentável, além de fornecer assessoria técnica para enfrentar os desafios crescentes que afetam cidades de diversas magnitudes e com diversas constituições espaciais, sociais e culturais, compreendendo 154 programas técnicos, conduzidos em 90 países (ONU-Habitat, 2024).

A agência desempenha um papel importante no apoio aos governos na criação de políticas e estratégias voltadas para o fortalecimento da gestão autossuficiente, tanto em nível nacional quanto local, agindo em diversas instâncias de governança urbana. Suas iniciativas são direcionadas para garantir habitação acessível universal, melhorar a administração urbana, diminuir a pobreza nas cidades e elevar a qualidade de vida nos assentamentos mais vulneráveis. (ONU-Habitat, 2024).

A primeira das conferências, a de Vancouver – 1978, trouxe como princípio delineado a criação de cidades mais justas: “As políticas de assentamentos humanos podem atuar como instrumentos eficazes para uma distribuição mais equitativa de renda e oportunidades” (ONU - Habitat, 1976b, tradução nossa), bem como apresentou os Estados como atores cruciais e indispensáveis na criação e execução de políticas públicas para as cidades, com ênfase especial na formulação e implementação de políticas habitacionais e na melhoria da infraestrutura urbana, consideradas fundamentais para elevar a qualidade de vida nos assentamentos urbanos precários. (ONU - Habitat, 1976b). Essa ênfase na ação do Estado como agente capaz de conduzir as mudanças necessárias para alcançar o princípio de justiça urbana da Habitat I é um reflexo do seu tempo: anterior à guinada neoliberal dada pela maioria dos países ocidentais nas décadas de 80 e 90, o documento compilado na primeira Conferência Habitat, torna a cidade como ponto central dos assentamentos humanos, com metas focadas na equidade do espaço urbano e na acessibilidade aos serviços públicos.

De acordo com o documento, o desenvolvimento econômico deve ser um instrumento para atender às necessidades humanas, visando melhorar a qualidade de vida dos habitantes, não devendo ser um fim em si mesmo. Nos termos da Declaração de Vancouver para Assentamentos Humanos, esse propósito fica ainda mais evidente:

A terra é um dos elementos fundamentais nos assentamentos humanos. Todo Estado tem direito de tomar as medidas necessárias para manter sob o controle público o uso, a posse, a alienação e a reserva da terra. Todo Estado tem o direito de planejar e regular o uso da terra, que é um de seus recursos mais importantes, de tal forma que o crescimento dos centros populacionais urbanos e rurais seja baseado em um plano abrangente de utilização. Tais medidas devem assegurar a realização dos objetivos fundamentais da reforma social e econômica para todos os países, em conformidade com o seu sistema nacional fundiário e a legislação. (ONU – Habitat, 1976a).

O Plano, composto por 64 orientações, é estruturado em cinco dimensões: Políticas e Estratégias de Assentamentos; Planejamento de Assentamentos; Abrigo, Infraestrutura e Serviços; Terra, Participação Pública e Gestão e Administração. Essas dimensões configuram campos estratégicos de ação para alcançar os objetivos e metas da política de assentamentos proposta no Habitat I, devendo as medidas propostas ser integradas a uma política de desenvolvimento humano, com o objetivo de aprimorar fisicamente os assentamentos, abrangendo tanto a infraestrutura quanto a habitação e, em contrapartida, tais medidas igualmente se

configuram como um setor econômico estratégico, essencial tanto para o fortalecimento da economia quanto para a geração de empregos. (Ivo, 2016, p. 165).

É dada nessa primeira conferência uma especial importância para a questão da participação democrática da população nas tomadas de decisão sobre as políticas públicas urbanísticas e no planejamento urbano como um todo. Dessa forma, advogava-se pela criação e fortalecimento de mecanismos participativos para a formulação de planos de ação e projetos voltados aos assentamentos humanos, incentivando a conscientização dos envolvidos e a viabilização de processos inovadores para a nova agenda urbana que se propunha no período, conforme se observa no corpo do texto. (ibid.).

Aos cidadãos devem ser fornecidas oportunidades para envolvimento direto nas decisões que afetam profundamente suas vidas. Tal participação pode aumentar a consciência dos cidadãos sobre a complexidade e a inter-relação dos problemas e a necessidade urgente de concertação. O envolvimento dos cidadãos também pode ser um meio importante de fazer uso criativo de sua engenhosidade e habilidades, tornando, assim, eficaz o uso de fontes muitas vezes inexploradas. (ONU-Habitat, 1976b, tradução nossa).

Fica evidente que a Conferência ONU-Habitat I tinha uma agenda social bastante definida, relegando a responsabilidade pela construção de um espaço urbano crescente orientado para a inclusão não somente física das pessoas marginalizadas aos centros das cidades, mas também social, com o Estado como mediador e garantidor do acesso aos comuns urbanos, como também participativa, com a abertura democrática para a discussão, decisão e condução dos *affairs* da urbanização. A classe trabalhadora que estava efetivamente trabalhando para a expansão da vida urbana em escala global, deveria se apropriar da sua obra de forma plena, seja do usufruto de seus bens, seja da própria condução de sua política.

Essas recomendações, princípios e diretrizes tiveram impacto nas políticas conduzidas nos Estados signatários de então, muitos adotando ou expandindo políticas públicas de habitação social, bem como inspirando a ação dos movimentos sociais que demandavam pelo cumprimento, no âmbito político nacional, dos mandamentos da Habitat I. Contudo, na realidade, se observou uma omissão significativa na implementação efetiva dessas diretrizes, uma vez que, muitos governos, embora signatários e, portanto, responsáveis pelos compromissos firmados, não conseguiram ou

não se empenharam, ou optaram por não tomar providências capazes de transformar as recomendações em políticas concretas.

Essa lacuna entre o ideal proposto pela conferência e a prática observada nos anos subsequentes destaca a permanência dos desafios na produção de uma urbanização inclusiva, justa, acessível e participativa de forma universal. O tema da urbanização e seus problemas voltariam a ser discutidos de maneira aprofundada na Conferência ONU-Habitat II, realizada em Istambul em 1996, onde novas estratégias e compromissos foram estabelecidos para enfrentar as questões urbanas globais.

Após vinte anos, a comunidade internacional volta a se reunir, desta vez na maior cidade da Turquia, para rediscutir os temas da vida urbana, que já havia crescido de 37,7% da população mundial em 1975 para 44,8% em 1995⁸ (ONU, 2018), trazendo com esse incremento novos desafios e realidades que não poderiam ser alcançadas ou previstas pela Conferência de Vancouver. O texto da Conferência ONU-Habitat II redonda em muitos aspectos o documento anterior, uma vez que,

Esta conferência em Istambul marca uma nova era de cooperação, uma era da cultura da solidariedade. À medida que entramos no século XXI, nós oferecemos uma visão positiva dos assentamentos humanos sustentáveis, um senso de esperança para o nosso futuro comum e um estímulo para enfrentarmos um desafio verdadeiramente válido e comprometedor, o de construirmos juntos um mundo onde todos possam viver em uma morada segura, com a promessa de uma vida decente, com dignidade, boa saúde, segurança, felicidade e esperança. (ONU-Habitat II, 1996).

O documento de 1996 é estruturado em torno de dois pilares principais: “Desenvolvimento de Assentamentos Humanos Sustentáveis em Todo o Mundo” e “Moradia Adequada para Todos”, os quais visam promover uma forma de desenvolvimento sustentável que combina crescimento populacional, o desenvolvimento humano e das políticas de garantias sociais, a proteção ambiental com a manutenção de níveis elevados de crescimento econômico (Ivo, 2016, p. 167). Essas novas diretrizes estabelecidas globalmente têm como base essa combinação que, no longo prazo, provaram não ser conciliáveis se o que se vislumbra são cidades justas e sustentáveis.

8 No ritmo atual, a estimativa é que a população urbana passe de 56% do total global em 2021 para 68% em 2050. “As cidades sofreram o impacto da pandemia. As áreas urbanas já abrigam 55% da população mundial, e esse número deve crescer para 68% até 2050. (ONU – Habitat, 2022).

A Habitat II inovou em comparação à conferência anterior no que diz respeito ao reconhecimento da necessidade de se considerar como sujeitos mais vitimizados pelos problemas da crise urbana global populações como os migrantes, idosos, mulheres, crianças e jovens, pessoas com deficiências, povos indígenas e em situação de vulnerabilidade socioeconômica. (ONU-Habitat II, 1996)⁹. Na Declaração de Istambul de 1996 o foco mudou para garantir o acesso à moradia – seja por meio da construção de novas habitações ou da melhoria das já existentes, seja pela regularização fundiária de zonas tidas como ilegais das cidades. A ideia de uma moradia segura e saudável é vista como essencial para o pleno exercício da cidadania pela Habitat II, em um claro contraste com a Declaração de Vancouver, a qual a ênfase recaía no acesso à terra e à propriedade como a principal ferramenta para combater as desigualdades. (Ivo, op. cit., 168).

Igualmente, no artigo 61 do texto final da conferência, ficam estabelecidas regras, em um rol não exaustivo, que os poderes públicos devem cumprir no objetivo de alcançar as diretrizes que orientam a nova política urbanística que se construiu na ocasião. Essas regras¹⁰ como será

- 9 Nos termos do texto final da Conferência Habitat II (1996), “Nós avaliamos, em caráter de urgência, a contínua deterioração das condições de habitação e dos assentamentos humanos. Ao mesmo tempo, reconhecemos as cidades grandes e pequenas como centros de civilização, geradoras de desenvolvimento econômico, social, espiritual e de avanços científicos. Devemos aproveitar as oportunidades apresentadas por nossos assentamentos e preservar a sua diversidade para promover a solidariedade entre todos os nossos povos.”
- 10 Colaciona-se o rol estabelecido pela Habitat II: “(a) Garantia, em termos de habitação, que a lei proíba quaisquer formas de discriminação e assegure a todas as pessoas proteção igual e eficaz contra discriminação de qualquer tipo, como raça, cor, sexo, língua, religião, opiniões políticas ou outras, origem social ou nacional, propriedade, nascimento ou outro status. (b) Garantias legais de segurança da posse e igual acesso à terra para todos, incluindo mulheres e pessoas vivendo na pobreza, além de proteção eficaz contra despejos forçados contrários à lei, considerando os direitos humanos, e que os desabrigados não devem ser penalizados pela sua condição. (c) Adoção de políticas voltadas para tornar as moradias habitáveis, acessíveis e a custos baixos e viáveis inclusive para aqueles que não são capazes de garantir habitações adequadas por seus próprios meios, dentre outras ações: Aumento da oferta de moradias de custos acessíveis por meio de medi das regulatórias e incentivos de mercado; (ii) Aumento da capacidade de compra através da provisão de subsídios e aluguel e outras formas de assistência à habitação para pessoas vivendo na pobreza; (iii) Apoio a programas comunitários, cooperativistas de aluguel sem fins lucrativos e de moradia própria; (iv) Promoção de serviços para os desabrigados e outros grupos vulneráveis, (v) Mobilização de recursos financeiros inovadores e outros recursos - públicos e privados - para habitação e desenvolvimento comunitário; (vi) Criação de mercado para estimular o setor privado a atender à necessidade de e promoção de incentivos alugueis e habitações próprias a preços acessíveis. (vii), Promoção de padrões de desenvolvimento espacial sustentável e sistemas de transporte que melhorem a acessibilidade a produtos, serviços, áreas de lazer e ao trabalho; (d) Monitoramento eficaz e avaliação das condições de habitação, incluindo a dimensão do déficit e da inadequação habitacional e, em consulta com as populações afetadas, formular e adotar políticas habitacionais apropriadas e implementar estratégias e planos efetivos para solucionar esses problemas.” (ONU-Habitat II, 1996).

visto a seguir, não são imposições vinculantes aos Estados signatários, mas sim indicações que, conforme o próprio texto disporá, têm caráter programático.

Ainda, durante a Conferência Brasileira que aconteceu paralelamente à Habitat II, foi aprovada a Carta da Conferência Brasileira Direito à Cidade e à Moradia, a qual se mostrou fundamental para alinhar a agenda brasileira às discussões internacionais sobre questões urbanas nos anos 1990. O documento também criou oportunidades para a participação ativa de organizações ligadas ao Fórum Nacional de Reforma Urbana em importantes eventos globais, como o Fórum Social Mundial e o Fórum Urbano Mundial, cujos encontros permitiram que a sociedade civil articulasse e organizasse suas pautas em torno das lutas urbanas de maneira mais coordenada e eficaz (Cafrune, 2016, p. 188), o que viria a ganhar especial importância na participação brasileira na compilação da Carta Mundial Pelo Direito à Cidade nos anos posteriores.

Entretanto, a maior inovação trazida pela nova conferência de 1996 foi a mudança em relação ao papel executado pelo Estado para o objetivo de cumprir os objetivos, princípios e diretrizes da agenda urbanística global. Em consonância com a corrente política dominante à época, principalmente nos países do capitalismo central, representada pela ordem social institucionalizada do neoliberalismo, a importância do Estado como agente primordial da condução das políticas urbanas transformadoras é dividida em igual medida com agentes do mercado, que deveria atuar em parcerias com os governos para construir esse novo espaço público.

O texto pressupõe a habitação e a construção de comunidades como motores econômicos fundamentais para o desenvolvimento econômico local e, em resposta à prevalência de assentamentos inadequados, propõem-se alternativas “inovadoras”, como o uso de novas tecnologias, o estabelecimento de linhas de crédito acessíveis para a compra de novas unidades habitacionais e a mobilização de recursos adicionais para o setor privado de construção civil habitacional (Ivo, op. cit., 168). Essas ações visavam transformar a paisagem dos assentamentos precários e promover uma melhoria significativa nas condições de vida nas cidades do final do século XX, dominadas pelo livre mercado e sem a sombra do bem-estar social, tão necessário para servir de contrapartida ao bloco socialista que, em geral, garantia a moradia sem grandes custos para os seus cidadãos.

Essas novas diretrizes estabelecem e concretizam a ideia de que o direito à moradia pode e deve ser realizado pelo mercado em sua

capacidade de regular oferta e demanda de investimentos imobiliários, liberando o Estado da incumbência de produzir políticas intervencionistas no espaço urbano. Políticas públicas voltadas para a locação social com imóveis de propriedade pública estatal como as *council housing* do Reino Unido passaram por processos de privatização, bem como nos Estados Unidos, programas como o HOPE VI de 1992, programa de renovação urbanística que colocou abaixo dezenas de milhares de unidades de moradia popular na qual apenas uma parcela similar à metade das moradias foram reconstruídas, deixando muitas famílias sem a assistência pública que gozavam anteriormente. (Rolnik, 2019; National Low Income Housing Coalition, 2019).

Steady underfunding and austerity cuts under President Reagan in the 80s led to the declining quality of public housing. In 1989, Congress created the National Commission on Severely Distressed Public Housing to survey the condition of the nation's public housing. The Commission found only a small percentage, 6%, was "severely distressed." Nevertheless Congress appropriated \$600 million to the HOPE VI program, which was publicized as an "urban-renewal" effort to demolish distressed units and replace them with mixed-income housing. The program resulted in an overcorrection for a program that really needed more funding and better management. Over 50,000 households were told they would be "temporarily" relocated, but fewer than half of them could return to their repaired homes and even fewer could afford the new mixed-income housing. Ultimately, HOPE VI left tens of thousands of public housing renters displaced and drastically decreased the public housing stock. HOPE VI was also the precursor to today's "repositioning" effort. (National Low Income Housing Coalition, 2019).

Ainda nos EUA, indo no mesmo sentido do resultado final da conferência Habitat II, em 1998, o Congresso implementou a Emenda Faircloth, que impôs severas restrições à construção de novas unidades de habitação pública, retirando dos governos locais uma ferramenta vital para enfrentar a crise de moradias acessíveis. Em vez de priorizar a habitação pública, o governo federal redirecionou seus investimentos para programas de habitação que dependiam do setor privado, como os vouchers e os créditos fiscais, alterando a abordagem tradicional de combate à falta de moradia. (HRW, 2022).

A segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos igualmente reafirmou o "compromisso com a realização plena e progressiva do direito a moradias dignas, conforme estipulado em acordos internacionais" (ONU-Habitat II, 1996). É importante observar que

o contexto desta segunda conferência diferia significativamente do da primeira, uma vez que, no contexto global, os Estados sociais estavam em crise, o Estado soviético havia se desmantelado e o neoliberalismo ganhava força e protagonismo. (Menezes, 2017, p. 41).

Além disso, foi estabelecido que, com “a colaboração de nossos parceiros públicos, privados e do terceiro setor, em todos os níveis” (ONU-Habitat II, 1996), buscando assegurar a garantia legal de posse, a “proteção contra discriminação e acesso equitativo a moradias adequadas e a preços acessíveis para todas as pessoas e suas famílias”(ONU-Habitat II, 1996). Sintomaticamente, os parceiros privados e do terceiro setor aparecem como agentes cruciais, ao lado do Estado, para assegurar a segurança na posse e o acesso a moradias dignas (Menezes, op. cit., p. 42). Nos termos do documento:

Desde a adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, o direito à habitação adequada tem sido reconhecido como um componente importante do direito a um padrão de vida adequado. Todos os Governos, sem exceção, têm responsabilidades no setor habitacional, conforme exemplificado pela criação de agências ou ministérios de habitação, pela alocação de fundos e por suas políticas, programas e projetos para o setor. A provisão de moradia adequada para todos exige ação não somente por parte de Governos, mas de todos os setores da sociedade, incluindo o setor privado, organizações não governamentais, comunidades e autoridades, além de organizações parceiras e entidades da comunidade internacional. Dentro do contexto geral de uma abordagem facilitadora, Governos devem empreender as ações apropriadas de forma a promover, proteger e garantir a realização progressiva e total do direito à habitação adequada. (ONU-Habitat II, 1996) (grifos nossos).

Observa-se no texto em particular uma característica típica do direito internacional, especialmente quando se trata de recomendações de agências internacionais e não de tratados assinados diretamente pelos Estados: as garantias são formuladas sem a força obrigatória de direitos subjetivos imediatamente exigíveis. Essa é a razão pela qual há a previsão explícita da “realização progressiva”, uma expressão bastante comum no âmbito dos direitos sociais, usada muitas vezes como um eufemismo e noutras para fundamentar o princípio da reserva do possível. (Menezes, 2017 p. 43).

Ainda, a estratégia neoliberal da segunda conferência da ONU sobre as cidades evidencia a ideia de que desde a revolução industrial, se gerou, pela primeira vez na história, uma desadaptação completamente

nova, causadora de várias patologias sociais e políticas que são exacerbadas pela política do *laissez-faire* (Dardot et al., 2024, p. 135). Uma outra estratégia utilizada pelo neoliberalismo institucionalizado é a propagação de uma ideia de que o caminho das privatizações e da abstenção do Estado é de alguma maneira uma “modernização”, um caminho evolutivo linear da “boa política” e que as políticas de *welfare state* seriam ultrapassadas ou anacrônicas no século XXI,

Así, el evolucionismo de Lippmann nos hace caer no en los procesos espontáneos de la competencia salvaje, sino en un nuevo tipo de intervencionismo jurídico y político. Basado en una competencia calificada, este intervencionismo pretende modernizar las instituciones y las subjetividades para ajustarlas a las evoluciones económicas y tecnológicas propias de la novedad histórica que fue aquella gran ruptura que introdujo la Gran Sociedad: la división del trabajo a escala nacional e internacional. La cuestión más urgente, porque condiciona la crisis en la que está sumida la sociedad occidental, es entonces la de la adaptación de los individuos a un entorno radicalmente nuevo, que se extiende, mucho más allá de la ciudad e incluso de la nación, al mundo entero. (Dardot et al., 2024, p. 135).

Maricato (2009, p. 45) analisa a forma com a qual o Estado assumiu a responsabilidade pela oferta de habitações na Europa e nos Estados Unidos durante a reestruturação produtiva, uma tendência que foi identificada já nos anos 1970:

- queda nos investimentos públicos, queda no volume de construção;
- dificuldades com financiamentos, dificuldades com terra;
- aumento da taxa de juros;
- flexibilização na produção, terceirização, queda no investimento de capital fixo, fortalecimento do planejamento do canteiro, gerenciamento de fluxos e controle contábil;
- ênfase nos componentes leves para montagem;
- enfraquecimento do poder sindical, desemprego, contrato por tarefas;
- projetos de menor porte, perdas da economia de escala;
- flexibilização na provisão - diversidade de tipologias, fragmentação da demanda e da localização, ênfase nos aspectos especulativos;
- novos mercados priorizam reformas, renovação e manutenção;
- fortalecimento da casa própria;

- flexibilização do trabalho, formas indiretas de emprego. (Maricato, 2009, p. 45).

Ainda, as responsabilidades estão cada vez mais sendo transferidas dos governos nacionais para os locais, tendo a descentralização, intensificada e comemorada desde a Habitat II, colocado os governos locais em um rol de destaque, atribuindo-lhes um papel central na gestão das questões urbanas. Contudo, essa estratégia revelou-se uma manobra da estratégia neoliberal que resultou na redução das políticas públicas eficazes para controlar o desenvolvimento urbano, uma vez que o protagonismo local, em muitas vezes, pressupõe menos recursos e capacidade operacional para políticas eficientes. (Giacobbo, Hermany, 2023, p. 1261).

O cenário proposto e inspirado pela Conferência de Istambul foi capaz de reforçar princípios importantes pela primeira Habitat, como a necessidade de se pensar a questão do crescimento das cidades sob uma ótica global e preocupada com os impactos sociais e ambientais desse processo, além de propor novas diretrizes e planos de ação para alcançar o fim de um urbanismo mais justo. Contudo, na realidade prática, o maior impacto da Habitat II foi o seu caráter apologético à participação do mercado nas questões do planejamento urbano e das políticas habitacionais, sendo um verdadeiro retrato do *zeitgeist* vigente à época.

Dessa forma, a Carta Mundial pelo Direito à Cidade – CMDC e a Nova Agenda Urbana da Habitat III se anunciam com uma abordagem renovada, exigindo uma responsabilidade mais ativa dos poderes públicos na gestão do planejamento urbano e no controle dos processos especulativos do mercado imobiliário. Essa nova perspectiva enfatiza a necessidade de os governos locais não apenas garantirem direitos urbanos, mas também atuarem como gestores vigilantes contra as distorções geradas pela especulação imobiliária. (Giacobbo, Hermany, 2023, p. 1262).

Ao invés de um simples elenco de direitos individuais, como tradicionalmente abordado, a Carta Mundial pelo Direito à Cidade, atuando quase como uma resposta direta dos movimentos sociais que a compõem à ONU-Habitat II promove um desafio às administrações públicas para que adotem políticas que assegurem a justiça social e equidade urbana, além de proporem suas demandas por mais acesso aos bens comuns das cidades e mais controle sobre os instrumentos da especulação e financeirização do espaço urbano. Sabendo que a institucionalização do Direito à Cidade também é concretizada através de uma colaboração entre movimentos sociais, ONGs, organismos estatais e a sociedade civil global, tem-se que

este esforço culminou com compilação da Carta Mundial pelo Direito à Cidade, sendo este documento formalmente assinado em 2006, durante o Fórum Social Mundial Policêntrico realizado naquele ano.

O documento apresenta uma visão do Direito à Cidade sob o ponto de vista dos movimentos sociais de luta por Direito à Cidade, estabelecendo seus princípios e fundamentos estratégicos, sendo os principais elementos: (i) igualdade e não discriminação, (ii) o exercício pleno da cidadania e a gestão democrática, (iii) a função social da cidade e da propriedade, (iv) proteção especial para grupos e indivíduos em situação de vulnerabilidade, (v) o compromisso social do setor privado, e (vi) o incentivo à economia solidária e a adoção de políticas progressivas e impositivas. Além de definir essas diretrizes, o documento aborda a responsabilidade dos agentes públicos em caso de violação do Direito à Cidade, responsabilizando-os em suas funções administrativas, legislativas e jurisdicionais quando houver falha ou recusa em garantir os direitos estipulados na carta (Cruz, 2021, p. XX).

Nos termos da própria CMDC, ela se define como

[...] um instrumento dirigido a contribuir com as lutas urbanas e com o processo de reconhecimento no sistema internacional dos direitos humanos do direito à cidade. O direito à cidade se define como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios da sustentabilidade e da justiça social. Entendido como o direito coletivo dos habitantes das cidades em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que se conferem legitimidade de ação e de organização, baseado nos usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito a um padrão de vida adequado. (Carta Mundial pelo Direito à Cidade, 2006).

A Carta Mundial pelo Direito à Cidade de 2006 é também uma manifestação clara dos movimentos sociais e da sociedade civil organizada que, por mais que tenham sido contemplados como atores essenciais na construção da Nova Agenda Urbana decorrente da ONU-Habitat II, na realidade foram preteridos pelos seus pares do segundo setor da sociedade. Serve como um chamado à ação desses grupos de organização popular a exercer pressão sobre os entes do Estado para que suas demandas, sistematizadas no conteúdo da CMDC, possam ser atendidas, além de indicar os melhores caminhos para que se alcancem os resultados pretendidos.

O texto trouxe definições e conceitos fundamentais que fortaleceram seu reconhecimento internacionalmente, além de apresentar

princípios gerais e instrumentos específicos de aplicação, como é o caso dos planos diretores, ferramentas de zoneamento, formas de concretizar a função social da propriedade urbana, que dialogam profundamente com os instrumentos normativos que vão ser adotados no âmbito dos Estados no mesmo período. A Carta Mundial pelo Direito à Cidade vai também congrega uma conceituação dúplice para a cidade.

A primeira diz respeito ao seu caráter físico, considerando a cidade como qualquer metrópole, urbe, vila ou povoado organizado institucionalmente como uma unidade local de governo, seja municipal ou metropolitano, reconhecendo o espaço semirrural ou semiurbano como parte da ideia de territorialidade da cidade, corroborando com a ideia lefebvriana de um espaço gris entre ruralidade e cidade. A segunda acepção refere-se ao espaço político, concebendo a cidade como um conjunto de instituições e atores que intervêm na gestão urbana, tais como autoridades governamentais, legislativas e judiciárias, instâncias de participação social institucionalizadas, movimentos sociais, (Giacobbo, Hermany, 2023, p. 1260) organizações populares espontâneas, bem como sua manifestação cultural e subjetiva.

A nova oportunidade para a discussão dos temas relevantes para as cidades em nível global veio em 2016 em Quito com a Conferência ONU-Habitat III, que teve como ponto de partida uma agenda chamada Rascunho Zero que conduziu os trabalhos e produtos da conferência internacional e que objetivava aprovar uma nova agenda urbana, a ser finalizada na Habitat III. Os países e entidades participantes podiam exercer seu poder de crítica ao texto proposto para que, a partir desses apontamentos, se fosse moldando e construindo coletivamente o *corpus* final da Habitat III.

O Brasil apresentou sua versão de alterações como uma alternativa possível que incluía a busca pela equidade, a justa distribuição dos custos e benefícios da urbanização, a função social da propriedade e dos bens, entre outros aspectos. Na Carta da sociedade civil brasileira sobre a Nova Agenda Urbana a ser adotada no Habitat III, como ficou denominado esse documento, se denunciava que o Rascunho Zero apresentaria deficiências na análise detalhada das questões levantadas pelo Habitat II, sendo a suposta imparcialidade na abordagem do desenvolvimento urbano, vista como incoerente frente à realidade diária das populações, caracterizada por exclusão, retrocesso e desrespeito aos direitos (Ivo, 2016, p. 186). Nos termos da declaração brasileira o Rascunho Zero

[...] não reconhece nem mostra empatia pelos diversos conflitos que permeiam este processo, como os conflitos fundiários, socioambientais e de disputa política pelo espaço público, presentes em diferentes partes do mundo. (Carta da sociedade civil brasileira sobre a Nova Agenda Urbana a ser adotada no Habitat III, 2016).

Os autores desta carta, enfatizaram a importância de incorporar à agenda urbana em elaboração um maior detalhamento e clareza sobre o papel dos agentes privados, a regulamentação de grandes corporações e a garantia de participação, que são fundamentais para o Direito à Cidade. Organismos internacionais como o Banco Mundial e o FMI, representantes de uma governança econômica global tiveram, no período compreendido entre a Habitat II e a III, poderes de intervenção importantes na agenda econômica e social dos países onde atuaram, o que impactou diretamente na condução das políticas públicas habitacionais, que tiveram que se adequar aos mandamentos do Consenso de Washington que regem, em vasta medida, a atuação desses entes econômicos e políticos globais.

Nesse sentido, a resposta brasileira ao Rascunho Zero também defende uma atuação mais clara do setor público, que vá muito além das “parcerias” público-privadas que colocaram o Estado como um parceiro júnior da relação. O documento sublinha a necessidade de regulamentar os mercados imobiliários, que estão se expandindo nas principais cidades da América Latina, dos Estados Unidos e da Europa, e propõe maneiras mais justas de distribuir os custos e benefícios do desenvolvimento urbano.

Outro ponto de importância crucial que foi levantado pela carta brasileira em relação ao Rascunho Zero foi a própria conceituação do Direito à Cidade que havia sido proposta pelo esboço, uma vez que, de acordo com as entidades signatárias da proposta brasileira, apresenta falhas e contradições incompatíveis com as demandas coletivas expressadas. Ao correlacionar de forma inadequada o conceito de Direito à Cidade com a expressão “cidade para todos”, o Rascunho Zero incorre em um erro essencial, que poderia prejudicar todo o andamento posterior da construção do texto final da ONU-Habitat III. De acordo com a Carta da sociedade civil brasileira, “cidade para todos” destaca principalmente os aspectos de igualdade formal e inclusão em uma leitura rawlsiana de equidade, contudo, por outro lado, o “direito à cidade” é um conceito mais amplo e historicamente consolidado, que enxerga a cidade como um bem comum.

Dessa forma, nos termos da Carta da sociedade civil brasileira sobre a Nova Agenda Urbana a ser adotada no Habitat III:

Acreditamos, assim, que a NAU deve reconhecer o Direito à Cidade como uma abordagem de direitos humanos para as cidades e como uma plataforma de ação para governos, sociedade civil e setor privado, com vistas às cidades justas, inclusivas e sustentáveis. Nesse sentido, é importante que a NAU defina com mais clareza o papel do setor privado no processo de desenvolvimento urbano para além das parcerias público-privadas. É essencial estabelecer mecanismos de participação, controle social, gestão e transparência para sua atuação e nas relações estabelecidas com o setor público e a sociedade. São necessárias, portanto, políticas de regulação das grandes empresas atuantes no setor e também do mercado imobiliário. Devem ser previstas políticas que consigam reverter o atual padrão excludente de desenvolvimento urbano, desconcentrar a propriedade privada e redistribuir melhor as riquezas e benefícios decorrentes do processo de produção das cidades, inclusive por meio da criação de impostos progressivos e da inversão de prioridades nos investimentos. (Carta da sociedade civil brasileira sobre a Nova Agenda Urbana a ser adotada no Habitat III, 2016)

A Carta da sociedade civil brasileira referente à Nova Agenda Urbana, a ser adotada no Habitat III, resgata a ideia de cidade como *polis*, ou seja, como espaço inerente e indispensável da política, além de expor, em caráter de denúncia, a produção das cidades como mercadorias a serem exploradas nos mercados financeiros ou como títulos nas bolsas de valores. Adicionalmente, a carta evidencia formas de articulação crítica entre a produção acadêmica, as agendas urbanas das cidades e as orientações e diretrizes da ONU-Habitat, mormente no contexto da pactuação global dessas diretrizes para o desenvolvimento urbano sustentável e justo (Ivo, 2016, p. 187).

Finalmente, com as contribuições feitas pelos atores participantes, o texto final da Conferência ONU-Habitat III foi ajustado, representando, em contraste com a versão proposta inicialmente e com a Conferência de Istambul, um verdadeiro avanço no que diz respeito ao objetivo de orientar a comunidade internacional na busca da consolidação do Direito à Cidade e por cidades mais justas. De acordo com Alfonsin (2018, p. 125), “Fruto de monumental esforço diplomático, a Nova Agenda Urbana resultante da Habitat III menciona, então, o Direito à Cidade em sua seção ‘Nossa visão compartilhada’”, que se traz o seguinte texto:

11. Compartilhamos uma visão de cidade para todos, referente à fruição e ao uso igualitários de cidades e assentamentos humanos, almejando promover inclusão e assegurar que todos os habitantes, das gerações presentes e futuras, sem discriminações de qualquer ordem, possam habitar e produzir cidades e assentamentos humanos justos,

seguros, saudáveis, acessíveis, resilientes e sustentáveis para fomentar prosperidade e qualidade de vida para todos. Salientamos os esforços envidados por alguns governos nacionais e locais no sentido de consagrar esta visão, referida como direito à cidade, em suas legislações, declarações políticas e diplomas. (ONU-Habitat III, 2016).

Outro fator importante foi a inclusão do tema da função social da propriedade urbana, bem como sua importância ecológica, inovando em comparação com a Habitat I e II. Esse incremento conceitual foi, em vasta medida orientado por normas e construções jurídicas que foram sendo realizadas entre as conferências de Istambul e Quito, sendo o próprio Estatuto da Cidade uma fonte de inspiração para essa adição. Assim, nos termos do documento final:

13. Visualizamos cidades e assentamentos humanos que:

(a) Exerçam sua função social, inclusive a função social e ecológica da terra, visando progressivamente alcançar uma concretização integral do direito à moradia adequada como um componente do direito a um nível de vida adequado, sem discriminação, acesso universal a água e saneamento seguros e economicamente acessíveis, assim como acesso igualitário para todos a bens públicos e serviços de qualidade em domínios como segurança alimentar e nutrição, saúde, educação, infraestrutura, mobilidade e transporte, energia, qualidade do ar e subsistência. (ONU-Habitat III, 2016)

Ademais, ainda que a menção ao Direito à Cidade seja bastante singela no documento final, é importante reconhecer que existe uma complexidade em alcançar um documento com propostas de mudanças radicais em um fórum que congrega nações com culturas políticas e jurídicas bastante heterogêneas, além de contextos sociais e econômicos amplamente diversos, como é o caso da Nova Agenda Urbana de Quito, 2016. Ainda, em que pese o conteúdo tímido quanto ao termo “Direito à Cidade”, é fundamental a compreensão de que, ainda assim, a Habitat III representou um avanço considerável em relação aos documentos que o precederam, uma vez que apresentou um conceito adequado desse direito após os ajustes realizados no Rascunho Zero (Alfonsin, 2018, p. 126).

Dessa maneira, ao se analisar a construção do Direito à Cidade sob o ponto de vista do direito e da institucionalidade internacional, com as Conferências ONU-Habitat I, II e III, além das manifestações globais dos movimentos sociais sobre o tema, como na Carta Mundial pelo Direito à Cidade, fica nítido que, à medida que as cidades e suas populações crescem, cresce em igual medida a preocupação com os problemas e soluções para

a vida nesses espaços. A construção de uma epistemologia urbana, com a formulação de teorias cada vez mais voltadas a assegurar um nível básico de justiça social, bem-estar e respeito à dignidade humana nas cidades, aliada à prática social conduzida e forjada pelos movimentos sociais urbanos, traz uma necessária preocupação para os Estados e seus ordenamentos jurídicos para a elaboração de políticas públicas, normas jurídicas e jurisprudência sobre o tema do Direito à Cidade.

Assim, o percurso teórico desenvolvido nesta seção evidencia que o Direito à Cidade e o direito à moradia não se restringem apenas à categoria de normas jurídicas, pois traduzem a luta pela redistribuição de bens e pelo reconhecimento de sujeitos historicamente marginalizados. Esses direitos, compreendidos em suas dimensões filosófica, social e jurídica, revelam a necessidade de políticas públicas que tratem o território como bem comum e a moradia como expressão concreta da dignidade humana.

A partir desse marco conceitual, compreende-se que a efetividade do urbano como direito depende de práticas institucionais que transcendam o formalismo e tornem real a função social da propriedade. Com base nesse diálogo entre teoria e realidade, o capítulo seguinte examina como o ordenamento jurídico brasileiro e latino-americano vem reconhecendo e limitando esses direitos fundamentais.

A fim de analisar esse esforço da superestrutura em reconhecer e praticar o Direito à Cidade e à moradia no seio do poder político do Estado, é necessário dedicar parte desse estudo às normas jurídicas e políticas públicas geradas sobre o tema, principalmente no que diz respeito ao *locus* objeto da pesquisa, que é o Brasil. É fundamental encontrar e conhecer onde está o “direito” no Direito à Cidade, assim como, a partir desse reconhecimento, se o direito fundamental à moradia está sendo garantido nos moldes da teoria e da prática constituídas até agora, sendo esse esforço realizado no próximo capítulo.

3 O DIREITO À CIDADE E À MORADIA DIGNA NOS SISTEMAS JURÍDICOS DO BRASIL E DA AMÉRICA LATINA

Este terceiro capítulo explora a complexidade do direito à cidade e à moradia digna nos sistemas jurídicos do Brasil e de diversos países da América Latina, traçando uma análise comparativa que revela as nuances e particularidades de cada contexto. A análise se faz necessária para compreender como a normatividade recebe e trata desses temas de importância crucial para a vida das pessoas, como essa normatividade se manifesta e exerce sua coatividade, bem como de que forma esses direitos fundamentais são reconhecidos, assegurados e, muitas vezes, desafiados pelas estruturas políticas e sociais de cada nação, oferecendo uma visão crítica e abrangente das dinâmicas urbanas na região.

O Direito à Cidade, tal como pensado por autores da epistemologia urbana como Lefebvre, Harvey, Maricato e Borja, assim como pelas manifestações práticas das lutas por acesso aos direitos urbanísticos levadas a cabo por movimentos sociais pela moradia digna, representa uma reivindicação pelo acesso igualitário aos benefícios e oportunidades que a vida urbana pode oferecer. Essas reivindicações tiveram repercussão no âmbito da institucionalidade internacional, com a questão urbana ganhando protagonismo nas Conferências ONU-Habitat I, II e III, no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, e na Carta Mundial pelo Direito à Cidade.

No Brasil, a inclusão do direito à moradia no texto da Constituição Federal de 1988, especialmente no artigo 6º por meio da Emenda Constitucional nº 26 de 2000, bem como a promulgação do Estatuto da Cidade em 2001, simbolizou um avanço significativo na positivação e reconhecimento desse direito na estrutura jurídica nacional. Esses marcos legais não apenas reforçam a importância da habitação digna como um direito fundamental, mas também demonstram um compromisso renovado com a justiça social, promovendo a participação cidadã ativa na gestão urbana e incentivando a criação e gestão de políticas públicas que buscam realizar e garantir o direito à moradia e à cidade.

Por outro lado, em vários países da América Latina, recentes processos de revisão constitucional e reformas legislativas sinalizam uma

tentativa de ruptura com as políticas neoliberais que marcaram os processos de urbanização na região, buscando incorporar de forma mais explícita o Direito à Cidade e o direito à moradia digna, tema que será aprofundado ao se analisar o reconhecimento do Direito à Cidade e à moradia digna no sistema jurídico brasileiro. O cenário atual em muitos países latino-americanos, marcado por novos processos constituintes e reformas urbanas, oferece um momento crucial para reavaliar e reestruturar as políticas urbanas e habitacionais nesses países e compreender como os processos de neoliberalização da política e da economia na região podem ser rompidos e superados.

Comparar essa situação com a trajetória brasileira, que desde a redemocratização em 1988 tem buscado constitucionalizar direitos sociais, permite identificar tanto os desafios comuns quanto as soluções inovadoras que foram pensadas em países que têm muitas características históricas e culturais em comum com o Brasil. Ao observar os diferentes contextos latino-americanos, nota-se que a natureza jurídica da normatividade acerca do tema e a eficácia das políticas públicas são frequentemente moldadas por fatores históricos, econômicos e culturais locais que vão denotar facetas muito próprias de cada nação analisada, mas também muitos pontos em comum, quando sobrepostas as semelhanças entre os objetos em análise.

No Brasil, as lutas urbanas e os movimentos sociais desempenharam um papel crucial na construção de um arcabouço jurídico que busca garantir o direito à cidade e à moradia digna, enquanto em outros países da região, processos semelhantes estão em estágios variados de desenvolvimento e enfrentam desafios únicos das cidades brasileiras. Esses elementos demonstram a importância de se despender um olhar atento às especificidades de cada nação, ao mesmo tempo em que se busca uma convergência de princípios, práticas e experiências que fortaleçam a justiça urbana em todo o continente.

Dessa forma, ao se aprofundar o estudo do reconhecimento do direito à cidade e à moradia digna nos sistemas jurídicos da América Latina, é possível identificar não apenas os avanços e retrocessos em cada contexto nacional, mas também as oportunidades de aprendizado mútuo e cooperação regional. Esse enfoque colaborativo é fundamental para enfrentar os desafios que caracterizam as dinâmicas urbanas contemporâneas, promovendo políticas mais eficazes e inclusivas que possam, de fato, transformar a vida das populações urbanas e superar a

crise do urbanismo atual, conforme será detalhado na seção seguinte sobre o sistema jurídico brasileiro.

3.1 O reconhecimento do Direito à Cidade e à moradia digna no sistema jurídico brasileiro

Antes de começar a efetivamente tratar como o sistema jurídico brasileiro reconhece – ou tenta reconhecer – o Direito à Cidade e à moradia digna e de que forma busca garanti-los, é necessário ter em consideração a maneira com a qual novos direitos são acolhidos nos sistemas jurídicos dos Estados-nação e como podem adquirir diversas naturezas jurídicas sob diferentes perspectivas da Teoria do Direito. Para Bobbio (1992, p. 6) “[...] os direitos não nascem todos de uma vez. Nascem quando devem ou podem nascer. Nascem quando há o aumento do poder do homem sobre o homem [...] ou cria novas ameaças à liberdade do indivíduo, ou permite novos remédios para as suas indigências”.

Nesse mesmo sentido, cabe definir que a constitucionalização do Direito se refere à transformação do ordenamento jurídico, resultante da incorporação das normas constitucionais, as quais reorientam as funções legislativa, judicial e doutrinária. Esse processo redefine a centralidade da Constituição, que passa a exercer um papel fundamental na condução das relações entre os poderes públicos e a sociedade (Moura, 2017, p. 531).

No contexto legislativo, a função do Poder Legislativo é predominantemente voltada para a escolha dos meios necessários à realização dos fins e objetivos delineados pela Constituição e desejados pela sociedade. A definição dos bens e interesses a serem perseguidos, contudo, é retirada de sua esfera de liberdade, resultando em uma limitação de seu espaço de conformação, sendo essencialmente o que ocorreu com o caso do direito à moradia – este de forma explícita – e o direito à cidade – implicitamente – no texto da CF/88 (Moura, op. cit.).

Dessa forma, o processo de inclusão de novos direitos em um ordenamento jurídico, ou integração normativa, envolve uma série de fatores e etapas que culminam na positivação do direito no arcabouço normativo de um Estado, passando a ter força de lei, coatividade, eficácia, validade jurídica, obrigatoriedade, exigibilidade, poder vinculativo, legitimidade e aceitação. (Hart, 1994). A etapa pré-jurídica de um direito, frequentemente se manifesta no mundo político, através das discussões e interações, pressões e concessões realizadas pelos atores públicos nas arenas

de debate abrangente sobre o que se quer sedimentar como norma jurídica, dotada de um sentido e significado além do “texto”, meramente material. (Folloni, 2016, p. 908).

Essa diferenciação é essencial, uma vez que é a emergência da interpretação legal que impõe ao texto, ao resultado do debate, à demanda, uma vez que o texto é físico e imutável, enquanto a norma é uma construção interpretativa que pode variar conforme o contexto e a compreensão do intérprete sobre o fato narrado no texto. Nesse sentido,

Há certo consenso, na Teoria do Direito, a respeito da existência de diferença fundamental entre texto de direito positivo e norma jurídica. Humberto Ávila inicia seu consagrado estudo sobre os princípios afirmando, categoricamente: ‘Normas não são textos nem o conjunto deles...’. Se norma é um ‘sentido’ e não é texto, então é algo imaterial, diferente do texto, algo material. (Folloni, 2016, p. 908).

Dessa forma, ao se dotar de normatividade os textos, ou as demandas coletivas produzidas pelos atores sociais do Direito à Cidade e à moradia como os textos científicos, os manifestos como a Carta Mundial por Direito à Cidade, os textos finais das Conferências Habitat I, II e III, se passa a conceder de subjetividade, de sentido hermenêutico, de coatividade e demais elementos já elencados da normatividade jurídico-positiva. No caso do Brasil, essa inclusão se dá de forma definitiva com a incorporação ao texto da Constituição Federal de 1988, através da Emenda Constitucional nº 26 de 2000 que adiciona ao artigo 6º da CF/88 o direito à moradia, reconhecendo-o como direito fundamental social no ordenamento jurídico do Brasil.

Esse reconhecimento textual se dá em momento posterior à incorporação do PIDESC¹, que já incluía o direito à moradia em seu rol, pela incorporação imediata como norma de direito fundamental nos termos do artigo 5º parágrafos 1º e 2º da CF/88², contudo, esse reconhecimento

1 O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais traz em seu artigo 11º, §1º o direito à moradia nos seguintes termos:

“Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medida apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.”

2 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:

[...]

§ 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

§ 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do

ainda se dava de forma implícita e de forma controversa pela doutrina e jurisprudência prévia à EC nº 26/2000. Dessa forma, opta-se nesse trabalho por demarcar a inclusão do direito à moradia como norma de direito fundamental social no Brasil com a sua incorporação literal no Texto Constitucional.

Cabe, portanto, estabelecer em que contexto se dá essa inclusão textual e quais foram seus efeitos logo em seguida do reconhecimento explícito do direito à moradia no arcabouço jurídico brasileiro. O advento da EC nº 26/2000 se posiciona historicamente em um momento no qual a questão da moradia já estava sedimentada no cenário da comunidade e do direito internacional, como já discutido previamente, e, no panorama interno, as pressões políticas se intensificavam em decorrência de movimentos como o FNRU que não tiveram sucesso na sua demanda pela inclusão do direito à moradia na Assembleia Nacional Constituinte de 1987 e por documentos como o Projeto Moradia do Instituto Cidadania de 1999 assinado por acadêmicos do direito à cidade como André Luiz de Souza, Ermínia Maricato, Evaniza Rodrigues, Iara Bernardi, Lúcio Kowarick, Nabil Bonduki e Pedro Paulo Martoni Branco.

Existiu uma convergência política e teórica que foi essencial para esse reconhecimento, que para Sarlet,

[...] a recente inclusão no rol dos direitos fundamentais sociais, a possível controvérsia quanto ao reconhecimento inequívoco no plano constitucional de um direito à moradia resta superada. Se o direito à moradia, pelos motivos já apontados, não chega a ser propriamente um “novo direito” na nossa ordem jurídico-constitucional, por certo a sua expressa positivação lhe imprime uma especial significação, além de colocar novas dimensões e perspectivas no que diz com a sua eficácia e efetividade, pressupondo-se, à evidência, uma concepção de Constituição que, mesmo reconhecendo – com Luís Roberto Barroso – que o direito (e também o direito constitucional) não deve normatizar o inalcançável – nem por isso deixa de outorgar aos preceitos constitucionais, notadamente os definidores de direitos e garantias fundamentais, de acordo com suas peculiaridades, sua máxima força normativa. (Sarlet, 2003, p. 13).

Assim, o direito à moradia passa a ser de forma expressa e literal reconhecido como um direito fundamental dotada de um duplice conteúdo: (i) o de baliza axiológica para a criação, condução e realização de políticas públicas, para a afirmação das normas jurídicas individualizadas

pela atividade jurisdicional (Cruz, 2021, p. XX) e (ii) de norma jurídica fundamental de prestação positiva, que deve ser atendida pelo Estado no seu exercício do poder/dever de desenvolver mecanismos para a proteção dos direitos fundamentais. (Miranda, 2008).

No que diz respeito ao primeiro conteúdo do direito fundamental à moradia, a inclusão do direito à moradia no texto constitucional confere-lhe uma importância normativa que transcende sua mera positivação. Essa importância é refletida na necessidade de os tribunais considerarem esse direito ao decidirem casos concretos, especialmente aqueles que envolvem conflitos entre direitos fundamentais e a efetivação de políticas públicas.

Vale ressaltar que a competência é concorrente entre os entes federativos no Brasil para legislar sobre matérias de Direito Urbanístico, conforme estabelecido pela Constituição Federal de 1988. Os artigos 23 e 24 da Constituição atribuem competências tanto à União, quanto aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, garantindo que todos esses entes tenham um papel ativo na formulação e adoção de políticas públicas urbanas de planejamento e de habitação. Essa estrutura federativa é fundamental para a efetivação do Direito à Cidade, pois permite uma coordenação intergovernamental que alinha os diferentes níveis de governo na busca por soluções para os desafios urbanos e habitacionais (Moura, 2017, p. 534).

Contudo, é de essencial importância que se releve que a CF/88

ascende o Município, elevado ao status de ente federado, enquanto manifestação local do Estado Federado de representação mais próxima do cidadão e, portanto, dos problemas locais e do cotidiano, com um papel central no que tange ao Direito da Cidade. (Moura, 2017, p. 535).

Advém daí a importância dada ao poder local pela CF/88 e a sua evidente afiliação ao princípio constitucional da subsidiariedade, que, segundo Giacobbo e Hermany, (2014, p. 68) é essencial para a realização de um sistema federativo cooperativo e descentralizado, que se realiza na delegação de diversas tarefas estatais aos entes mais próximos da população atendida e afetada pela ação dos poderes públicos.

A descentralização do poder político encontra respaldo no princípio da subsidiariedade, ainda que de forma implícita, garantido pela Constituição. Esse princípio preconiza que o poder deve ser exercido pela autoridade mais próxima ao cidadão, quando possível, ou, alternativamente, por uma autoridade mais distante, mas que, devido

à natureza e complexidade da tarefa, esteja em melhores condições de conduzi-la de maneira mais eficiente e econômica (Martins, 2003, 445).

Embora o princípio da subsidiariedade não esteja explicitamente delineado na Constituição Federal, ele pode ser inferido a partir da leitura conjunta dos artigos 1º, 18 e 34, inciso VII, alínea “c”. Essa interpretação está alinhada com o modelo federalista adotado no Brasil e reflete a estrutura descentralizada do Estado, característica fundamental de uma federação.³

Corroborando com essa ideia, a determinação de que

Incluirá a lei orgânica de qualquer dos Municípios brasileiros regras para cooperação com associações para planejamento municipal. Tem-se aqui a confirmação do princípio da subsidiariedade, uma vez que a proximidade da unidade menor não tem como deixar de fora a palavra e o pensamento dos que nela habitam. (Streck, Canotilho et al., 2013, p. 785).

Dessa maneira, os direitos à moradia e à Cidade se constroem e são garantidos na esfera local, ou seja, nos municípios e nas cidades, que são, de fato, o *locus* da matéria do urbanismo e a subscrição territorial do direito urbanístico. Essa aproximação entre objeto da norma jurídica e a sua realização prática é crucial para que (i) as reivindicações das populações das cidades sejam absorvidas e atendidas com mais facilidade; (ii) as populações urbanas possam participar ativamente da tomada de decisão sobre o espaço onde vivam e sobre as políticas locais de planejamento urbano e (iii) para que as políticas públicas urbanísticas possam estar de acordo com as características sociais, culturais e econômicas do espaço onde estejam sendo aplicadas.

Já quanto à natureza do direito à moradia como norma de direito fundamental de prestação positiva, diversamente dos direitos fundamentais de defesa, que exigem do Estado uma abstenção de interferências indevidas, os direitos fundamentais de prestação positiva impõem ao Estado a obrigação de realizar ações concretas para garantir a efetivação desses direitos (Miranda, 2008). No que diz respeito ao direito à moradia, essas obrigações vão incluir a criação de um conjunto normativo

3 Sobre o tema, Baracho (1996, p. 19) disserta que “A descentralização, nesse nível, deverá ser estímulo às liberdades, à criatividade, às iniciativas e à vitalidade das diversas legalidades, impulsionando novo tipo de crescimento e melhorias sociais. As burocracias centrais, de tendências autoritárias, opõem-se, muitas vezes, às medidas descentralizadoras, contrariando as atribuições da sociedade e dos governos locais. O melhor clima das relações entre cidadãos e autoridades deve iniciar-se nos municípios, tendo em vista o conhecimento recíproco, facilitando o diagnóstico dos problemas sociais e a participação motivada e responsável dos grupos sociais na solução dos problemas, gerando confiança e credibilidade.”

infraconstitucional que regule os parâmetros e diretrizes da garantia desse direito, concepção e execução de políticas públicas habitacionais, a provisão de recursos financeiros e a promoção de condições adequadas para que as previsões constitucionais estejam satisfatoriamente cumpridas.

No entanto, a efetivação desses direitos encontra frequentemente um obstáculo no chamado Princípio da reserva do possível. Este princípio legal, originado no direito alemão na década de 1970, estipula que a efetivação dos direitos sociais está condicionada à disponibilidade de recursos financeiros e materiais dos Estados, funcionando como um mecanismo para equilibrar a realidade econômica com as obrigações legais, prevenindo que promessas constitucionais se tornem ilusórias frente a um orçamento insuficiente ou que haja um sobreendividamento do ente estatal.

Contudo, no contexto brasileiro, a aplicação do princípio da reserva do possível é recebida pela doutrina com veementes críticas por ser frequentemente utilizada como uma desculpa para a inação estatal, muitas vezes no âmbito da atividade jurisdicional. Frequentemente o esforço retórico dos defensores do uso do princípio recai que qualquer dificuldade financeira, real ou prevista, é invocada para justificar limitações às políticas efetivas na área de habitação, relegando o direito à moradia a um status secundário frente a outras demandas orçamentárias, criando uma dicotomia problemática entre o reconhecimento formal do direito à moradia e a sua realização prática (Mastrodi, Rosmaninho, 2013, p. 129-130).

Nesse sentido, corroborando com a argumentação traçada, Lima (2005, p. 192) vai atestar que

No Brasil, qualquer dificuldade, por menor que seja, é utilizada como desculpa para não implementar direitos sociais. Quando não é uma desculpa bem banal, como a alegação de que os direitos sociais são normas meramente programáticas ou a alegação de que a Administração tem plena discricionariedade nessa seara ou uma suposta ilegitimidade do ministério público ou outra do estilo, parte-se para construções mais elaboradas, como a reserva do possível, que tem se tornado um verdadeiro instrumento de neutralização dos direitos socioeconômicos.

A crítica central a essa abordagem reside na tendência de interpretar a reserva do possível de maneira restritiva, ignorando a necessidade de priorizar direitos fundamentais sociais como a moradia. Soma-se a isso a ideia de que o princípio da dignidade da pessoa humana, consagrado no artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal de 1988, exige que o Estado

atue de forma proativa para assegurar condições mínimas de vida digna para todos os cidadãos, o que inclui a garantia de moradia adequada.

Ademais, o princípio da reserva do possível não deve ser utilizada para justificar a total ausência de ação estatal, mas, pelo contrário, o Estado deve demonstrar que todos os esforços possíveis foram feitos para alocar recursos de maneira justa e eficiente, priorizando os direitos fundamentais na formulação e execução do orçamento público. Isso implica uma revisão crítica das políticas fiscais e das prioridades governamentais, garantindo que a provisão de moradias não seja sacrificada em prol de outras despesas menos urgentes. Nesse mesmo sentido,

Não se pode resolver problemas de natureza constitucional pela exclusão de direitos consagrados na Constituição, e, se algumas normas constitucionais não são levadas a sério, não há um fundamento plausível para que outras normas da Constituição o sejam. Com isso, inexistente outra possibilidade que não o reconhecimento da força vinculativa ampla dos direitos fundamentais. (Trevisan, 2015, p. 14).

Assim, argumenta-se que é problemático considerar os direitos fundamentais sociais, especialmente aqueles mencionados no art. 6º da CF/88, como meras diretrizes para ações políticas futuras e desprovidos de força normativa. Essa visão comprometeria a normatividade de toda a Constituição. Os critérios para a eficácia e prevalência desses direitos sociais em relação aos demais devem ser os mesmos que para os outros direitos: a viabilidade material e prática de sua implementação e a possibilidade jurídica dentro do sistema legal em que estão inseridos. (Cruz, 2021, p. XX)⁴.

Dessa maneira, fica evidente que o direito à moradia adquire, no sistema jurídico brasileiro, um papel de norma jurídica de caráter fundamental de prestação positiva por parte do Estado Brasileiro que se torna obrigado por lei a adotar medidas eficazes de garantir moradia digna para os cidadãos que não tenham condições de, por seus próprios meios, assegurar esse direito humano e fundamental com dignidade. Assim, a concretização desse direito demanda a criação de políticas públicas que combatam o déficit habitacional e garantam o acesso à moradia respeitando os princípios legais da dignidade humana e da equidade como

⁴ Parte das análises aqui apresentadas foram originalmente desenvolvidas durante a pesquisa do autor realizada para alcançar o título de mestre do autor no PPGD em Direito e Justiça Social – FURG com a pesquisa intitulada: “O direito fundamental à cidade: pressupostos para o reconhecimento do Direito à Cidade como direito fundamental”, com ano de obtenção em 2021.

uma prioridade da atividade e do poder do Estado em detrimento de compromissos programáticos e ideológicos dos governos.

A questão da dignidade da moradia, que é essencial para a consagração constitucional do direito à habitação nos termos do artigo 6º e dos artigos 1º, III, 3º e 5º em uma leitura ampla de seus incisos, merece igualmente atenção especial, uma vez que, em grande medida, é disso que trata o tema do Direito à Cidade: viver na cidade com dignidade e acesso aos seus bens comuns de forma ampla e sem barreiras de classe, etnia, gênero, idade ou de qualquer outra origem. Por essa razão que se busca também identificar se, e como o Direito à Cidade está reconhecido no ordenamento jurídico brasileiro.

Nesse sentido, a busca pela constitucionalização do Direito à Cidade no sistema jurídico brasileiro se inicia com a promulgação da CF/88, que, em seu preâmbulo e em diversas disposições, reflete a preocupação com a construção de uma sociedade justa, democrática e solidária. Como visto, a Constituição Brasileira de 1988 é marcada pela inclusão de diversos direitos sociais que, embora de forma implícita, apontam para o reconhecimento do direito à cidade.

Para além do direito à moradia, o artigo 6º da CF/88, ao estabelecer os direitos sociais, incluindo o direito ao transporte, ao lazer, à segurança, à educação e à saúde, fornece a base jurídica para a construção do direito à cidade como um direito fundamental. Esses direitos, embora reconhecidos de forma autônoma, integram-se para viabilizar uma vida urbana digna, atendendo às necessidades básicas dos cidadãos e garantindo o acesso equitativo aos bens e serviços urbanos. (Cruz, 2021).

Ademais, o artigo 182 da Constituição Federal, ao dispor sobre a política de desenvolvimento urbano, impõe ao Poder Público a obrigação de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, com vistas a assegurar o bem-estar de seus habitantes. A função social da cidade, como princípio orientador da política urbana, reforça a necessidade de uma gestão participativa do espaço urbano, que promova a justiça social e a equidade, essenciais para a concretização do Direito à Cidade.

Embora o texto constitucional de 1988 não mencione explicitamente o termo “Direito à Cidade”, a interconexão entre os direitos sociais previstos no artigo 6º e a política de desenvolvimento urbano definida no artigo 182 aponta para o reconhecimento implícito desse direito no ordenamento jurídico brasileiro. A Constituição de 1988, ao estabelecer essas disposições,

consagra um arcabouço normativo que permite a interpretação do direito à cidade como um direito fundamental, essencial para a construção de uma sociedade urbana mais justa e democrática (Cruz, 2021).

Essa interpretação jurídica do direito à cidade como um direito fundamental, embora não explicitamente delineada no texto constitucional, encontra respaldo na própria lógica interna da Constituição de 1988, que visa promover a dignidade da pessoa humana, a igualdade e a justiça social. Nesse sentido, a CF/88 inaugura um marco normativo que, mesmo de forma implícita, acolhe o direito à cidade como um princípio fundamental, servindo de base para a sua posterior concretização e desenvolvimento legislativo infraconstitucional e jurisprudencial.

A importância de se reconhecer o Direito à Cidade como norma de direito fundamental no ordenamento jurídico brasileiro se dá em razão da necessária elevação desse direito à sua importância valorativa que, em que pese tenha ressonância jurídica explicitamente na esfera infraconstitucional, como será visto em seguida, acabava por ser esvaziada perante outros direitos fundamentais de reconhecimento mais evidente. É o caso, por exemplo, do direito à propriedade privada, que, por ser evidentemente e explicitamente tido como direito fundamental na CF/88 acaba por prevalecer quase que invariavelmente quando utilizado como fundamento em conflitos com questões de função social da propriedade urbana, direito à moradia, à posse imobiliária e à utilização dos espaços públicos, por exemplo.

Dessa maneira, quando questões envolvendo direitos fundamentais conflitantes em um caso concreto são levados perante o Poder Judiciário, o exercício do sopesamento é a ferramenta do julgador e intérprete das normas de direito fundamentais para obter o melhor resultado para solucionar o caso com menor prejuízo possível para as partes envolvidas e para a coletividade e o próprio sistema jurídico. *Inter alia*, o sopesamento, enquanto técnica de ponderação, é essencial para dirimir colisões entre direitos de igual hierarquia constitucional, permitindo que se alcance uma solução que maximize a proteção de todos os direitos envolvidos, dentro dos parâmetros da proporcionalidade e razoabilidade.

Assim, ao enfrentar um conflito entre o direito à cidade e outros direitos fundamentais, o jurista deve buscar uma harmonização que respeite a integridade do sistema constitucional como um todo, assegurando que o direito à cidade não seja subestimado ou preterido, mas que, ao mesmo tempo, a solução final não comprometa indevidamente outros direitos

igualmente relevantes. Ao enfrentar um conflito entre o direito à cidade e outros direitos fundamentais, o jurista e principalmente as autoridades jurisdicionais devem buscar uma harmonização que respeite a integridade do sistema constitucional como um todo, assegurando que o Direito à Cidade não seja subestimado ou preterido, mas que, ao mesmo tempo, a solução final não comprometa indevidamente outros direitos igualmente relevantes.

Esse processo de ponderação é fundamental para o desenvolvimento de uma prática jurídica que não apenas reconheça formalmente o direito à cidade, mas que o efetive substancialmente, promovendo uma justiça social equânime que atenda às complexas demandas do espaço urbano contemporâneo. A fim de ilustrar como esse exercício deve ser realizado, Alexy (2016, p. 99) vai esquematizar a dinâmica do sopesamento entre normas de igual natureza jurídica.

Essa regra formulada por Alexy, chamada de lei de colisão ou *kollisionsnormen*, no caso do Direito à Cidade e seu reconhecimento como norma de direito fundamental pode ser usado em casos que impliquem o conflito entre o direito fundamental à propriedade privada *versus* o direito coletivo ao acesso pleno à cidade ou ao direito à moradia social, ou mesmo à posse segura de uma moradia. Exemplo dessa necessidade é o fato de que frequentemente o direito à propriedade é prevalente em casos jurídicos concretos oferecidos aos tribunais brasileiros, sendo a avassaladora maioria dos casos que envolvem questões urbanísticas e afetas ao Direito à Cidade, resolvidas com base no direito fundamental à propriedade ou à livre iniciativa.

Para demonstrar a importância de integrar o Direito à Cidade ao sistema jurídico brasileiro e assegurar sua implementação efetiva no contexto institucional, é pertinente mencionar a pesquisa realizada por Alfonin *et al* sobre o conteúdo das decisões judiciais sobre o tema no judiciário gaúcho. Em 2015, a autora examinou o acervo jurisprudencial do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS), buscando identificar, entre os anos de 2011 e 2015, decisões relacionadas ao tema utilizando a palavra-chave “Direito à Cidade”. Os resultados desse levantamento foram os seguintes:

Entre os anos de 2011 e 2015, foram examinados acórdãos do TJRS em busca da expressão “direito à cidade”, mas, surpreendentemente, não se identificaram decisões abordando essa questão. Esse achado revela uma provável ausência de judicialização do direito à cidade, uma noção que é fundamental na nova ordem jurídico-urbanística. A falta

de atuação de instituições como a Defensoria Pública e o Ministério Público, responsáveis por defender a ordem urbanística, acaba, involuntariamente, permitindo que o tribunal perpetue o “modelo proprietário”, que tende a favorecer os direitos dos proprietários sem exigir a devida observância de seus deveres, ignorando o princípio de que a propriedade deve cumprir sua função social (Alfonsin et al, 2016, p. 437-438).

Por outro lado, ao pesquisar os termos “função social da propriedade urbana” e excluindo os acórdãos que tratavam de IPTU progressivo, foram encontrados 41 acórdãos. Desses, apenas quatro abordavam exclusivamente a prevalência do princípio da função social da propriedade urbana, sendo um deles ganhando destaque na pesquisa dos autores:

A Apelação Cível 70065098865 foi escolhida tendo em vista priorizar não só as disposições do Código Civil, mas também da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade, enfatizando o direito à moradia ao invés do direito à propriedade. O caso trata de uma ação de usucapião especial para fins de moradia referente a um imóvel pertencente a uma incorporadora imobiliária. Com a sentença de procedência, a empresa alegou em apelação que a autora não preenchia os requisitos para a usucapião pretendida. Porém, o TJRS manteve a sentença e embasou a decisão na Constituição Federal, no Código Civil e no Estatuto da Cidade, explicando que tal modalidade de usucapião visa sancionar o proprietário que não cumpre a função social da propriedade. Chama a atenção, ainda, o fato do relator do acórdão defender que o direito à moradia deve se sobrepor ao mero direito à propriedade, por se tratar de direito fundamental implicitamente ligado à dignidade da pessoa humana. (Alfonsin et al, 2016, p. 437-438).

Fica evidente, portanto, que no caso ilustrado, o julgador fundamentou sua decisão na dignidade da pessoa humana, uma norma jurídica ampla e genérica que, embora relevante, pode ser aplicada a uma vasta gama de situações, muitas vezes sem uma ligação clara com o caso específico em questão, claramente relacionado ao Direito à Cidade. Ao transformar esse princípio em uma versão mais concreta e específica para o litígio – como esperado com o reconhecimento do Direito à Cidade como norma de direito fundamental – é possível tornar o princípio anterior mais aplicável e eficaz (Cruz, 2021).

Esse cenário é resultado de uma tradição constitucional brasileira de sobrevalorizar a norma escrita sobre a norma implícita, mesmo que arranjada através da interpretação abrangente do conteúdo do texto e do espírito da Norma Fundamental. Além disso, um outro fator que contribui para o esvaziamento do Direito à Cidade de seu significante de norma

jurídica de direito fundamental no sistema constitucional brasileiro é o fato de que, no que diz respeito aos artigos incluídos que tratam do tema da política urbanística, quais sejam os artigos 182 e 183 da CF, têm eficácia limitada, ou seja, que necessita de uma legislação infraconstitucional que estabeleça os limites de sua abrangências, bem como conceda de diretrizes para sua realização.

Essa questão foi debatida já na ocasião da proposta da Emenda Constitucional de Iniciativa Popular de Reforma Urbana na Assembleia Nacional Constituinte de 1987 pelas entidades da sociedade civil que representavam as demandas por Direito à Cidade na ocasião (Maricato, 2011, p. 141-142). A inclusão dos artigos 182 e 183 no Capítulo próprio da Política Urbana na CF/88 foi inegavelmente uma vitória para os defensores de uma política urbana mais justa e acessível, uma vez que ficam estabelecidos pelos dois artigos a (i) a organização espacial das cidades e os mecanismos de implementação das políticas urbanas; (ii) a concretização de conceitos como a função social da propriedade urbana e o planejamento urbano; (iii) seus propósitos mais amplos, incluindo a regularização fundiária, a proteção ambiental e a sustentabilidade; (iv) o desenvolvimento urbano aliado à participação democrática no processo de planejamento; e, por fim, (v) os instrumentos eficazes para a execução das políticas urbanas, com destaque para as licenças urbanísticas, a desapropriação, a obrigatoriedade do plano diretor e a edificação compulsória (Cruz; Giacobbo, 2019, p. 7).

Contudo, por não ter a sua eficácia contida, para Maricato (2011, p. 142) de acordo com o entendimento dos juristas do *stabilishment*, a regulamentação do Capítulo da Política Urbana da CF/88 somente veio à luz treze anos depois da promulgação do texto aprovado pela Constituinte. A aprovação no Congresso Nacional da Lei Federal 10.257/2001, conhecida como o Estatuto da Cidade, ainda que de forma tardia, igualmente foi uma vitória dos atores sociais de luta pelo Direito à Cidade no âmbito da institucionalidade, uma vez que inaugura a nova base jurídica para o tratamento da propriedade urbana e da regulação fundiária e urbanística no Brasil, impondo limites e diretrizes de forma inédita ao direito à propriedade, rompendo com o exercício irrestrito do *laissez-faire*, ainda que essa forma de lidar com a iniciativa privada ainda seja hegemônica no país. (Maricato, 2011, p. 142).

O Estatuto da Cidade vai determinar que a gestão urbana vai se realizar no espaço e pela institucionalidade dos municípios, consolidando a subsidiariedade no que concerne à política urbana brasileira. Para garantir

o cumprimento das exigências estabelecidas pelo Estatuto da Cidade, os municípios precisam seguir as diretrizes estabelecidas no art. 2º, que, em grande parte, refletem as orientações gerais e subjetivas da função social da propriedade urbana, bem como as normas gerais do direito urbanístico no Brasil (Rech; Rech, 2016, p. 145).

O direito urbanístico brasileiro é regido por um conjunto de diretrizes que visam promover o desenvolvimento urbano sustentável e garantir a qualidade de vida nas cidades. Essas diretrizes são essenciais para a formulação e implementação de políticas públicas que respeitem a função social da propriedade e o meio ambiente. A seguir, são apresentadas de forma detalhada cada uma dessas diretrizes:

(i) Garantia de um Ambiente Urbano Sustentável: A primeira diretriz do direito urbanístico brasileiro é assegurar que o desenvolvimento das cidades ocorra de maneira sustentável, que está explicitada nos incisos I até o VII do art. 2º do Estatuto da Cidade. Isso significa que o crescimento urbano deve ser planejado de forma a preservar os recursos naturais, proteger o meio ambiente e garantir que as futuras gerações possam desfrutar de uma qualidade de vida adequada.

As políticas urbanas devem, portanto, integrar questões afetas ao meio ambiente natural, ao promover a conservação de áreas verdes, a gestão eficiente dos resíduos, combater a expansão horizontal da cidade em direção à zonas de proteção ambiental, bem como a utilização racional dos recursos naturais com o objetivo de preservar os recursos naturais, assim como os patrimônios históricos e culturais, em um cenário de crescimento urbano contínuo e acelerado e, tradicionalmente de característica desordenado no caso brasileiro. Essa diretriz é especialmente importante ao considerar que essa noção de crescimento econômico sem limites, marcada pela ausência de restrições na produção e no consumo, é uma das características mais evidentes do desenvolvimento da civilização moderna e, talvez, uma das principais causas de sua crise. (Birnfeld, 2006, p. 207).

O desenvolvimento urbano sustentável deve ser rigorosamente considerado para impedir a degradação incontornável e catastrófica do meio ambiente, assim como a expansão inevitável da malha urbana em direção às periferias e áreas de preservação, seja por meio das hiperperiferias⁵ ou dos

5 O conceito de hiperperiferia, cunhado por Acsegrad (2009, p.48), identifica aquelas zonas localizadas nas extremidades das cidades que estão particularmente expostas aos impactos de desastres ambientais. Essas áreas, além de sofrerem com uma exclusão urbana ainda mais intensa, caracterizada por menores rendimentos, infraestrutura deficiente e longas jornadas até os locais de trabalho, combinam o desafio da exclusão social com a crescente vulnerabilidade

condomínios de luxo que oferecem o “contato com a natureza” como uma experiência idílica ao invés de ser mais uma forma de colocar em conflito o meio ambiente construído elitizado com o meio ambiente natural, sua flora e sua fauna. Assim, como para Castells e Borja (1997, p. 95)

El desarrollo sostenible presenta distintas dimensiones que deben ser tenidas en cuenta en el diseño de las estrategias de desarrollo urbano. El concepto “desarrollo sostenible” debe enfatizar el desarrollo como incremento de riqueza material, como aumento de la calidad de vida – de definición variable, según la cultura – y la reproducción de las condiciones sociales, materiales y institucionales para seguir adelante con esre desarrollo. Por tanto, la sostenibilidad no tiene una única dimenssi3n ambiental, sino que incluye una visi3n integral del desarrollo urbano.

Dessa maneira, o Estatuto da cidade incorpora essa no33o de preserva33o e intera33o pacífica e mutualmente proveitosa entre o meio ambiente cultural e artificial das cidades com o meio ambiente natural. Além disso, busca a utiliza33o sustentável dos recursos naturais e humanos das cidades, bem como a suas características arquitet33nicas e culturais, n33o apenas procurando a sustentabilidade econômica neoliberal, focada no equilíbrio entre recursos utilizados e lucro obtido.⁶

Outra quest33o importante é a intergeracionalidade da ideia de desenvolvimento urbano sustentável, uma vez que, com a acelera33o dos efeitos das mudan33as climáticas, as cidades dever33o estar preparadas para, n33o apenas resistir aos cada vez mais frequentes eventos climáticos extremos, mas também prevenir sua ocorr33ncia atrav33s de medidas de preserva33o e diminui33o dos recursos poluidores utilizados na constru33o das cidades.

Por essa raz33o s33o feitas por John (2015, p. 104-105) as seguintes recomenda333es:

Torna-se urgente estimar o grau de vulnerabilidade das cidades (incluindo dos novos conjuntos habitacionais) a esses eventos, o que requer o desenvolvimento de metodologia específica. Também é necessário desenvolver metodologia de adapta33o da infraestrutura

ao risco ambiental.

- 6 Nas palavras de um membro de um comit33 executivo de importante empresa multinacional: “Com a vit33ria da livre iniciativa sobre o intervencionismo paternalista do governo, as empresas t33m que assumir cada vez mais a responsabilidade pelo desenvolvimento sustentável sob a pena de perderem a liberdade adquirida, e assim comprometerem o crescimento econômico do pa33s. N33o há futuro para as empresas que n33o se conscientizarem de que devem preservar o meio ambiente para as gera333es futuras e de que n33o é poss33vel ter lucro em uma sociedade miserável.” (Degen apud Almeida, 2010).

urbana e dos edifícios existentes para torná-los resilientes, diminuindo o risco de catástrofes que se repetem. As implicações das mudanças climáticas que poderão exigir adaptações do ambiente construído são muitas, incluindo:

- a) Segurança de abastecimento de água, devido ao risco de períodos secos, com impacto tanto na necessidade de dimensionamento de reservatórios de água quanto na geração de energia elétrica, e aumento da salinidade provocada pela elevação do nível do mar;
- b) Aumento do risco de enchentes e alagamentos em áreas densamente povoadas, devido à possibilidade de aumento da taxa de ocorrências de chuvas intensas;
- c) Aumento do risco do escorregamento de taludes, naturais ou artificiais, provocado pelas chuvas e degelo;
- d) Segurança estrutural em edifícios: associada ao aumento de cargas de vento, cargas térmicas e acumulação de água durante precipitações intensas;
- e) Aumento da temperatura ambiental e da carga térmica dos equipamentos existentes, agravando o desconforto dos usuários, que tendem a aumentar o uso de aparelhos de ar-condicionado e ventiladores e, em consequência, o consumo de energia dos edifícios;
- f) Problemas de fundações em edifícios e outras obras, associados às variações do nível do lençol freático;
- g) Modificações na taxa de degradação de materiais de construção, levando à falha precoce dos produtos. A elevação da temperatura implica aumento das taxas de degradação em geral, incluindo a corrosão.

Ainda de acordo com John (2015, p. 103), os edifícios são responsáveis por cerca de 40% do consumo global de energia e, como a maior parte dessa energia é derivada de combustíveis fósseis, contribuem com aproximadamente 25% das emissões antropogênicas de CO₂. A adoção de soluções arquitetônicas de países de clima frio, como fachadas de vidro em edifícios de regiões tropicais, tem agravado essa situação, uma vez que, em resposta, países desenvolvidos, especialmente na Europa, têm adotado rigorosas medidas para reduzir o consumo de energia nos edifícios.

Ainda mais importante do que utilizar novas técnicas de construção ambientalmente sustentáveis, é a utilização de imóveis já edificadas e em zonas centralizadas das cidades e que estejam em descumprimento de sua função social em empreendimentos de habitação social, evitando a expansão física da cidade e combatendo o déficit habitacional e a periferização e exclusão espacial desses projetos. Esse esforço deve ser empreendido

principalmente em imóveis que já são de propriedade pública, uma vez que transformar e adaptar imóveis públicos para uso habitacional é uma forma de garantir que a propriedade pública cumpra sua função social, ao mesmo tempo em que se protege o direito à moradia de famílias vulneráveis e se preserva o patrimônio cultural e arquitetônico urbano além de contribuir para revitalizar as áreas centrais das cidades, que frequentemente enfrentam processos de deterioração e esvaziamento populacional.

(ii) Regularização Fundiária e Planejamento Urbano: A função social da propriedade urbana deve ser efetivada através da regularização fundiária e do planejamento urbano. A regularização fundiária visa corrigir irregularidades na posse e uso do solo, garantindo que os habitantes de todas as áreas da cidade, inclusive as tidas como “ilegais” tenham acesso a uma moradia digna e segura, já o planejamento urbano, por sua vez, deve ser conduzido de forma a integrar o desenvolvimento econômico com a preservação ambiental, assegurando a criação de espaços públicos de qualidade, infraestrutura adequada e serviços urbanos eficientes.

(iii) Instrumentos de Execução: o cumprimento das políticas urbanas requer a utilização de diversos instrumentos legais e administrativos, destacando-se as licenças urbanísticas, a desapropriação urbana, a obrigatoriedade do plano diretor e a edificação compulsória. As a) licenças urbanísticas são necessárias para regular a construção e o uso do solo urbano, assegurando que essas atividades estejam em conformidade com as diretrizes do plano diretor; a b) desapropriação urbana permite que o poder público recupere áreas subutilizadas ou em desacordo com o planejamento urbano para promover o bem-estar coletivo; a c) obrigatoriedade do plano diretor garante que todas as cidades com mais de 20 mil habitantes tenham um plano de desenvolvimento urbano e a d) edificação compulsória é um mecanismo para evitar a subutilização de terrenos urbanos, obrigando os proprietários a utilizá-los conforme as diretrizes estabelecidas.

(iv) Zoneamento Urbano: o zoneamento urbano é uma das principais ferramentas do direito urbanístico para ordenar o uso do solo, definindo zonas específicas para diferentes atividades humanas, como áreas residenciais, comerciais, industriais e de preservação ambiental. O objetivo do zoneamento é equilibrar os interesses coletivos e individuais, promovendo a harmonia entre as diferentes funções da cidade e prevenindo conflitos entre usos incompatíveis e, ao estabelecer regras claras para o uso do solo, o zoneamento urbano contribui para a organização das cidades e a melhoria da qualidade de vida dos habitantes.

(v) Gestão Democrática: a gestão democrática é uma diretriz fundamental no direito urbanístico, contida no inciso, II do art. 2º do Estatuto da Cidade, garantindo que a população tenha voz ativa na formulação, execução e acompanhamento das políticas urbanas, incluindo a participação em processos decisórios, como a elaboração de planos diretores e a discussão de projetos de grande impacto para a cidade. A participação popular é essencial para assegurar que as políticas urbanas reflitam as necessidades e desejos da comunidade, promovendo a inclusão social e política, além de dotar as ações governamentais de maior transparência (Rech; Rech 2016, p 150).

Dessa maneira, a gestão democrática da cidade, essencial no direito urbanístico, necessita ser mais do que uma formalidade a ser cumprida pelos poderes Executivo e Legislativo. Para evitar que se transforme em mera ferramenta do populismo ou da demagogia, é crucial que seja uma diretriz obrigatória para criar espaços genuínos de debate público, devendo garantir que a população seja bem informada sobre os temas discutidos e que suas opiniões sejam tratadas com o devido respeito e consideração por parte dos poderes públicos.

A inclusão da população no processo de tomada de decisões sobre a criação e adoção de políticas públicas locais é condição *sine qua non* para a garantia da coerência na gestão das ações urbanas em face dos administrados. Além disso, essa participação fortalece o sentimento de cidadania, que tem sido gradualmente substituído pela indiferença e pelo consumismo, numa lógica de “consumo que consome a subjetividade” (Birnfeld, 2006, p. 105), resultando em uma cidadania enfraquecida e desgastada, ainda mais em um contexto de crescente mercantilização e privatização dos espaços públicos de convívio e de participação cidadã (Borja; Muxí, 2000).

Por essa razão que os planos diretores municipais, instituídos e regulados pelo Estatuto da Cidade nos artigos 39 ao 42, são um exemplo grandioso da inclusão da diretriz da participação popular no sistema jurídico brasileiro. O Plano Diretor é a lei municipal fundamental da política urbana no Brasil, responsável por definir diretrizes, limites e obrigações para o exercício da propriedade urbana, sendo o seu objetivo central a promoção do desenvolvimento urbano municipal, estabelecendo metas, programas e projetos em um horizonte temporal determinado (Mukai, 1988, p. 37)

Os Planos Diretores operacionalizam, no âmbito municipal, as diretrizes, regras e garantias gerais previstas na Constituição Federal e no

Estatuto da Cidade regulando aspectos econômicos, políticos, ambientais, territoriais, institucionais, sociais e culturais, influenciando diretamente o desenvolvimento local e como a cidade de constrói e se expande (Oliveira, 2001). Ademais, a ferramenta regula e estabelece a função social da propriedade urbana, determinando protocolos para aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), do IPTU progressivo e da desapropriação-sanção, além de definir os zoneamentos e as regras para uso e parcelamento do solo, fundamentais para o cumprimento da diretriz dos instrumentos de execução do direito urbanístico.

A elaboração de um projeto urbanístico por meio do Plano Diretor se divide em dois momentos distintos: primeiro, a fase técnica, que envolve atividades como mapeamento, georreferenciamento e prospecções ambientais, arqueológicas e patrimoniais. Em seguida, ocorre a fase política, que inclui audiências e consultas públicas, a divulgação dos atos relacionados ao processo de criação do Plano Diretor, além de sua aprovação e formalização pelos poderes legislativo e executivo, visando eliminar qualquer possibilidade de ações discricionárias, autoritárias ou populistas que possam ser promovidas por um governo através do Plano Diretor (Vanin, 2015).

Por essa razão que para Rech e Rech (2016, p. 192-193) o espírito do povo é o que orienta as centenas de ações que, ao longo dos anos, serão necessárias para concretizar o plano, sendo selecionadas para execução durante o mandato de um prefeito específico. A ideologia ou o programa do partido apenas fornecerá ao povo uma ideia das escolhas que serão feitas, pois a transformação do projeto de cidade não está nas mãos do prefeito ou do partido, mas sim do povo, sendo qualquer ação que desvie desse princípio é considerada ilegal, tornando inválido o plano diretor e seus efeitos.

Assim, reputa-se obrigatório que a elaboração do Plano Diretor inclua a participação popular e seja aberta a movimentos sociais e representantes de diferentes setores da sociedade civil, devendo também os municípios garantir a publicidade dos documentos e informações relacionadas ao Plano Diretor, assegurando o acesso a qualquer interessado.

Mais especificamente sobre o tema do zoneamento urbano, cabe destacar sua importância crucial para o objetivo de consolidar o direito à moradia digna nas cidades brasileira, uma vez que é através dessa diretriz – que se torna ferramenta do direito urbanístico – que são definidas as áreas da cidade e sua destinação. É através do zoneamento urbano que

são definidas as parcelas do solo urbano que são ideias para serem usadas por empreendimentos industriais, comerciais, culturais, econômicos; quais são ideais para preservação ambiental e quais são definidos para moradia, moradia social e quais zonas são de risco ou quais devem ser adensadas com novas construções.

Nesse sentido, Silva (2000, p. 267) explica que o zoneamento atua como um mecanismo legal para organizar o uso e a ocupação das terras e que, de maneira geral, essa medida envolve a subdivisão do território municipal com base em sua finalidade e uso. Primeiramente, classifica-se o território como áreas urbanas, de expansão urbana, urbanizáveis ou rurais e, em seguida, o solo é dividido em diferentes zonas de uso, estabelecendo funções específicas para cada região do município.

O Plano Diretor estabelece as diretrizes de zoneamento, que podem incluir:

- I. Zonas de Preservação Ambiental Permanente (ZPA);
- II. Zonas Industriais Exclusivas (ZIE);
- III. Zonas de Interesse Local (ZIL), destinadas a atividades ou finalidades específicas, como campi universitários ou áreas culturais importantes;
- IV. Zonas Residenciais Mistas (ZRM), onde se permite a convivência de residências com comércios, serviços e indústrias de baixo impacto ambiental;
- V. Zonas Residenciais Puras (ZRP), exclusivamente residenciais e
- VI. Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), áreas destinadas a habitações populares, visando reduzir o déficit habitacional. (Rech; Rech, 2016).

Dessas zonas listadas, cabe especial atenção às ZEIS, tendo vista sua relação direta com o tema desse trabalho. Um exemplo da aplicação das Zonas Especiais de Interesse Social é o caso do disposto no disposto no artigo, 81, VII da Lei Municipal nº 13.430/02, que estabelece como sendo uma das ações estratégicas da política habitacional a regularização fundiária de áreas ocupadas como Zonas Especiais de Interesse Social.

Dessa maneira, as ZEIS foram concebidas para inserir, no zoneamento urbano, uma categoria que, através de um planejamento urbanístico específico, estabelece diretrizes próprias para assentamentos de habitação social. O objetivo é assegurar a regularização fundiária e urbanística para os habitantes das áreas indicadas como ZEIS no Plano Diretor municipal,

além de destinar áreas específicas para o empreendimento de políticas públicas de moradia para pessoas em risco e déficit habitacional.

Ou seja,

As zonas especiais de interesse social são aquelas onde as circunstâncias de fato autorizam ou determinam um tratamento diferenciado, mais simples, menos elitista, dos índices urbanísticos de maneira a assegurar o direito à moradia, inserido no art. 6º da Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 26, de 14.02.2002. Não se trata de criar privilégios para os economicamente fracos, nem de lhes conferir menos garantias de salubridade e segurança, mas sim, de aplicar o direito com razoabilidade, promovendo entre os diversos objetivos e valores constitucionalmente consagrados. (Dallari; Ferraz, 2002, p. 81).

Nos Planos Diretores que contemplam as ZEIS, elas podem ser geridas de diversas formas. Entre elas, destaca-se a concessão ao município do direito de preempção sobre os imóveis, permitindo que sejam adquiridos para moradia popular, ou a aplicação de instrumentos como o PEUC, entre outros. A criação das ZEIS reconhece a diversidade de ocupações urbanas e oferece a oportunidade de construir uma legalidade que atenda a esses assentamentos, por meio da regularização fundiária, ampliando o direito à cidadania dos moradores e atende às obrigações do município de aplicar a política urbana, de acordo com as diretrizes do Estatuto da Cidade e o Plano Diretor. (Saule Júnior et al., 2014, p. 198).

Assim, na prática social

As zonas especiais de interesse social já vêm sendo utilizadas por diversos municípios que estão implementando programas de regularização fundiária em seus territórios. O objetivo do instrumento é permitir a flexibilização do regime urbanístico de áreas ocupadas irregularmente para fins de moradia, a fim de facilitar o processo de regularização jurídica da mesma. A regularização urbanística representa, muitas vezes, um poderoso obstáculo à regularização fundiária e o instrumento das ZEIS, utilizado pioneiramente pelas cidades de Recife e Belo Horizonte, ainda na década de 80, representa um instrumento ágil e flexível para reconhecer por um lado o “direito à igualdade” da população moradora (direito à moradia) e, por outro, o “direito à diferença” (direito de utilizar padrões que, ainda que distintos dos estabelecidos pela lei, garantem a dignidade e habitabilidade aos assentamentos) (Alfonsin, 2002, p. 102).

Igualmente, de acordo com Rolnik (2001, p. 189), o propósito das Zonas Especiais é integrar os espaços urbanos “clandestinos” como assentamentos populares, loteamentos irregulares, cortiços e favelas à cidade “formal”. Esse instrumento reconhece, dentro da ordem jurídica da

cidade, que as áreas ocupadas por comunidades de baixa renda devem ser destinadas à habitação de interesse social para cumprir sua função social, além de garantir que as moradias ali estabelecidas cumpram os ditames das regras e normas acerca da dignidade.

Isso significa que a institucionalização das ZEIS por instrumento de lei, no caso pelos planos diretores, permite o reconhecimento legal das áreas ocupadas ou destinadas a projetos de habitação social, garantindo o cumprimento das funções sociais da propriedade e da cidade em zonas bem definidas (Saulé Júnior, 1997, p. 33) e cumprindo com a dúplici dimensão do planejamento urbano. Essas dimensões são: (i) a pré-jurídica, com realização de estudos técnicos, diagnósticos, debates públicos e organização administrativa e (ii) a jurídico-normativa, que vai referendar e positivar, dotando de vinculação, atuação concreta e natureza executiva a fase prévia. (Costa, 2009, p. 201).

Esses instrumentos normativos, regras, normas de direito fundamental, tratados e declarações internacionais trazidos nessa seção do trabalho buscam traçar um panorama acerca do arcabouço jurídico que rege, de forma geral, todas as coisas urbanas no Brasil, assim como tudo o que diz respeito a questões de moradia. Esse complexo de regras serve como uma base sobre a qual os poderes públicos elaboram, colocam em prática e avaliam os efeitos das políticas públicas que buscam garantir o direito à moradia adequada e o acesso aos bens comuns das cidades, com vários níveis de sucesso e insucesso em sua empreitada, o que será objeto deste estudo em momento oportuno.

É inegável que nas décadas de 1980 e 1990, a política urbana no Brasil avançou significativamente no que diz respeito a estrutura normativa, impulsionada por um intenso debate entre a sociedade civil, partidos políticos e governantes sobre a participação dos cidadãos e suas organizações na administração das cidades. Esse período foi marcado pela conquista de direitos relacionados à moradia e ao espaço urbano, com a inclusão na Constituição de 1988 de um capítulo dedicado à política urbana, fundamentado no princípio da função social da cidade e da propriedade, no reconhecimento dos direitos de posse para milhões de moradores de favelas e periferias, e na inclusão direta da população nos processos decisórios referentes a essa política. (Rolnik, 2019, p. 264)

Contudo,

Governos têm limites estruturais e conjunturais para agir no rumo aqui mencionado: a relação de chantagem com o legislativo, o

conservadorismo do judiciário, a disputa com outras esferas de governos, a tradição política e cultural (além de normativa) das relações federativas, a grande mídia que representa interesses claros, o grau de organização dos movimentos sociais, mas, acima de tudo, a dinâmica imposta pela condição local, regional, nacional e internacional do processo de acumulação capitalista. (Maricato, 2011, p. 161)

Essa dinâmica de avanços e retrocessos na construção do direito à moradia e à cidade no Brasil é mais sensível quando são analisados os desdobramentos dessas regras em políticas públicas e principalmente pela avaliação dos seus resultados. Entretanto, cabe também analisar como o processo de recepção desses direitos se deu em outros contextos políticos, sociais e culturais que guardem semelhanças com o Brasil, bem como de que maneira diferentes formas de pensar a questão urbana por sistemas jurídicos análogos, principalmente na região da América Latina, podem apresentar soluções diferentes.

A análise desses outros pontos de partida normativo para diferentes políticas públicas sobre o tema é essencial para que se possa aprender lições sobre formas alternativas de se lidar com problemas compartilhados por países com laços históricos e culturais íntimos com o Brasil. Assim, passa-se a uma breve análise da trajetória de alguns de nossos vizinhos latino-americanos sobre o tema da habitação e do Direito à Cidade.

3.2 O Direito à Cidade e à moradia digna no Chile: realidade, neoliberalismo, expectativas e decepções em face de um recente processo constituinte

O Chile, assim como o Brasil, enfrenta uma longa história de segregação socioespacial e de desafios na garantia do direito à cidade e à moradia digna. Desde os tempos coloniais, a urbanização no Chile foi marcada por um modelo de exclusão social, no qual os grupos indígenas e as classes trabalhadoras foram marginalizados em áreas periféricas, segregando-os dos benefícios da vida urbana. Esse padrão, observado em cidades como Santiago e Valparaíso, perpetuou-se ao longo dos séculos, gerando um déficit habitacional e urbanístico que, até hoje, permanece como um dos maiores problemas sociais do país e é agravado por questões como o crescente influxo de imigrantes de outros países da América Latina em busca de melhores condições de vida no Chile.

Nos últimos anos, o país transandino passou por um processo constituinte que reacendeu as esperanças de uma reforma significativa nas

políticas urbanas e habitacionais, com vistas à incorporação do Direito à Cidade e à moradia digna no ordenamento jurídico do país. No entanto, embora as expectativas estabelecidas por esse processo fossem altas, o que foi observado foram uma série de desafios enfrentados pela população chilena, incluindo o impacto profundo do neoliberalismo na política habitacional e o desafio de implementar de forma prática políticas públicas de habitação social verdadeiramente eficazes e focadas nos interesses da coletividade.

Essa realidade de crise urbanística, tão próxima da situação verificada no Brasil, traz consigo, contudo, formas diferentes de se lidar com o problema do déficit habitacional, principalmente sob o ponto de vista normativo e institucional. É por essa razão, a fim de analisar os impactos da adoção de um modelo fortemente baseado na ideia neoliberal de Estado em contraste com modelos welfaristas ou com maior intervencionismo do Estado, que se passa a fazer uma análise de como o Chile lida com o problema da moradia digna.

O caso chileno é relevante na medida em que o país tradicionalmente se destacou dentro da América Latina como uma das nações precursoras na adoção de preocupações com a habitação social, o que finalmente resultou na implementação da *Ley de Habitaciones Obreras* de 1906 e, embora essa tenha sido a primeira incursão do Estado em termos de intervenção relacionada à habitação no país, também foi sujeita a uma série de limitações estruturais.

A norma

constituye, por una parte, el punto de partida de un largo camino que ha desarrollado este país para aproximarse a la solución de sus problemas sociales. Por otra parte, dicha normativa marcó el comienzo de las actuaciones públicas en el contexto de la vivienda social, y tuvo importantes implicaciones en el inicio de la discusión en torno a cómo debían planificarse las ciudades chilenas, considerando los requerimientos que planteaba la localización de los primeros barrios obreros en aquellas áreas urbanas. (Hidalgo, 2002, p. 84)

Esse pioneirismo, contudo, foi insuficiente para refrear os problemas que viriam com o primeiro fluxo migratório advindo da Europa e Ásia em meados do século XX (Cano; Soffia, 2009) e com o êxodo rural, que trouxeram um incremento populacional e uma demanda por moradias que as cidades chilenas não estavam preparadas para suprir. Essa dinâmica, que repete um padrão análogo ao brasileiro, teve também efeitos muito semelhantes no aumento dos índices de déficit habitacional, uma vez que, entre 1895 e 1952, 72,4% do crescimento populacional no Chile foi

resultado da expansão das áreas urbanas, enquanto o restante correspondeu às zonas rurais e, nesse intervalo, 65% do aumento da população urbana ocorreu em cidades com mais de 50 mil habitantes (Elizaga, 1965, p. 67).

Com a falta de habitações adequadas disponíveis às populações migrantes e de baixa renda que buscavam nas cidades sua nova morada, esse novo contingente habitacional foi ocupando as áreas não construídas nas periferias e zonas periurbanas do tecido urbano, geralmente em áreas de alto risco ambiental, como encostas, morros, e margens de rios.

Esses assentamentos irregulares no Chile, chamados de *campamentos* passaram a se tornar cada vez mais presentes nas cidades chilenas a partir dos anos 1960, compostos por habitações improvisadas e desassistidos de qualquer serviço público de saneamento, saúde, educação, transporte ou cultura. Nas palavras de Murphy (2021, p 40-41):

Según las categorías estatales vigentes desde los cincuenta, los campamentos son barrios «irregulares» sin servicios y títulos de propiedad, una evidente falta de desarrollo. Son espacios anormales que deben ser limpiados y legalizados. Menos técnicamente, los chilenos que no viven en estas áreas tienden a percibirlos como lugares que requieren caridad y asistencia.

Esses bairros, desprovidos de reconhecimento legal e caracterizados por habitações inadequadas, são geralmente considerados por muitos chilenos, por meio de uma cultura que criminaliza e estigmatiza essas populações, como impróprios para cidadãos laboriosos, representando um desafio à decência, à equidade e às normas sociais (Murphy, 2021, p. 41). Guardam-se semelhanças muito claras entre os *campamentos* chilenos e as favelas brasileiras, desde a sua marginalidade socioespacial, como pelo seu *status* de cidade ilegal.

A solução encontrada pelos poderes públicos chilenos ao problema dos campamentos igualmente não diferiu muito das que foram levadas a cabo pelo Brasil, com programas de realocação forçada, reassentamentos em bairros e vilas construídas do zero em vazios urbanos com infraestrutura estatal recentemente alocada. As chamadas *poblaciones* são, portanto, bairros ou conjuntos habitacionais criados, em grande parte, por políticas habitacionais voltadas para a classe trabalhadora e setores populares, cuja formação teve início nas décadas de 1930 e 1940⁷, mas ganharam força

7 Sobre o Assunto, Marchant (2020, p. 25) assim vai sumarizar: “Los antecedentes históricos del movimiento de pobladores se remontan a los primeros asentamientos informales o, en jerga chilena, poblaciones callampas instaladas desde el año 1947 alrededor del Zanjón de la Aguada, curso de agua que de oriente a poniente cruza nueve comunas de Santiago, San

nas décadas de 1960 e 1970, com políticas de urbanização voltadas para a construção de moradias subsidiadas para a população de baixa renda. (Bruey, 2012).

Essas *villas* ou *poblaciones*, que abrigam tanto apartamentos quanto casas construídas em série, foram projetadas por construtoras privadas e suas unidades habitacionais foram comercializadas a cidadãos contemplados com subsídios públicos, política essa que está em vigor desde a ditadura pinochetista que toma o poder no Chile em 1973. Esses espaços são dotados da licença legal para existir e títulos de propriedade que garantem aos seus moradores o direito à propriedade privada em um espaço que

La mayoría suele tener canchas deportivas y espacios comunes para que jueguen niños y niñas. En muchos casos, sin embargo, estos son espacios de baja calidad: las estructuras para jugar y hacer deporte están rotas y pintadas con grafiti, las superficies de concreto pueden estar llenas de grietas y botellas rotas, y las canchas de tierra a menudo están cubiertas con piedras, con superficies de juego desiguales y hoyos (Murphy, 2021, p. 41).

A ideia do governo militar de forte influência neoliberal que vigeu no país de 1973 a 1990, era de converter esses *pobladores*, antes ocupantes de zonas onde o Estado não era capaz de chegar, em verdadeiros proprietários de casas-própria, sendo que obter uma casa própria no Chile está historicamente vinculado ao ideal de garantir uma moradia “digna”, como já apontavam beneficiários e analistas externos antes mesmo do pinochetismo. (Murphy, 2021, p. 32). A forma com a qual o regime militar chileno tratou a questão da moradia, exclusivamente como uma questão patrimonial e de segurança do que como um tema de direito social e coletivo, teve impactos profundos na maneira com a qual os coletivos de luta por direito à moradia e à cidade passaram a atuar a partir de então. Nas palavras de Milad:

Miguel entre ellas. Un comité de la zona de La Chacra – donde más tarde se creará la comuna de Pedro Aguirre Cerda-, organizó el año 1957 la primera toma del área conocida como La Feria, en lo que considera la primera acción de este tipo en América Latina, y que daría origen a la población La Victoria. Este hecho tuvo su origen en movilizaciones de obreros desempleados y cesantes sin casa, con el objetivo de conseguir viviendas a través de las tomas de terreno como acción directa, para la solución habitacional. En general, estas ocupaciones se organizaron a partir de la constitución de Comités y Uniones de allegados, los que realizaron propuestas y desarrollaron como herramienta principal la negociación directa para reunirse con las autoridades, con temáticas previamente discutidas en la asamblea. En algunas oportunidades, esta labor recibió el apoyo de militantes de los partidos políticos de izquierda a través de capacitación en materia habitacional, actividad que proporcionó los elementos para ejercer presión en las autoridades de Gobierno para conseguir soluciones, confirmando la importancia de los partidos políticos como coordinadores de la movilización.”

La representación de los asentamientos empujada por el Estado re pondió, por un lado, a las políticas represivas del régimen. Los militares intervienen los campamentos, desarticulan sus organizaciones y reprimen in ocupación de terrenos como estrategia de acceso a la vivienda. Por otro lado, a partir de las reformas neoliberales las autoridades dictaminaron que la vivienda no era un derecho social que debía ser garantizado por el Estado, sino un “bien” que debía ser obtenido a través del mercado. (Milad, 2023, p. 95).

Essa forma de intervenção estatal não intervencionistas, ou seja, na qual cede sua atuação ativamente ao setor privado que lhe dá sustentação é mais uma forma de empoderar e expandir o alcance do financeirismo potencialmente perigoso a uma parcela da população que recebe os seus títulos de propriedade em conjunto com um endividamento que, muitas vezes, não são capazes de suportar (Harvey, 2014).

Contudo, Murphy (2021, p. 34-35) ao descrever a situação de uma *poblacion* que teve contato desde sua constituição, vai ressaltar que, em que pese os moradores não sintam mais o risco de terem suas moradias demolidas ou que sejam removidos forçosamente pelo poder público, o título de propriedade de uma habitação nessas *poblaciones* não garante, de fato, uma moradia digna. A recessão global, imprevistos familiares, desemprego e o assédio da especulação imobiliária igualmente tornam a garantia da moradia nesses espaços, ainda que legal aos olhos do Estado, precárias e frágeis perante o mercado.

A ocorrência de práticas clientelistas por parte do Estado, como denunciado por Maricato no caso brasileiro, no Chile também serviram para personalizar e desmobilizar as lutas legítimas por direito à moradia digna e por Direito à Cidade, além de pacificar, através da ideia de propriedade como objetivo final das demandas por moradia, movimentos sociais de pressão política. Ao avaliar a situação habitacional ao final do governo Pinochet, a Comissão de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Concertação Democrática identificou três principais deficiências: falta de participação popular nas decisões, problemas urbanos e um déficit habitacional, tanto qualitativo quanto quantitativo. (Greene, 1993, p. 23).

Diante desse diagnóstico, foram traçados três objetivos-chave para as novas políticas públicas: (i) promover a participação democrática e descentralizar as decisões, (ii) melhorar e desenvolver os bairros e cidades existentes, e (iii) aumentar significativamente a construção de moradias, especialmente para as populações mais vulneráveis (Greene, *ibid.*). Contudo, o processo de desmobilização por meio de políticas

habitacionais patrimoniais, teve continuidade após o período pós ditadura, com os governos da *concertación* que mantiveram o modelo neoliberal de economia e administração pública e, conseqüentemente, a mesma forma de lidar com os problemas de moradia no Chile. (Rodríguez, 2023, p 60-61).

Esse contexto político apresentado, alia-se a um contexto social que foi e continua sendo uma política habitacional que, apesar de aumentar a cobertura no acesso à moradia, acabou expulsando os pobres para a periferia da cidade, forçando-os a habitar áreas onde o acesso ao transporte, saúde e educação é restrito (Ducci, 1997). Ademais, a regulamentação do acesso à moradia social no Chile, estruturada em torno de uma política focada e dependente de subsídios e poupança individual, promove uma percepção limitada da moradia como simples abrigo, ignorando seu papel essencial no tecido social e urbano, dificultando substancialmente as demandas e pressões coletivas por direito à moradia digna e à cidade. (Sugranyes; Rodríguez, 2004).

Essa realidade se aprofunda quando se analisa a realidade normativa acerca do tema do direito à habitação e à cidade no sistema jurídico chileno. A constituição vigente do país, outorgada em 1980 pela ditadura militar, com forte caráter autoritária e neoliberal, não conta com nenhuma menção ao direito à habitação digna, tampouco tem nenhuma seção dedicada ao direito urbanístico ou à função social da propriedade, ainda que a jurisprudência do Tribunal Constitucional Chileno tenha decidido no sentido da existência dessa regra por princípio.⁸

Neste contexto, as políticas habitacionais têm se baseado no apoio exclusivo da vontade do governo no poder, que subsidia o acesso a moradias por meio do mercado privado. Esse processo não apenas estabeleceu uma política de habitação bastante volátil, como também consolidou uma nova abordagem urbana, que passou a influenciar o planejamento, a construção e a expansão das cidades chilenas (Sugranyes, 2013).

8 Em um excerto da decisão: “De este modo no podemos cuestionar per se la regulación que el legislador efectúe de diversas instituciones que puedan importar una limitación del derecho de propiedad individualmente conceptuado. Es más, incluso se puede arribar a la conclusión de que constituye un error el concebir este derecho en esa única dimensión, olvidando que también se encuentra provisto de una faz social, que es inherente al mismo y que si bien se ejerce en los términos y bajo las formas que el ordenamiento jurídico contempla, de modo de hacer armónica la convivencia de ambas dimensiones, en caso alguno puede considerarse como ajena al derecho mismo o como contrario a su ejercicio, pues la propiedad supone ser ejercida por su titular teniendo especial consideración por esta función social.” (Sentencia del Tribunal Constitucional rol 3086-16, 2017: considerando vigésimo séptimo)

Isso faz com que a vasta maioria dos programas de habitação social do Chile sejam implementados a partir de Decretos, sejam eles *Decreto con Fuerza de Ley* – DFL, que advém do Poder Executivo e necessitam a aprovação do Congresso Nacional para serem aprovados ou por *Decreto Supremo*, que não precisa passar pelo Congresso, mas tem a prerrogativa exclusiva de regular lei já existente.

Nesse contexto legal, a fim de fomentar o desenvolvimento urbano e habitacional, os governos chilenos pós 1990 tomaram iniciativas como o *Subsidio de Renovación Urbana y Desarrollo Prioritario*, estabelecido pela Lei nº 19.865 de 2003. Essa lei tinha o objetivo de regular o mecanismo de financiamento compartilhado entre os *Servicios de Vivienda y Urbanización* (SERVIU) e as municipalidades, que atuavam como solicitantes.

Esses acordos foram criados para viabilizar a aquisição de bens ou estabelecer, construir e operar projetos urbanos, por meio da concessão de direitos sobre a propriedade, facilitando o uso de propriedades ou projetos específicos mediante a concessão de uma licença. O subsídio habitacional permitia a compra ou construção de habitações de caráter social, com uma área máxima de 140 m² por família, obtida a partir de novas construções ou da reforma de edifícios existentes, conforme as disposições do DFL 2/2010 e as diretrizes regulamentadas.

Ao mesmo tempo, o *Programa de Vivienda Básica de Opción Libre* de 1987 permitia que as famílias usassem créditos subsidiados para adquirir imóveis no mercado privado, desde que atendessem a certos requisitos. Esses imóveis eram apartamentos em prédios de até três andares ou casas geminadas de um ou dois andares, com áreas construídas entre 38 e 42 m².

Essas habitações também precisavam fazer parte de conjuntos urbanizados, com infraestrutura incluindo áreas verdes, playgrounds e uma sede social, sendo o preço médio dessas habitações era em torno de 250 *Unidades de Fomento* (UF), financiados com uma poupança mínima de 10 UF pelo comprador e um subsídio estatal de até 140 UF. No entanto, essa política, além de melhorar o acesso à habitação, também resultou em inflação dos preços imobiliários a médio prazo, e aumentou a oferta de unidades compactas em áreas densamente povoadas (Mujica, 1997, p. 3).

Essa maneira de se pensar as políticas habitacionais no Chile, partindo de um Texto Constitucional de forte caráter centralizador e neoliberal em sua essência, traz consigo a marca dessa maneira de se organizar o Estado, assim como os efeitos resultantes acabam por ser o retrato da opção do Estado por atuar em prol das forças do mercado e da

financeirização da moradia (Harvey, 2014, Rolnik, 2019). Para Rodríguez (2023, p. 63), A cidade neoliberal não é resultado do abandono do Estado ou da ausência de políticas habitacionais. Pelo contrário, é fruto de uma política deliberada que visa fornecer acesso à moradia aos pobres urbanos dentro da cidade. O problema não é a falta de “soluções habitacionais”, mas sim os princípios que orientam seu design e implementação, os quais têm gerado novas formas de exclusão e pobreza na cidade.

Rodríguez, ao reproduzir a manifestação de dirigentes do movimento social por habitação digna, o *Movimiento de Pobladores en Lucha* – MPL, ilustra como a permanência do modelo neoliberal tem moldado a crise urbanística no Chile:

Según las y los dirigentes, mientras que durante la dictadura el desalojo de los pobres de la ciudad fue llevado a cabo por la fuerza, ahora es la valorización de sue los dejada en manos de inmobiliarias la que produce el desalojo de familias pobres, quienes son expulsadas a la periferia de la ciudad y/o forzadas a vivir como allegadas, excluidas de servicios básicos y bienes públicos de calidad El diagnóstico de la crisis del sistema habitacional como base de la disputa por el derecho a la ciudad no solo incluye la identificación de las causas, sino también de los adversarios políticos en la lucha. Este proceso de atribución de responsabilidad se enuncia en tres niveles. En primer lugar, los pobladores señalan a los gobiernos de la Concertación y a sus militantes como los principales responsables en el diseño y aplicación de políticas habitacionales, tendientes a producir la exclusión de los pobres urbanos de bienes, servicios educativos, de transporte y bienes culturales. (Rodríguez, 2023, p. 63-64).

Contudo, ainda que o cenário vigente não seja o mais favorável ou promissor para a garantia do direito à moradia digna no Chile, recentemente, merecem destaque alguns programas governamentais que têm tido sucesso nesse campo. Um exemplo notável é o DS-27 do MINVU de 2016, que, em termos mais gerais, tem como objetivo central do programa a reabilitação, ampliação de unidades habitacionais e a melhoria das infraestruturas coletivas, visando combater a degradação urbana e prevenir um novo déficit habitacional.

O programa está estruturado em quatro eixos principais: (i) melhorias e ampliações habitacionais, com foco em tornar os imóveis acessíveis e promover a inclusão social de pessoas com deficiência e idosos; (ii) revitalização de infraestruturas comunitárias e áreas verdes, melhorando os espaços públicos urbanos; (iii) restauração de patrimônios históricos relacionados à habitação, preservando a memória e a identidade cultural

das cidades; e (iv) implementação de medidas de sustentabilidade nas construções, com foco na eficiência energética e hídrica.

O programa é financiado por meio de subsídios públicos fornecidos pelo Ministério de Vivienda y Urbanismo (MINVU) e operacionalizado pelos Serviços de Vivienda y Urbanización (SERVIU). Tanto pessoas físicas quanto jurídicas podem solicitar esses subsídios por meio de chamadas públicas, nas quais os projetos são avaliados quanto à elegibilidade, podendo as obras serem realizadas por construtoras ou através do modelo Banco de Materiais, que permite aos beneficiários adquirir os insumos diretamente. (Chile, 2018).

Esse tipo de programa é de grande importância para que se evite a contínua expansão das cidades chilenas em direção às periferias, uma vez que a questão da geografia do país não permite que esse processo se dê de forma indefinida. Igualmente, a recuperação de imóveis e de áreas urbanas degradadas fazem com que as moradias em estado de risco edílico possam ser utilizadas com dignidade pelos seus habitantes, assim como melhora a qualidade de vida dos ocupantes com a revitalização de zonas urbanas degradadas e a preservação do patrimônio histórico e cultural da comunidade atingida.

Entretanto, o DS-27 não rompe com o patrimonialismo privatista que tem sido a característica dos governos chilenos desde 1973, uma vez que tem na concessão de subsídios para serem utilizados no mercado a sua principal forma de acesso ao programa. Dessa forma, mesmo com o retorno da ordem democrática no Chile em 1990, o clientelismo, enquanto prática, teve a capacidade de adaptar-se às novas circunstâncias políticas, mesmo com mudanças significativas em sua base ideológica e forma de operação no contexto local.

Como prática, o clientelismo continuou a existir, porém, as mudanças nas micro-relações sociais revelaram a falta de uma formação doutrinária, em comparação com a intensa militância que caracterizou a década de 1960, enfraquecendo os movimentos sociais de luta por moradia digna no país (Contreras, 2023, p. 233). Ainda,

Tras el retorno democrático, lo que se evidenció fue un clientelismo carente de referencias ideológicas sesenteras fuertes como parte del trabajo político de los partidos. Un contexto histórico más amplio, de fin de la Guerra Fria, junto a la carencia de una lucha contrahegemónica, terminó desnudando la cara más cruda del trabajo político en los referentes locales (Contreras, 2023, p. 233).

Essas medidas não foram capazes de atacar problemas como a perda na qualidade de vida das populações urbanas e o crescimento do déficit habitacional, agravado pelo influxo de trabalhadores estrangeiros no país que, pelos dados de 2022 do *Ministerio de Vivienda y Urbanismo*, 40% dos moradores dos *campamentos* eram constituídos de imigrantes, a maioria vindo do norte da América do Sul e Caribe (Minvu, 2022). Essa realidade de deterioração no cenário urbano e, consequentemente social, no Chile desencadeou em 2019 uma série de manifestações populares de grande repercussão chamado comumente de *Estallido Social*, movimento que, ao reverberar na superestrutura do Estado chileno, culminou em um novo processo constituinte, a fim de atender os anseios populares por uma nova ordem jurídica verdadeiramente democrática (Campos; Bernasconi, 2021, p. 113).

No mesmo sentido, a exigência por uma vida digna, que esteve no centro das manifestações de outubro de 2019, já havia sido prevista pelas organizações dos movimentos de moradores, cujas reivindicações, desde o ano 2000, se fundamentam nessa aspiração. Atualmente, esse “para além da moradia”, mencionado pelos líderes dessas organizações, está alinhado aos conceitos de vida boa e vida digna (Rodríguez, 2023, p. 68) que se buscou atender e reconhecer no primeiro projeto de Constituição gerado na esteira desse cenário transformador.

Durante os debates sobre os projetos constitucionais no Chile, realizados entre 2020 e 2024, o direito à moradia foi incluído em ambos os textos submetidos à votação, porém com diferenças em sua formulação. No primeiro projeto, apresentado em 2022, o direito à moradia foi descrito da seguinte maneira:

Artículo 51

1. Toda persona tiene el derecho a una vivienda digna y adecuada, que permita el libre desarrollo de una vida personal, familiar y comunitaria.
2. El Estado tomará las medidas necesarias para asegurar su goce universal y oportuno, contemplando, a lo menos, la habitabilidad, el espacio y equipamiento suficientes, doméstico y comunitario, para la producción y reproducción de la vida, la disponibilidad de servicios, la asequibilidad, la accesibilidad, la ubicación apropiada, la seguridad de la tenencia y la pertinencia cultural de las viviendas, conforme a la ley.
3. El Estado podrá participar en el diseño, la construcción, la rehabilitación, la conservación y la innovación de la vivienda. Considerará particularmente en el diseño de las políticas de vivienda a

personas con bajos ingresos económicos o pertenecientes a grupos de especial protección.

4. El Estado garantiza la creación de viviendas de acogida en casos de violencia de género y otras formas de vulneración de derechos, según determine la ley.

5. El Estado garantiza la disponibilidad del suelo necesario para la provisión de vivienda digna y adecuada. Administra un Sistema Integrado de Suelos Públicos con facultades de priorización de uso, de gestión y disposición de terrenos fiscales para fines de interés social, y de adquisición de terrenos privados, conforme a la ley. Asimismo, establecerá mecanismos para impedir la especulación en materia de suelo y vivienda que vaya en desmedro del interés público, de conformidad con la ley.

O documento foi submetido à votação e rejeitado em um plebiscito no dia 4 de setembro de 2022, o que resultou na elaboração de uma nova proposta, desta vez construída pela ala de direita da assembleia constituinte, que apresentava a seguinte formulação:

Artículo 29. El derecho a la vivienda adecuada.

El Estado promoverá, a través de instituciones estatales y privadas, acciones tendientes a la satisfacción progresiva de este derecho, con preferencia de acceso a la vivienda propia, de conformidad con la ley.

El Estado adoptará medidas orientadas a generar un acceso equitativo a servicios básicos, bienes y espacios públicos, una movilidad segura y sustentable, conectividad y seguridad vial.

El inmueble destinado a la vivienda principal del propietario, sea que la habite solo o con su familia, en su caso, estará exento de toda contribución e impuesto territorial. Las excepciones legales a esta exención solo podrán fundarse, en forma conjunta, en el alto avalúo fiscal de la vivienda principal y los ingresos del contribuyente y de su familia.

Com a rejeição da segunda proposta em 17 de dezembro de 2023, o processo constituinte no Chile foi encerrado, deixando a Constituição de 1980 ainda em vigor. Uma análise comparativa entre as duas propostas revela diferenças marcantes: a primeira era mais centrada no bem-estar social e explorava novos caminhos para garantir o direito à moradia, enquanto a segunda mantinha uma perspectiva mais tradicional, conectando diretamente a moradia ao direito de propriedade privada.

A vontade expressa na primeira proposta era de que a busca por uma vida digna e uma vida boa implica a produção de espaços físicos,

vínculos sociais e dinâmicas familiares alternativas àquelas fomentadas pela exclusão social e pelas políticas habitacionais. Isso permitiria que os moradores pudessem vivenciar, dentro de uma sociedade moldada por políticas neoliberais, uma forma de vida diferente, baseada em laços de solidariedade e companheirismo (Rodríguez, 2023, p. 68).

Assim, a demanda por moradia e o direito à cidade representaria a criação da cidade “desde a parte de baixo”, em oposição à cidade neoliberal construída pelas instâncias oficiais do Estado e sua relação intrínseca com o mercado (*ibid.*). A segunda proposta, claramente mantém o *status quo* vigente, no qual deixa evidente e explícita a vontade de continuar buscando o direito à moradia por meio da colaboração do Estado com o setor privado, bem como dando preferência ao modelo de casa-própria.

Enquanto o processo constituinte chileno não chega a um denominador comum, o direito à moradia e à cidade no país continuam ausentes da sua norma fundamental, assim como carecendo de uma regulação jurídica que possa agir como agente transformador do cenário de crise urbana enfrentado. A forte tradição neoliberal trazida pela tomada do poder pelos militares em 11 de setembro de 1973 não teve seu ímpeto refreado com a chegada da democracia nos anos 1990 – diferente do caso brasileiro, que teve uma oportunidade em 1988 de trazer resquícios de estado social na CF/88 – o que tem moldado a paisagem urbana e social do país transandino, sendo um retrato fiel da cidade neoliberal latino-americana.

Apesar de o Brasil ainda enfrentar inúmeros desafios em sua política habitacional, especialmente no que diz respeito à efetiva implementação do direito à moradia digna, a inclusão de dispositivos constitucionais e infraconstitucionais sobre o tema, como a Emenda Constitucional nº 26/2000 e o Estatuto da Cidade, representa um avanço significativo. Esses marcos legais proporcionam uma base normativa sólida, que, se devidamente aplicada, pode fomentar políticas públicas habitacionais mais inclusivas e eficazes. Essa é uma realidade diferente do Chile, que, ao silenciar sobre o direito à moradia e ao direito à cidade em sua Constituição de 1980, possui um repertório jurídico limitado para a implementação de políticas públicas de habitação social, o que agrava as desigualdades urbanas e sociais, sendo a recente tentativa de reforma constitucional no Chile, embora promissora, uma ausência, que ainda não trouxe as mudanças necessárias para suprir essas lacunas.

Embora Brasil e Chile compartilhem uma base histórica e sociocultural marcada pela colonização e pela desigualdade, o tratamento jurídico dado à moradia revela diferenças profundas no papel atribuído ao Estado e ao mercado na condução das políticas urbanas. No Chile, a ausência de reconhecimento constitucional do direito à moradia consolidou uma estrutura institucional em que o mercado se tornou o principal agente de produção do espaço urbano, cabendo ao poder público uma função subsidiária limitada à concessão de subsídios e incentivos privados, o que gerou uma cidade altamente mercantilizada e dependente da lógica financeira.

No Brasil, ainda que o Estado tenha incorporado o direito à moradia à Constituição de 1988 e estabelecido a função social da propriedade como princípio estruturante, sua atuação tem sido ambígua, oscilando entre a regulação e a reprodução das dinâmicas de mercado. Essa sensibilidade estatal, que se manifesta na criação de programas como o Minha Casa Minha Vida e na adoção de instrumentos urbanísticos redistributivos, continua, contudo, condicionada por políticas que garantem a valorização imobiliária e o fluxo de capitais privados, o que limita o potencial transformador do marco jurídico brasileiro e evidencia a necessidade de um Estado capaz de intervir de forma consequente, mas orientado prioritariamente pela justiça social e não pela rentabilidade do solo urbano.

Tomando em conta as considerações acima, é preciso refletir sobre as lições que o Direito pode nos ensinar e os objetivos que devem ser alcançados, sendo o grande desafio tornar efetivos os direitos à cidade e à moradia adequada, levando em conta as particularidades regionais e os obstáculos políticos, econômicos e sociais que afetam tanto o Brasil quanto o Chile e outras nações do chamado Sul Global. Assim, a seguir, este texto se dedicará a discutir e trazer exemplos de como outros países latino-americanos organizaram seus ordenamentos jurídicos para enfrentar esses desafios, com o foco principal na concretização do direito à moradia e à cidade.

3.3 Lições e missões para o direito: como garantir e dotar de eficácia o Direito à Cidade e à moradia digna sob uma ótica latino-americana

A diversidade de abordagens jurídicas e de políticas públicas no contexto latino-americano reflete as profundas desigualdades socioespaciais

dentro e entre os países da região no que diz respeito ao direito à cidade e ao direito à moradia digna, com exemplos importantes vindo do próprio Brasil, por meio da inclusão desses direitos na Constituição e de leis infraconstitucionais, como o Estatuto da Cidade. No entanto, em casos como o do Chile, ainda existem lacunas no arcabouço jurídico, o que tem limitado o impacto das políticas habitacionais.

Alguns países da América Latina, no entanto, consolidaram esses direitos em seus marcos legais de maneira significativa, o que pode enriquecer o fortalecimento do direito à cidade e à moradia digna em toda a região. Ao analisar as experiências de países como Uruguai, Argentina, México, Guatemala e Equador, percebe-se que a incorporação de princípios de justiça social e planejamento urbano em seus marcos legais tem sido importante para superar, ainda que na dimensão do “dever-ser” institucional, o *status quo ante* de desregulação normativa do tema ou do exposto privatismo com a qual a questão da moradia digna nas cidades era tratada pelos sistemas jurídicos latino-americanos.

A América Latina traz em sua história e nas sociedades que se constituem a partir dos processos de colonização europeia de suas terras, elementos de segregação que são fundantes do modo de se produzir cidades e como essa realidade se manifesta na paisagem urbana do continente. Segundo documento compilado na XVII reunião do MINURVI ou a *Asamblea General de Ministros y Altas Autoridades de la Vivienda y el Desarrollo Urbano de América Latina y el Caribe* de 2008,

Las ciudades de América Latina son un espacio de segregación, marginación, exclusión y hasta criminalización de los pobres, a quienes no se les reconoce como protagonistas de la producción y gestión social de su hábitat. La planificación urbana como responsabilidad del Estado está postergada en la agenda pública y su aplicación toma una forma tecnocrática, con escasos y superficiales espacios para que la sociedad civil y sus organizaciones participen efectivamente en el debate y definición del futuro de las ciudades. (MINURVI, 2008).

Ainda assim, não se pode caracterizar o fenômeno urbano latino-americano como um objeto caracterizável por suas diferenças ou similitudes arquitetônicas em si, mas sim, justamente pelos elementos subjetivos e seus produtos sociais, ou seja,

A “cidade latino-americana” não pode ser tomada, então, como uma realidade natural, como uma categoria explicativa da diversidade de cidades realmente existentes na América Latina. Assim, devemos constatar, ao mesmo tempo e de modo inverso, que a “cidade latino-

americana” existe, mas de outra forma: não como uma ontologia, mas como uma construção cultural. (Gorelik, 2005, p. 112).

Dessa forma, se vê que a cidade na América-Latina não foi “inventada” ou uma criação premeditada, mas sim o produto de todo o contexto de sua história e de sua inserção no grande cenário do modelo de produção capitalista globalizado que se reinventa, se movimenta e se transforma assim como todos os processos culturais que envolvem a formação das distintas sociedades. Contudo, ainda que esses elementos comuns tenham início com o aparecimento das primeiras cidades no continente, o desenvolvimento do modelo de cidade latino-americana vai culminar nas décadas de 1950 até 1970 e, a partir da década de 1980, passam a ter seus elementos mais próprios descaracterizados pelo advento da cidade neoliberal terceiro-mundista, que tem particularidades únicas e diferentes. (Gorelik, 2005, p. 114-115).

A expansão, ou, nos termos lefebvrianos, a explosão das cidades na Latinoamérica, vai se dar a partir da segunda metade do século XX, quando a região passará por uma industrialização que, ainda que insipiente, foi capaz de mudar radicalmente o cenário econômico, social, cultural e cotidiano, ao transformar um espaço predominantemente rural, de caudilhismo e de economia primária, em um lugar de grandes cidades, grandes indústrias e com oligarquias urbanas. O espaço urbano se expande ao ponto de deformar tanto as zonas rurais, que se esvaziam e se fecham em si mesmas e em seus latifúndios, cujos lucros são em parte investidos nas cidades e pequenas propriedades que produzem para abastecer as cidades, quanto deformou as cidades, antes muito mais simbólicas em seu papel de centro de poder político, para serem, de fato, os locais de onde emanam não só as decisões políticas, mas de onde saem as manifestações culturais e as demandas coletivas por acesso aos bens produzidos nas cidades.

É nesse momento que o planejamento urbano vai ganhar força como matéria de debate e de estudo na América Latina, sendo o exemplo de cidades como Caracas e Ciudad Guyana na Venezuela, com seu crescimento vertiginoso e acompanhado por urbanistas e planejadores de universidades como MIT e Harvard, fundamental para compreender a relevância do tema nas décadas de 1950 a 1970. O sistema urbano e territorial da Venezuela, ao atravessar mudanças profundas, serviu como um laboratório de experimentação para as teorias emergentes naquele período, contribuindo significativamente para a criação de uma rede latino-americana de especialistas nas ciências sociais e nos estudos urbanos.

Embora cidades como Buenos Aires, Montevideu e São Paulo já detivessem o status de grandes metrópoles nos anos 1950, foi no contexto da “explosão urbana” que varreu o continente que elas passaram a ser vistas como modelos cruciais para a formulação da teoria da “cidade latino-americana” (Gorelik, 2005, p. 117). Nesse período, a América Latina foi vista pelo Norte Global como uma região com grande potencial para alcançar a modernização de maneira expressiva, sem arcar com os custos crescentes que os países desenvolvidos enfrentavam no período pós-guerra.

A percepção dominante era de que bastava identificar os obstáculos, fazer as perguntas certas, capacitar especialistas e encontrar soluções apropriadas e com essa base sólida alicerçada no conhecimento científico, os governos esperavam colocar em prática seus planos de ação. Esse processo de experimentação com as crescentes cidades da região traria duas consequências fundamentais:

boa parte das categorias produzidas pelos cientistas sociais, especialmente norte-americanos, tem a cidade latino-americana como laboratório, e o próprio campo das ciências sociais latinoamericanas se forma sob esses auspícios (e sob essa tensão operativa que seria denominada planificação). (Gorelik, 2005, p. 118).

Isso faria com que os preceitos da Escola de Chicago e o neoliberalismo fossem importados como sinônimo de modernização em um espaço que, aos olhos do ocidente imperialista, seria fértil à modernidade pós-welfarista. Ainda,

Um exemplo claro da segunda consequência é a presença dos temas urbanos e regionais nas agendas das instituições latino-americanas de ciências sociais desde a sua criação, ou as relações entre desenvolvimento e planificação urbana e regional nas políticas públicas dos países latino-americanos nos anos de 1950 e 1960, sob os auspícios da Cepal ou do Banco Interamericano de Desenvolvimento. (Gorelik, 2005, p. 119).

Contudo, essa “modernização”, representada na paisagem com cidades planejadas ao futuro, como Ciudad Guayana e Brasília, não representaram a superação das dinâmicas de exploração, segregação, autoritarismo, favelização e déficit habitacional que são regras na região desde a conquista ibérica do continente americano. O otimismo neoliberal pode ser representado por Hardoy em 1965 que afirmava que

A função integradora e o valor simbólico de Brasília para o Brasil, o impacto

geopolítico da rodovia da selva no Peru, as grandes vias que unem o interior do Paraguai e da Bolívia com os portos do Brasil e da

Argentina, a rota Pan-americana, os grandes projetos hidroelétricos em toda a parte, a concepção regional da Venezuela afirmando a vigência de um novo pólo de desenvolvimento em sua Guayana, demonstram que a América Latina está avançando em suas próprias fronteiras. E novos centros de vida e um esquema de urbanização complementar ao existente sem dúvida surgirão como expressão de uma nova América Latina que se desprenda dos limites do passado e procure na idéia de integração a expressão de sua modernização (Hardoy, 1972).

No início dos anos 1970, surge uma visão mais otimista — ainda que carregada de certo romantismo — sobre o “novo modelo de cidade” que se desenhava nas formas labirínticas das *villas miseria*, favelas e *poblaciones callampa*. Antes disso, no final da década de 1960, o pensamento sobre políticas de habitação popular já havia começado a criticar os grandes planos desenvolvimentistas que buscavam erradicar as populações marginalizadas por meio de novas construções habitacionais. Essas críticas, baseadas em razões práticas, reconheciam a inviabilidade técnica de substituir, com moradias novas, todos os setores de pobreza urbana já estabelecidos. (Gorelik, 2005)

Contudo, esse otimismo, essa modernização só puderam ser levadas a cabo por governos autoritários ou a despeito dos melhores interesses da população urbana desses países. O neoliberalismo, vendido como um processo natural de progresso das instituições políticas e econômicas dos países em desenvolvimento, na qual a racionalidade do Estado como garantidor de direitos ou como um facilitador das trocas mercantis, se transforma em uma racionalidade de “competição empreendedora”, na qual os poderes públicos e o próprio tecido social passam a ser agentes dessa lógica competitiva que passa a regular todos os aspectos da vida coletiva e individual. (Dardot; Laval, 2013).

Essa “nova razão do mundo” de acordo com Dardot e Laval (2013), chega à América Latina com grande força nas décadas de 1970 a 2000, primeiro como experimento, depois como regra na condução da política e na superestrutura esvaziada que resta da estratégia neoliberal para a região. Os efeitos do adoção massiva do neoliberalismo na América Latina foram a transformação dos países e suas economias em “máquinas de pagamento

9 Para Harvey, o neoliberalismo também é, na sua própria lógica, “La mejor manera de promover el bienestar del ser humano consiste en no restringir el libre desarrollo de las capacidades y de las libertades empresariales del individuo dentro de un marco institucional caracterizado por derechos de propiedad privada fuertes, mercados libres y libertad de comercio. El papel del Estado es crear y preservar el marco institucional apropiado para el desarrollo de estas prácticas” (Harvey, 2007, 6).

de juros internacionais” em decorrências dos empréstimos tomados juntos a entidades como o FMI e Banco Mundial, o agravamento da pobreza, a dilapidação do Estado de Bem-Estar Social e o aumento abismal das desigualdades, com a concentração de renda em países como Brasil, Colômbia e Chile, onde o decil mais rico chega a capturar até 40% do total de renda, enquanto o mais pobre obtém apenas entre 11% e 15%. (Espinosa, 2013).

La hegemonía neoliberal trastocó el modelo de los ajustes estructurales de los años ochenta, según el cual nuestras economías [latinoamericanas] se convirtieron en máquinas de pago de intereses internacionales en detrimento del consumo interno y del desarrollo. A continuación, en los años noventa, nos insertamos en el Consenso de Washington, que nos amarró a monedas sobrevaloradas, a los déficit comerciales y a las altas tasas de interés administradas por los Estados para captar el capital extranjero atraído por las reservas internacionales acumuladas durante las renegociaciones de la deuda externa, a finales de los ochenta, y por la privatización de nuestras empresas públicas (Dos Santos, 2007, p. 7).

Esse processo contínuo se manifestou no espaço físico com a já denunciada por Lefebvre (2017) dinâmica de urbanização desubarnizante, na qual a competição pelo lote urbano que conceda mais lucratividade aos investidores imobiliários vai ser a tônica do planejamento urbano latino-americano, respaldada em uma normatividade que se adapta a essa nova realidade. Nesse sentido, o colapso da vontade de renovar as cidades, a desertificação dos centros históricos e a degradação do espaço público, marcas inconfundíveis das metrópoles latino-americanas, ressurgiam como símbolos paradoxais de “modernidade”, revelando de forma implacável a função de dominação que essas cidades exerceram ao longo da história no continente (Gorelik, 2005, p. 128).

No modelo neoliberal de acumulação, o processo de mercantilização da terra foi não apenas intensificado, mas também estreitamente associado à privatização de espaços públicos, que em muitos casos foram formados ou desenvolvidos pela intervenção do Estado, inclusive com o apoio de seu aparato legislativo em momentos históricos passados. Essa privatização, portanto, tornou-se uma das principais políticas estruturantes do neoliberalismo. (Pradilla Cobos, 2014, p. 43).

Todo esse cenário, de explosão das cidades latino-americanas e de posterior implosão, ou seja, de retração de seu potencial de agregador social e cultural e de seus significantes, aliada à autoconstrução massiva de cidade à margem da legalidade estatal, da financeirização do solo urbano

e do planejamento voltado à extração de plus-valias urbanísticas, levou a um estado de coisas que somente pode ser considerado como de crise urbanística generalizada no continente. Essa crise é mais efetivamente compreendida quando se analisam dados coletados acerca de índices como o déficit habitacional, a informalidade da composição dos bairros, e os riscos ambientais e edifícios nas cidades da Latinoamérica.

O déficit habitacional na América Latina encontra-se, como visto, profundamente enraizado em fatores históricos e estruturais que influenciaram o processo de urbanização na região. A urbanização acelerada, sobretudo após a Segunda Guerra Mundial, é um dos principais fatores que contribuíram para o agravamento desse problema.

O êxodo rural, impulsionado pela busca por melhores condições de vida, resultou em uma migração desordenada para os centros urbanos, os quais não estavam devidamente equipados para absorver o aumento populacional de forma planejada e sustentável. Esse cenário ocasionou uma significativa carência de infraestrutura adequada e de habitações compatíveis com as necessidades das populações recém-urbanizadas. (ONU-Habitat, 2015).

Outro aspecto relevante é a incapacidade do mercado em atender à crescente demanda habitacional, uma vez que a oferta de moradias não foi suficiente para acompanhar o rápido crescimento populacional urbano, o que resultou no surgimento de assentamentos informais e habitações subnormais nas periferias. A ineficiência do mercado em prover habitações acessíveis às camadas mais vulneráveis da população facilitou a expansão de favelas e outras formas de ocupação irregular, características que passaram a integrar de forma expressiva a paisagem urbana nas cidades latino-americanas. (ONU-Habitat, 2015).

Alguns dados, apenas como forma de ilustrar a similaridades entre os países da região, demonstram como o problema afeta parcelas consideráveis das populações, bem como tem uma difícil resolução a curto e médio prazo. Na Argentina, O déficit habitacional aumentou de 926 mil unidades em 2001 para 1,2 milhão em 2010 e em 2022 chega a 4 milhões, sendo que somente 7% das moradias produzidas no país de 2010 a 2022 foram provenientes de políticas públicas habitacionais. (ONU-Habitat, 2015; INDEC, 2023).

As informações preliminares do Censo 2022 indicam que o número total de habitações no país alcançou 17.780.210 unidades, representando um aumento de 28,5% em comparação com o Censo

de 2010, que registrou 13.835.751 residências. Nesse mesmo intervalo, com base nos dados fornecidos por ambos os censos, a população da Argentina apresentou um crescimento de 14,8%, passando de pouco mais de 40 milhões de habitantes em 2010 para mais de 46 milhões em 2022, enquanto o número de habitações registradas aumentou em 4 milhões de unidades (INDEC, 2023). Ainda que tenham sido construídas 4 milhões de novas unidades, um número 28% maior, o déficit habitacional cresceu, no mesmo período, 233,33%.

A perspectiva de uma mudança no quadro argentino não é promissora, uma vez que com a retomada radical de políticas neoliberais em Buenos Aires em 2023 não aponta para a adoção de políticas habitacionais de interesse social como prioridade de agenda. O México, por sua vez, em 2010 tinha como estimativa do seu déficit habitacional o número de 9,6 milhões de unidades, tendo em 2022 alcançado o número de 15,7 milhões em 2022. (ONU-Habitat, 2015; CONAVI, 2022).

Na Guatemala, o déficit habitacional aumentou de 410 mil unidades em 2002 para 712 mil em 2013 e em 2018 chegou a 1,3 milhões. (ONU-Habitat, 2015; Figueroa, 2022). Em comum entre os 3 países trazidos como exemplo, assim como o Chile, tratado no ponto anterior e ao Brasil, conforme se tratará em seguida, estão as estratégias de combate ao déficit habitacional predominantemente focados na concessão de subsídios para a aquisição ou locação de unidades no mercado imobiliário privado, na expansão da malha urbana periférica, com o barateamento de recursos e a falta de regulamentação acerca do assédio do mercado sobre esses projetos. (ONU-Habitat, 2015).

O mesmo não ocorre com o Uruguai que em 2011, registrou como déficit habitacional 213 mil unidades e em 2021 estava entre 60 e 65 mil habitações, demonstrando uma clara tendência de redução no número de famílias em necessidade de uma moradia digna no país platense (ONU-Habitat, 2015; Uruguai, 2022). As soluções encontradas pelo Uruguai residem em uma eficaz política de disponibilização de moradias em zonas já consolidadas das cidades, ou seja, pelo adensamento de zonas centrais das cidades com moradias de interesse social. (Méndez et al, 2024).

A revitalização de áreas em deterioração urbana com projetos cooperativos como o *Covicivi - Cooperativa de Vivienda Ciudad Vieja* ou o Edifício Jaureguiberry, antigo edifício de escritórios que foi revitalizado e adaptado para servir de residências em 2004 através do instrumento arquitetônico do *retrofit*, foi importante para estabelecer um modelo

de política de moradia social que respeite as demandas por acesso à centralidade das cidades, além de refrear a expansão horizontal do tecido urbano (Méndez et al, 2024, p. 587-589). Outro ponto importante para o sucesso uruguaio nessa tarefa foi que, entre 2005 e 2020, houve um foco em aproveitar o solo bem servido e central, promovendo a construção de habitações em áreas já urbanizadas e com infraestrutura estabelecida.

Esse esforço visava impedir a expansão suburbana e fomentar a densidade habitacional, por meio da expansão vertical através de prédios em altura, como os empreendimentos construídos com incentivos fiscais concedidos por meio da *Ley 18795/2011* ou *Ley de Vivienda Promovida*. No entanto, apesar desse esforço, muitas políticas continuaram a favorecer intervenções de baixa densidade em periferias, o que perpetuou desafios urbanos como a segregação social, uma vez que, apesar de ter reduzido o déficit habitacional, o caráter privatista dos empreendimentos e as dinâmicas de financeirização do solo urbano, levaram a questões colaterais, como a gentrificação, a inflação dos aluguéis e do valor dos terrenos centrais. (Méndez et al, 2024, p. 604-605).

Dessa maneira se identifica que, ainda que em níveis e com realidades distintas, o problema da habitação digna na América Latina tem padrões comuns muito identificáveis, como a dificuldade em se combater questões do déficit habitacional, controlar a expansão descontrolada da cidade em direção às periferias e ao meio ambiente natural preservado, ou apresentar soluções verdadeiramente eficazes para superar esses problemas. Outro ponto em comum entre os países trazidos como exemplo, excetuando o caso do Chile, que foi tratado no ponto anterior, é o fato de que todos incluem em seus textos constitucionais menções à garantia a moradia aos seus cidadãos.

A Argentina traz em sua Constituição de 1853 o artigo 14 bis, incluído em reforma constitucional de 1949 que assim versa:

El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y **el acceso a una vivienda digna**. (grifo nosso).

Fica, pois, evidente a intenção do legislador constitucional derivado de incluir o direito ao acesso à moradia digna no rol dos direitos prestacionais positivos do Estado Argentino, localizando no mesmo artigo que concede os direitos sociais aos seus cidadãos. O mesmo ocorre com o México, que no artigo 4º de sua Constituição de 1917 inclui o direito à moradia como direito social dos mexicanos. Em seus termos:

Artículo 4º: La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos y costumbres recursos y formas específicas de organización social y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos en que aquéllos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley. [...]

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo. (grifo nosso).

A Constituição Mexicana, fonte de inspiração de muitos outros textos de normas fundamentais pelo mundo, incluindo a CF/88, expande a ideia de concessão da moradia digna ao garantir os meios para alcançar e manter essa moradia em condições adequadas. Deixa clara também a importância do meio ambiente para o desenvolvimento e bem-estar dos mexicanos, devendo ser protegido, dando uma dimensão de direito social à preservação ambiental que é bastante inovadora, levando em conta, evidentemente, o tempo de sua concepção.

A Constituição do Uruguai também traz a moradia como direito fundamental de seus cidadãos, apresentando no artigo 45 o seguinte texto:

Artículo 45

Todo habitante de la República tiene derecho a gozar de vivienda decorosa. La ley propenderá a asegurar la vivienda higiénica y económica, facilitando su adquisición y estimulando la inversión de capitales privados para ese fin.

O artigo, ainda que garanta a moradia digna a todos os habitantes do Uruguai, fica gravado no Texto Constitucional de 1967 e reformado substancialmente em 1997, traz um forte caráter privatista e patrimonialista na sua composição. Ao afirmar que o Estado facilitará a aquisição de um imóvel digno, se percebe a opção dos constituintes por priorizar a aquisição

de moradias no mercado privado em detrimento de outras modalidades de políticas habitacionais, além de estimular o investimento de capital privado para esse fim, consolidando a ideia de que, ainda que seja um direito constitucional, o papel de garantidor desse direito por parte do Estado é compartilhado com o setor financeiro e privado, cujos objetivos, contrastando com os dos poderes públicos, são direcionados à obtenção de lucro.

No mesmo sentido vai a Constituição Guatemalteca de 1985 que, seguindo a tendência da expansão da estratégia política, econômica e cultural do neoliberalismo na região, traz o direito à moradia da seguinte maneira:

Artículo 105: Viviendas de los trabajadores:

El Estado, a través de las entidades específicas, apoyará la planificación y construcción de conjuntos habitacionales, estableciendo los adecuados sistemas de financiamiento, que permitan atender los diferentes programas, para que los trabajadores puedan optar a viviendas adecuadas y que llenen las condiciones de salubridad.

Los propietarios de las empresas quedan obligados a proporcionar a sus trabajadores, en los casos establecidos por la ley, viviendas que llenen los requisitos anteriores. (grifo nosso).

Aqui a Constituição da Guatemala igualmente estabelece um modelo a ser seguido em suas políticas públicas habitacionais, destacando especificamente e de forma explícita a construção de conjuntos habitacionais, priorizando esse desenho arquitetônico e político em detrimento de outros. Além disso, cita os sistemas de financiamento como meio para a consolidação desse direito aos trabalhadores da guatemaltecos, deixando a cargo da interpretação constitucional a expansão do direito à moradia para a universalidade dos cidadãos, ao molde do que acontecia com o direito à saúde no Brasil anteriormente à CF/88.

Outro exemplo essencial para a compreensão da constitucionalização do direito à moradia e à cidade no âmbito dos sistemas jurídicos da América Latina é o caso da Constituição do Equador do ano de 2009. Inserida no contexto do Novo Constitucionalismo Latino-Americano, corrente da epistemologia jurídica constitucional do início dos anos 2000, que significa uma transformação significativa no modelo do Estado democrático, com a substituição do paradigma neoliberal por um Estado social.

Essa mudança envolve a renúncia à perspectiva centralizadora do Estado, adotando, em seu lugar, uma abordagem que priorize a proteção

ambiental por meio de políticas públicas, a promoção de uma economia sustentável e o estímulo à participação ativa dos cidadãos na administração dos assuntos públicos. O propósito é garantir condições de vida dignas, liberdade plena e o desenvolvimento de uma sociedade justa, plural e diversa em um espaço marcado pela negação desse cenário. (Silva, 2020, p. 1034).

Nesse sentido e partindo desses pressupostos, nos artigos 30 e 31 do Texto Constitucional Equatoriano, foi inserido expressamente não somente o direito à moradia, como nos outros exemplos trazidos nessa seção do trabalho, mas também adiciona o Direito à Cidade no rol das garantias fundamentais aos seus cidadãos. Nos termos do dispositivo:

Artículo 30: Las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica.

El Estado garantizará a las personas adultas mayores los siguientes derechos: [...]

7. El acceso a una vivienda que asegure una vida digna, con respeto a su opinión y consentimiento.

El Estado reconocerá a las jóvenes y los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo del país, y les garantizará la educación, salud, **vivienda**, recreación, deporte, tiempo libre, libertad de expresión y asociación. El Estado fomentará su incorporación al trabajo en condiciones justas y dignas, con énfasis en la capacitación, la garantía de acceso al primer empleo y la promoción de sus habilidades de emprendimiento.

Artículo 31: Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. (grifos nossos).

Se percebe a grande inovação trazida por esse esforço coletivo constituinte do Equador, ao estabelecer com ênfase literal ao direito ao acesso amplo e gozo dos espaços públicos das cidades com respeito às manifestações culturais, à sustentabilidade e principalmente, ao equilíbrio entre os espaços e modos de vida urbano e rural. Além disso, a Constituição do Equador vigente estabelece que os seus cidadãos estão assegurados da manutenção de seus locais de moradia contra despejos arbitrários, além de receber toda a assistência necessária para a dignidade de sua sobrevivência caso o desalojamento seja realizado por força maior irresistível. Nos seus termos:

Artículo 42

Se prohíbe todo desplazamiento arbitrario. Las personas que hayan sido desplazadas tendrán derecho a recibir protección y asistencia humanitaria emergente de las autoridades, que asegure el acceso a alimentos, alojamiento, vivienda y servicios médicos y sanitarios.

Las niñas, niños, adolescentes, mujeres embarazadas, madres con hijas o hijos menores, personas adultas mayores y personas con discapacidad recibirán asistencia humanitaria preferente y especializada.

Todas las personas y grupos desplazados tienen derecho a retornar a su lugar de origen de forma voluntaria, segura y digna.

Se reconoce y garantizará a las personas:

2. El derecho a una vida digna, que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios. (grifo nosso).

Ainda, a Constituição do Equador de 2009 vai determinar a obrigação do Estado em garantir não apenas a moradia digna de forma universal, como também de promover um desenvolvimento e planejamento urbano que se integre com a ideia de que a habitação está intimamente relacionada com os equipamentos públicos de saúde, educação, cultural, lazer, transporte e com os locais de exercício das atividades laborais, econômicas e cívicas das cidades. Se incumbem também os poderes públicos a manter uma base informacional sobre a questão da moradia e das cidades, servindo como parâmetro para políticas públicas de habitação social, como também para o controle de preços dos aluguéis praticados pelo mercado, além de controlar a expansão urbana sobre o meio ambiente natural preservado e de uso comum.

Artículo 375

El Estado, en todos sus niveles de gobierno, garantizará el derecho al hábitat y a la vivienda digna, para lo cual:

1. Generará la información necesaria para el diseño de estrategias y programas que comprendan las relaciones entre vivienda, servicios, espacio y transporte públicos, equipamiento y gestión del suelo urbano.

2. Mantendrá un catastro nacional integrado georreferenciado, de hábitat y vivienda.

3. Elaborará, implementará y evaluará políticas, planes y programas de hábitat y de acceso universal a la vivienda, a partir

de los principios de universalidad, equidad e interculturalidad, con enfoque en la gestión de riesgos.

4. Mejorará la vivienda precaria, dotará de albergues, espacios públicos y áreas verdes, y promoverá el alquiler en régimen especial.

5. Desarrollará planes y programas de financiamiento para vivienda de interés social, a través de la banca pública y de las instituciones de finanzas populares, con énfasis para las personas de escasos recursos económicos y las mujeres jefas de hogar.

6. Garantizará la dotación ininterrumpida de los servicios públicos de agua potable y electricidad a las escuelas y hospitales públicos.

7. Asegurará que toda persona tenga derecho a suscribir contratos de arrendamiento a un precio justo y sin abusos.

8. Garantizará y protegerá el acceso público a las playas de mar y riberas de ríos, lagos y lagunas, y la existencia de vías perpendiculares de acceso.

El Estado ejercerá la rectoría para la planificación, regulación, control, financiamiento y elaboración de políticas de hábitat y vivienda.

Igualmente o texto impõe que os financiamentos de moradias populares devem ser realizados preferencialmente por instituições bancárias ou financeiras populares e que sejam feitos em nome das mulheres chefes do núcleo familiar. Isso faz com que os financiamentos sejam registrados em nome das pessoas que menos chance têm de abandonar o lar adquirido ou comprometer a manutenção do benefício em face de outros interesses mais egoístas.¹⁰

Entretanto, ainda que a Constituição Equatoriana tenha sido um avanço evidente e considerável no sentido da positivação do direito à moradia digna e ao Direito à Cidade como norma de direito fundamental e ao estabelecer em sua Carta Magna diretrizes e prerrogativas essenciais para um devido combate aos problemas da urbanização latino-americana, os resultados práticos desse esforço ainda não são sentidos.

No país, de acordo com o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Habitação (MIDUVI), em 2021, o déficit habitacional no país chegou a 57%, o que significa que faltam 2,4 milhões de moradias, considerando um total de 4,2 milhões de lares. Desse número, 75,8% são classificados como déficit qualitativo, ou seja, casas que têm problemas estruturais ou

10 Sobre o tema, ver as reflexões realizadas por Karlan e Appel (2011) na obra “Mais do que boas intenções: Entenda como a nova economia está ajudando na erradicação da pobreza mundial” na qual explicitam as razões para a disponibilização de crédito para as mulheres é mais vantajosa do que para os homens em um estudo sobre o microcrédito em países da África e Ásia.

falta de serviços básicos, mas que podem ser melhoradas com reformas. Os 24,2% restantes representam o déficit quantitativo, onde as condições das moradias são tão ruins que precisam ser demolidas e substituídas por novas construções. (BID, 2023).

Percebe-se, portanto, que embora a ordem constitucional dos países da região tenha se organizado para enfrentar a crise urbana e seus problemas decorrentes através da inclusão de direitos e garantias fundamentais sobre o tema, a realidade que se impõe é da permanência desse estado de crise, com índices de déficit habitacional e irregularidade territorial crescentes. Assim, cabe a reflexão se apenas o acolhimento do direito à moradia digna e do direito à cidade em suas múltiplas dimensões são o bastante para que se possa caminhar em direção a uma cidade mais inclusiva e justa e que possa abrigar com dignidade todos os cidadãos que participam da sua diária construção como espaço físico e simbólico.

Nesse horizonte de permanente tensão entre constitucionalização formal e inefetividade prática, a análise de experiências estrangeiras que adotaram mecanismos regulatórios mais incisivos permite compreender a importância de instrumentos que ultrapassem a mera enunciação programática dos direitos urbanos e enfrentem diretamente as dinâmicas estruturais de mercantilização do território. A experiência espanhola, especialmente nas cidades de Barcelona e Madrid, revela que a efetividade do direito à moradia e da função social da propriedade depende da adoção de medidas normativas voltadas a conter usos econômicos extrativos que pressionam o estoque habitacional e aprofundam desigualdades socioespaciais, quadro amplamente descrito por Cocola-Gant (2020) ao analisar os efeitos da turistificação sobre os centros urbanos europeus.

A zonificación das viviendas de uso turístico aprovada em Barcelona por meio do Pla Especial Urbanístic d'Allotjaments Turístics impôs restrições rigorosas à conversão de unidades residenciais em imóveis turísticos e delimitou zonas aptas à instalação dessa atividade, demonstrando que a política urbana pode atuar para impedir que a lógica da rentabilidade se sobreponha ao uso social da moradia. Em Madrid, a restrição da oferta de aluguel turístico a períodos inferiores a noventa dias anuais quando a unidade não possui acesso independente reforça a compreensão de que a proteção do tecido residencial exige compatibilizar atividades econômicas com o interesse coletivo, sob pena de converter a cidade em um ativo de extração financeira, como advertem Méndez e Pérez (2018) em seus estudos sobre a urbanização espanhola recente.

A criação da taxa turística catalã aprofunda essa perspectiva ao reconhecer que a atividade turística produz custos urbanos que não podem ser socializados entre os moradores, razão pela qual sua arrecadação é destinada ao financiamento de políticas de habitação e infraestrutura urbana fundamentais. Trata-se de instrumento fiscal que opera como mecanismo redistributivo real, reafirmando que a propriedade urbana, conforme argumenta De Frutos Revilla (2025), não é um direito absoluto, mas posição jurídica subordinada à realização de sua finalidade social e aos princípios de justiça espacial que informam o ordenamento urbanístico espanhol contemporâneo.

Particular relevância assume a política catalã de enfrentamento à ociosidade imobiliária, que estabeleceu um imposto específico sobre moradias mantidas desocupadas por mais de dois anos e detidas por grandes proprietários, reconhecendo que a vacância sistemática em contextos de escassez habitacional configura descumprimento direto da função social. A Ley 1/2022 da Catalunha, ao prever a possibilidade de expropriação de imóveis que persistem em situação de desuso prolongado, demonstrando que a proteção da moradia pode justificar medidas mais intensas de intervenção estatal e aproximando-se dos argumentos desenvolvidos por Tovar Caro e Rodríguez Martín (2013) sobre a natureza limitadora da função social no regime jurídico da propriedade urbana.

Esse conjunto de medidas emergiu em meio a uma crise habitacional que não difere substancialmente da vivenciada por diversos países latino-americanos, marcada pela combinação de escassez de oferta, financeirização do mercado imobiliário e retração das políticas públicas de habitação, fenômenos descritos por Scanlon, Whitehead e Arrigoitia (2014) ao analisar o cenário europeu após a crise financeira de 2008. Os estudos de Kadi (2015) e de Madden e Marcuse (2024) demonstram que a globalização da moradia enquanto ativo financeiro deslocou o problema do déficit habitacional para o centro da disputa normativa e institucional nos países centrais e periféricos, exigindo a reconstrução de políticas robustas orientadas pelo Direito à Cidade e pela justiça urbana.

A comparação com o ordenamento espanhol evidencia que a efetivação material dos direitos urbanos depende de políticas que articulem regulação econômica, ordenação do solo e intervenção fiscal direcionada, superando a lógica da autorregulação de mercado que historicamente orientou a política habitacional em grande parte da América Latina. As reflexões de Alfonsin (2019), Maricato (2008) e Rolnik (2019) sobre a

disputa política pela cidade reforçam que a formulação de políticas urbanas eficazes exige instrumentos capazes de enfrentar a captura privada da terra urbana e de restituir a centralidade da função social, aproximando-se das tendências observadas na Catalunha e em Madrid e apontando para a necessidade de fortalecer a institucionalidade urbana como campo efetivo de garantia de direitos.

A verdade que se impõe, no entanto, é de que a norma jurídica, não tem, por si só, o condão de transformar uma realidade social que se estabeleceu ao longo de mais de 500 anos de história e de formação de uma cultura que tem nas desigualdades sociais, raciais, de gênero e de território um dos pilares que a compõem. Nesse sentido, Gargarella afirma que:

Lo importante de lo que varió con la llegada del nuevo siglo, de todos modos, no se equipara con lo importante de lo que no cambió: permanecen desde el siglo XIX, casi intocadas, estructuras de poder a la vieja usanza, que consagran un poder concentrado y pocas posibilidades para la intervención popular en política [...] Es en dicho marco que se produce la llegada del “nuevo” constitucionalismo regional. Aquí, otra vez, lo que predominan son las continuidades. En este caso – insistiría – continuidades gravemente acentuadas. Conforme viéramos, aquí no se producen cambios importantes, ni al nivel de la organización del poder, ni al nivel de las declaraciones de derechos (Gargarella, 2018, p.223).

O direito latino-americano, assim como os ordenamentos jurídicos predominantemente adotados pelos países integrantes da margem do capitalismo, tem uma construção ideológica fundada em princípios advindos do liberalismo iluminista, o que concede características muito marcantes dos princípios e ideais burgueses do período. Ainda que superficialmente as normas jurídicas busquem, e com as melhores intenções possíveis, garantir direitos positivos de prestação e cidadania, em uma segunda análise a forma jurídica posta impõe que os indivíduos, como sujeitos de direito são, principalmente, agentes livres para poder contratar e ser contratados em uma lógica de livre mercado.

Ou seja,

Esta interpelação é constitutiva do seu próprio ser jurídico, no sentido de que é esta interpretação “tu és um sujeito de direito”, que lhe dá o poder concreto, que lhes permite uma prática concreta. Sendo sujeito de direito, tu és capaz de adquirir e de (te) vender. (Edelman, 1976, p. 34).

Contudo, embora o direito à moradia e à cidade já tenha sido incorporado em normas específicas por meio de reformas constitucionais

e tenha motivado mudanças nas leis de habitação, regularização, planejamento urbano e remoções forçadas, além de inspirar projetos de lei em debate em vários países da América Latina, a visão predominante dos ministérios de habitação e desenvolvimento urbano na região ainda é a construção massiva de moradias para a disponibilização no mercado privado a custos subsidiados. Esse enfoque continua sendo central quando se trata de políticas habitacionais, apesar das discussões sobre o direito à cidade e os efeitos, a médio e longo prazo, que essas políticas têm na reprodução do cenário urbano da América Latina. (Levenzon; Tedeschi, 2014, p. 86).

Dessa forma, o exame do direito à cidade e à moradia digna nos sistemas jurídicos da América Latina, especialmente no Brasil, expõe a intrincada relação entre normatividade e a realidade social vivida pelas populações urbanas. A análise das trajetórias históricas e jurídicas revela que, apesar de avanços significativos, a concretização desses direitos permanece desafiada por dinâmicas econômicas e políticas, muitas vezes dominadas por interesses neoliberais que priorizam a especulação imobiliária em detrimento da função social da cidade e da moradia.

A comparação entre Brasil e Chile, portanto, evidencia que o reconhecimento jurídico do direito à moradia não basta quando faltam políticas de redistribuição e regulação do mercado imobiliário que assegurem a permanência e a inclusão. Enquanto o modelo chileno revela os riscos de uma política habitacional fundada na lógica dos subsídios e na financeirização da vida urbana, o brasileiro demonstra as dificuldades de concretizar os princípios constitucionais diante da inércia estatal e das resistências institucionais.

Desse contraste emergem lições que apontam para a urgência de um Estado capaz de transformar mandamentos constitucionais em políticas efetivas voltadas ao interesse coletivo. A partir dessa compreensão, o capítulo seguinte analisa a trajetória das políticas habitacionais no Brasil, identificando as causas estruturais de seus impasses e as oportunidades de construção de novos caminhos.

As discussões acerca da constitucionalização desses direitos, ainda que essenciais, enfrentam barreiras que demandam uma reavaliação constante da eficácia das políticas públicas implementadas, bem como da capacidade das estruturas estatais em efetivar esses direitos fundamentais. No próximo capítulo, será abordada a temática das políticas públicas de habitação e suas modalidades.

Ao analisar os diferentes mecanismos e programas levados a cabo historicamente no Brasil, será possível compreender como cada modalidade de política habitacional – seja ela de regularização fundiária, habitação de interesse social ou outras – busca enfrentar o déficit habitacional e, simultaneamente, promover o acesso à moradia digna. Esse estudo permitirá uma reflexão crítica sobre as limitações e as potencialidades de tais políticas, bem como seu papel para o combate do déficit habitacional e garantia do direito à moradia digna e à cidade no Brasil conforme os parâmetros estabelecidos na Constituição Federal de 1988.

4 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO E SUAS MODALIDADES: A CRÍTICA E UM OLHAR PROSPECTIVO

Este quarto capítulo traça um panorama geral sobre as políticas públicas habitacionais no Brasil, analisando sua trajetória histórica, seus modelos vigentes e alternativas possíveis, em diálogo com o direito à moradia digna e à cidade. Partindo do reconhecimento constitucional do direito à moradia (artigo 6º da CF/88) e das lutas urbanas discutidas nos capítulos anteriores, busca-se compreender como as políticas habitacionais traduzem – ou não – esses princípios em ações concretas, enfrentando desafios estruturais como a financeirização do espaço urbano e a persistência do déficit habitacional.

A análise parte de um paradoxo: embora o Brasil possua um dos maiores sistemas de financiamento habitacional da América Latina, com programas como o Minha Casa Minha Vida (MCMV), milhões de famílias seguem excluídas do acesso digno à moradia, seja pela precariedade das periferias, pela guetização de empreendimentos ou pela ausência de políticas de locação social. A tensão entre a lógica da propriedade privada (herdada do BNH e consolidada no MCMV) e a demanda por modelos alternativos (como a regularização fundiária e a locação social) revela as contradições de um Estado que, mesmo reconhecendo direitos na teoria, reproduz desigualdades na prática.

A construção histórica dessas políticas remonta aos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) na Era Vargas, passando pelo autoritarismo tecnocrático do BNH durante a ditadura militar, até os avanços e retrocessos da redemocratização, como o extinto Programa de Arrendamento Residencial (PAR). Essas experiências demonstram que a moradia, no Brasil, sempre esteve vinculada a projetos políticos: ora como instrumento de controle social, ora como promessa de inclusão.

Na atualidade, programas como o Minha Casa Minha Vida e a Lei de Regularização Fundiária (Reurb) tentam responder a crise urbana que se agravou profundamente pela pandemia de COVID-19 e pela adoção de uma (in)ação dos poderes públicos em face da regulação do mercado de moradias, que escancararam, vale repisar, a vulnerabilidade de 11,6 milhões de brasileiros em favelas e ocupações (IBGE, 2022). No entanto, a falta de

uma definição clara sobre o que significa, de fato, o direito fundamental à moradia, além da falta de uma integração entre políticas de habitação, Direito à Cidade e planejamento urbano – somada à ausência de um marco nacional para locação social – mantém o país redudantemente atrelado de soluções fragmentadas e insuficientes.

Neste contexto, esse capítulo recorre a experiências internacionais, como o modelo de habitação pública de Viena e o Subsídio Habitacional chileno, para propor alternativas que desvinculam a moradia da lógica mercantil. A análise também dialoga com teóricos como Bonduki, Maricato, Rolnik e Marcuse, para quem a “cidade ilegal” global e brasileira é fruto não da informalidade, mas da exclusão sistemática operada pelo Estado e pelo mercado.

Ao final, busca-se estabelecer quais são os efeitos e consequências das políticas públicas de habitação no Brasil, com especial interesse naquelas cujo escopo é a distribuição de direitos reais imobiliários, considerando os seus eventuais efeitos colaterais e comparando com políticas de locação social no país e no exterior. A resposta que se espera para essa seção do trabalho passa por reconhecer que a moradia digna não se reduz a quatro paredes e uma escritura (Rolnik, 2019), mas exige integração territorial, participação social e, sobretudo, a ruptura com o mito da propriedade como única via de acesso à cidade.

4.1 A construção das políticas públicas de habitação popular no Brasil: trajetória histórica, política e jurídica

A ideia de políticas públicas de habitação popular no Brasil, por mais que atualmente permeie a teoria e a prática jurídica, política e social em suas diversas manifestações, ela é, em si, um fenômeno relativamente recente, uma vez que toda a questão urbana no Brasil como fenômeno hegemônico e sua consequente crise, remontam do final do século XIX (Madden; Marcuse, 2024, p. 19-21). O acréscimo populacional carreado pela industrialização e pela paradoxal libertação/expulsão das populações escravizadas das zonas rurais, aliado à transformação do *status* jurídico da terra em mercadoria com a Lei de Terras de 1850, foi a raiz dos problemas enfrentados, e que culminam na atual situação de crise urbanística enfrentada no Brasil; ou seja, em comparação com o início da história moderna do Brasil, 175 anos desde o marco histórico do fenômeno da crise urbana brasileira é apenas uma fração do todo.

Não cabe aqui resgatar, entretanto, todas as nuances da ideia da crise urbana brasileira, uma vez que essa tarefa já foi realizada nos capítulos 1 e 2 deste trabalho, sendo o escopo dessa seção, por sua vez, as medidas tomadas pelo Estado a fim de combatê-la, bem como os seus esforços para garantir o direito fundamental à moradia desde o seu reconhecimento como tal a partir da EC/ nº 26 de 2000. Dessa forma cabe, contudo, compreender o que, de fato, são as políticas públicas, sua conceituação e importância para a questão da garantia do direito à moradia no Brasil.

Em primeira análise, se tem que as políticas públicas, são fenômenos políticos que buscam articulam disputas de poder, racionalidades limitadas e mediações institucionais, que relacionam microprocessos e macrodinâmicas para compreender sua capacidade de reproduzir ou transformar estruturas sociais constituídas (Foucault, 2008). Esses fenômenos políticos, geralmente, são levados a cabo pelo Estado através do seu pressuposto da *governamentalidade*, que, de acordo com Foucault, se realiza como um

conjunto constituído pelas instituições, os procedimentos, análises e reflexões, os cálculos e as táticas que permitem exercer uma forma bem específica, embora muito complexa, de poder que tem por alvo principal a população, por principal forma de saber a economia política e por instrumento técnico essencial os dispositivos de segurança (Foucault, 2008, p. 143)

Ou seja, política pública é um constructo social dinâmico e dialético, moldado por relações de poder, contextos históricos e atores pluralistas (Estado, sociedade, instituições), sendo, em linhas mais gerais,

A noção de política pública a ser aqui desenvolvida refere-se ao processo decisório e é considerada, especificamente, um produto da tomada de decisão no âmbito do Estado. Essa ação governamental pode ocorrer com base em canais participativos e democráticos ou não. De toda maneira, política pública é compreendida como o Estado em ação. (Kauchakje; Scheffer, 2018, p. 9).

As políticas públicas estatais também se configuram como respostas a problemas que não existem de forma autônoma ou neutra, mas são construídos social e politicamente em processos contínuos de disputa. Tais questões ganham forma a partir da interação entre múltiplos atores – da mídia a movimentos sociais, de partidos políticos a grupos organizados –, cuja capacidade de influência determina não apenas quais temas alcançam a agenda pública, mas também os significados atribuídos a eles, servindo o Estado, nesse sentido, como arena onde se materializam

conflitos e consensos sobre o que é definido como prioritário e como deve ser interpretado (Subirats, 2012, p. 34).

O tema do direito à moradia e do Direito à Cidade evidentemente se insere nesse movimento de escrutínio e disputa, uma vez que está permeado por desigualdades socioespaciais profundas. Essas desigualdades encontram reverberação no mundo político através das disputas entre os interesses daqueles que buscam acesso aos bens urbanos e a garantia do direito fundamental à moradia e aqueles cujo interesse é a manutenção das dinâmicas de exclusão e da desregulação econômica do mercado imobiliário e do planejamento urbano.

Nesse sentido, Engels (1975) destacava que, embora a base material da economia exerça um papel fundamental, os elementos superestruturais também atuam de maneira significativa, influenciando decisivamente o desenrolar dos conflitos históricos e, em diversos contextos, acabam por definir predominantemente suas configurações específicas em cenários históricos particulares. Em outras palavras, elementos ideológicos que compõem as agendas governamentais, além de fatores culturais e relacionais podem influenciar nas tomadas de decisão das políticas públicas, que para Kauchakje e Scheffer (2018, p. 12)

faz parte de processos com determinantes políticos (internos e internacionais), econômicos, culturais, legais e institucionais, que, por sua vez, se desenrolam conforme trajetórias históricas e relações de força. Enfim, a tomada de decisão é um processo e um resultado referido ao poder político.

Esse poder político evidentemente se realiza na figura do Estado, contudo, no caso dos Estados Democráticos de Direito, como é o caso do Brasil, esse poder é emanado do povo, que, para Müller (2010, 43-45) é uma construção jurídico-política dinâmica e plural, moldada por processos históricos, institucionais e sociais, e não como uma entidade abstrata ou homogênea. Para ele, o povo se define normativamente por meio do ordenamento constitucional — como a atribuição de cidadania e direitos políticos —, mas também se constitui na prática, através da participação, dos conflitos e da interpretação contínua das normas.

O poder político, nessa perspectiva, não emerge de uma “vontade geral” estática, mas de uma relação dialética entre texto constitucional e realidade social. A Constituição é vista como um “texto aberto”, cujo significado só se completa na aplicação concreta, considerando contextos históricos e institucionais. O poder, assim, é um processo contínuo

de concretização normativa, envolvendo instituições formais (como parlamentos e tribunais), atuação social (movimentos, opinião pública) e interpretação jurídica.

Para Müller (2010), o povo é uma construção plural e em constante formação, o que implica que as políticas públicas não podem ser definidas de modo unilateral por elites ou por abordagens técnicas desvinculadas da realidade. Pelo contrário, devem emergir de espaços de participação e disputa que reflitam a diversidade de interesses e identidades presentes na sociedade.

Nesse sentido, a mediação institucional desempenha um papel essencial, pois parlamentos, conselhos participativos e audiências públicas funcionam como canais de tradução das demandas sociais em normas, desde que permaneçam abertos a influências externas, como protestos e atos públicos, movimentos sociais e a opinião pública. Além disso, a interpretação das políticas deve ser sempre contextualizada, exigindo sua adaptação à realidade concreta e a contínua ressignificação de princípios constitucionais, como igualdade e justiça social, de modo a atender às necessidades históricas específicas, ou seja, as políticas públicas devem acompanhar o dinamismo sociedade e do povo que constitui o poder político.

Ademais, ao se partir da ideia de que “A política pública tem um componente de ação estratégica, isto é, incorpora elementos sobre a ação necessária e possível naquele momento determinado, naquele conjunto institucional e projeta-os para o futuro mais próximo” (Bucci, 2006, p. 19), se pode compreender a importância crucial da participação democrática direta da população afetada por essas políticas na sua elaboração, implementação e administração, uma vez que promove o engajamento legítimo dos cidadãos nas iniciativas estatais.

Assim, para atacar o problema da limitada participação popular na criação de políticas públicas, é crucial reavaliar o conceito dessas políticas, iniciando com uma reflexão sobre o surgimento dos direitos sociais, que trazem consigo um novo paradigma jurídico no contexto do Estado liberal, cuja prerrogativa básica é limitar a prestação desses direitos através de políticas públicas, privilegiando soluções mercadológicas em detrimento das vontades coletivas. (Bucci, 2006, p. 79).

Para assegurar a efetividade, a qualidade e a boa administração das políticas públicas que garantem direitos sociais, como o caso do direito à moradia, é necessária a participação direta dos destinatários dessas políticas

e daqueles que, de uma forma ou de outra, serão impactados pelos seus efeitos. A própria atividade do planejamento urbano e sua organização espacial deve ser apropriada pela população urbana uma vez que toda a sua vida na cidade é determinada por como esse planejamento é levado a cabo.

Contudo, não se deve deixar de compreender que o ator primordial da execução da política é o Estado, uma vez que

Como produto de decisão governamental, política pública compete ao Estado. Na configuração histórica que nos diz respeito, esta é a única instituição com recursos legais, administrativos e coercitivos para vincular à decisão (em forma de política pública) toda a comunidade política que abrange. (Kauchakje e Scheffer, 2018, p. 24).

Essa ideia deve permear as relações entre o povo e a superestrutura que, em última análise, conduz e executa as vontades populares traduzidas em políticas públicas, evitando que essa atividade estatal seja convertida em um significativo vazio ou pior, em ferramenta para manutenção do poder com determinado grupo político-ideológico. A elaboração ou execução de certas medidas governamentais funciona como um instrumento para alcançar o triunfo nas disputas pelo voto, isto é, “os partidos desenvolvem propostas com o objetivo de vencer as urnas, e não buscam vitórias eleitorais para, posteriormente, criar diretrizes”. (Kauchakje e Scheffer, 2018, p. 28).

Neste cenário, a estratégia política prioriza a captação de apoio popular imediato em detrimento de projetos de longo prazo, invertendo a lógica entre meio e fim na dinâmica partidária. Assim, a trajetória das políticas habitacionais brasileiras revela uma tensão estrutural entre o discurso de universalização de direitos e a prática clientelista, que, vale destacar, é composta por três elementos centrais e que estão, desde a gênese das políticas públicas habitacionais no Brasil, presentes e persistentes.

Como primeiro elemento do clientelismo nas políticas públicas, tem-se que os laços formados entre indivíduos de estratos distintos — como patronos e clientes — são marcados por um caráter pessoal e particularista, transcendendo critérios universais ou institucionais. Em segundo lugar, a dinâmica de troca entre esses atores é pautada por uma lógica pragmática e instrumental, na qual vantagens materiais ou simbólicas são reciprocamente negociadas, ainda que em condições desiguais e, por fim, tais relações são estruturalmente assimétricas, refletindo disparidades no acesso a recursos econômicos, influência política ou status social entre as partes envolvidas. (Reis, 2018, p. 147).

Essa combinação de particularismo, utilitarismo e hierarquia consolida o clientelismo como um mecanismo de mediação de poder que opera à margem de formalidades institucionais, adaptando-se a contextos sociopolíticos diversos e que se adaptam às mudanças de ideologia e de governos no âmbito das instituições políticas. Outro fator constitutivo do fenômeno das políticas públicas de habitação no Brasil, como já visto, é o patrimonialismo das políticas habitacionais tentadas e consolidadas no país.

O uso da institucionalidade do Estado para o benefício de entes privados não é estranho à dinâmica política e social do Brasil, sendo, segundo Faoro (1979, p. 733-737), uma permanência desde o período colonial e que estabelece “uma camada social, que não representa a nação, mas que impera, rege e governa, em nome próprio, num círculo impermeável de comando”. Isso é especialmente importante para o tema deste trabalho, uma vez que existe nas políticas públicas habitacionais produzidas no Brasil, um claro descompasso entre o interesse do público-alvo da intervenção pública e daqueles que a levam a cabo, no caso, políticos em eventual comissão de delitos corruptivos, instituições financeiras, empresas da construção civil e agentes do mercado imobiliário, sendo um traço do patrimonialismo moderno brasileiro a sua associação direta e simbiótica com a desigualdade social e com o distanciamento do poder público do controle social e popular. (Sorj, 2001, p. 13).

Nesse sentido, tomam-se essas características como ponto de partida para que se realize uma análise crítica das políticas públicas habitacionais estabelecidas no Brasil, sua condução pelos poderes públicos, modalidades e resultados no intuito de reconhecer e garantir o direito humano e fundamental à moradia. É importante ressaltar que, ao se realizar essa avaliação crítica, serão levados em conta os contextos históricos, sociais e políticos de cada período, bem como as suas manifestações no mundo jurídico, a evitar julgamentos de valor baseados em anacronismos.

4.1.1 Das origens aos IAPs (décadas de 1930–1960)

Antes da década de 1930 no Brasil, não é possível se identificar uma preocupação genuína e consistente dos poderes públicos em produzir habitação popular ou garantir à população urbana melhores condições de acesso à moradia. De fato, o germe da intervenção do Estado na urbanização e na habitação se dá em 1893 em três frentes de combate às

epidemias de febre amarela e de cólera, as quais foram o estabelecimento de uma legislação urbanística (ainda que embrionária), planos de saneamento básico e a formulação de estratégias de controle sanitário nas áreas mais afetadas. (Bonduki, 2004, p. 32-33).

Os cortiços, favelas, palafitas e “pombeiros” foram gradualmente sendo alvos de ações arbitrárias de despejo e remoções, tendo como principal grupo afetado a classe trabalhadora das grandes cidades brasileiras, sob a justificativa de “higienizar”, modernizar e urbanizar essas zonas em face ao combate das epidemias. As medidas implementadas, como inspeções residenciais e desinfecções, mostraram-se ineficazes para enfrentar as condições precárias de vida e saúde da população ou para combater suas origens estruturais: desigualdade social, exploração laboral, salários insuficientes, desnutrição, carência de saneamento básico e habitações inadequadas.

Esses problemas, enraizados em um sistema socioeconômico desigual, permaneceram sem solução, uma vez que os higienistas da época atribuíam aos próprios domicílios e à falta de moralidade dos trabalhadores a responsabilidade pelas mazelas sociais, afirmando que “as casas insalubres são o ninho do vício e do crime” (Veiga, 1894, p. 82). Além disso, viam a classe trabalhadora como ignorante e potencialmente ameaçadora à ordem política, caso não fosse “reeducada” em seus hábitos: “O socialismo prejudicial ao progresso nacional encontra, nos centros urbanos, terreno fértil para se expandir” (Veiga, 1894, p. 82).

Dessa maneira, passam a vigorar uma série de normas que visavam intervir na forma de expansão urbana e na própria forma de se habitar nas cidades. Exemplos dessas normas “proto-urbanísticas” no contexto paulista e que serviriam de modelo para outras cidades brasileiras foram o Código de Posturas de 1886, que foi o primeiro a demarcar uma zona urbana onde se proibia a construção de cortiços, deslocando-os para áreas periféricas e o Código Sanitário Estadual de 1894 proibia terminantemente a existência habitações coletivas e cortiços nas zonas urbanas já definidas, agravando a situação de ilegalidade de parte dos habitantes das cidades (Rolnik, 1999).

Assim, defendiam o controle e a vigilância sobre os pobres, consolidando uma perspectiva moralizante que direcionou as políticas públicas não apenas em São Paulo, mas em todas as grandes cidades brasileiras até meados do século XX. Essa abordagem, focada em mudanças comportamentais individuais, ignorou as raízes estruturais da pobreza, mantendo-se hegemônica até a década de 1930.

Nos espaços abertos pelas remoções da classe trabalhadora de seus espaços tradicionalmente ocupados, agora redesignados e urbanizados, companhias privadas atuavam na prestação de serviços como iluminação pública, abastecimento de água e telecomunicações. No caso da capital paulista, a São Paulo Gás Co. Ltd., a São Paulo Light & Cia. e a Telephone Co. foram beneficiadas ao ter aberto um novo mercado consumidor nessas áreas, prontas para serem exploradas por entes do capital estrangeiro que teriam seus serviços estatizados no Estado Novo e reprivatizados nas décadas de 1980 e 1990, demonstrando uma longa tradição de uso do espaço urbano em uma dinâmica fortemente privatista aliada da ação estatal nesse sentido (Bonduki, 2004, p. 35), destacando que

As intervenções urbanísticas na área central de São Paulo nos anos 10 foram uma outra forma do poder público enfrentar a questão das habitações insalubres, à moda de Haussmann e Pereira Passos: expulsando seus moradores e demolindo os cortiços, para afastá-los do centro. Mesmo sem a “grandiosidade” que marcou, no Rio de Janeiro, a derrubada para abertura da Avenida Central, as obras viárias e o embelezamento de São Paulo também serviram para sanear “regiões deterioradas”, como o entorno da Sé. (Bonduki, 2004, p. 37).

A solução encontrada por parte da sociedade civil, principalmente do segundo setor industrial das cidades brasileiras, para abrigar parte dos seus trabalhadores que haviam sido desalojados, foi a construção das chamadas “vilas operárias”, que deveriam abrigar um número limitado dos obreiros das indústrias aderentes ao programa ou de incorporadoras imobiliárias, mediante aluguel ou descontos em folha de pagamento para o seu usufruto. Eram, de fato, conjuntos habitacionais planejados para trabalhadores urbanos de baixa renda promovidos como uma alternativa aos cortiços e visando atender às demandas de moradia da classe trabalhadora, mas que também funcionavam como um mecanismo de controle e segregação espacial. (Rolnik, 1999).

As vilas operárias eram geralmente construídas fora da área central das cidades, seguindo exigências de padrões higiênicos mínimos, definidos por legislações urbanísticas e sanitárias. A Lei 498 de 1900 do município de São Paulo, por exemplo, isenta de impostos os proprietários que construíssem essas moradias fora do perímetro urbano, reforçando a lógica de deslocamento da habitação popular para regiões periféricas e, posteriormente, a Lei n. 1.098, de 8 de julho de 1908 estabeleceria incentivos para empreendimentos imobiliários voltados à produção de moradias para locação ou venda parcelada, direcionadas a pessoas de baixa

renda que não possuam propriedade e não tenham condições de arcar com aluguéis de residências adequadas e salubres.

Entre os benefícios, estavam incluídos a cessão de terrenos públicos “em locais adequados” — ou seja, em áreas periféricas, distante do núcleo urbano consolidado — para a execução desses projetos. (Rolnik, 1999). Essas moradias, na sua maioria unifamiliares e construídas em série, eram reservadas para trabalhadores com algum nível de qualificação, servidores públicos, comerciários ou outros segmentos da classe trabalhadora e classe média baixa, o que deixava de fora e na “ilegalidade” e informalidade uma boa quantidade dos operários e trabalhadores da insipiente indústria nacional (Bonduki, 2004, p. 47).

A construção desses empreendimentos pelas empresas e pelos agentes da construção civil e rentismo imobiliário serviam a um tríplice objetivo: o primeiro era a extração de renda e um retorno do capital investido na construção dos empreendimentos, o segundo era a obtenção dos benefícios fiscais e de acesso à terra urbana estabelecidos na legislação e o terceiro serviria ao propósito de controle social e econômico dos trabalhadores. Conforme ilustra Rolnik (1981), a vida cotidiana obedecia ao ritmo imposto pela sirene da fábrica e a vila operária funciona como um verdadeiro laboratório de uma sociedade disciplinar, combinando um saber higienista com um poder que ao mesmo tempo proíbe, pune, reprime e educa, sendo o desemprego sinônimo da certeza da perda da moradia¹.

Depreende-se, portanto, que desde muito cedo na história urbana moderna brasileira, a concessão de favores e atribuições por parte do poder público ao setor privado é a tônica da produção de habitações para a classe trabalhadora, sendo a produção habitacional de forma direta pelos poderes públicos, rejeitada assim como as iniciativas de regulação dos preços dos aluguéis. Os incentivos à iniciativa privada, adotados nacionalmente pelos entes federados, foram bem recebidos por higienistas, autoridades e empresários, uma vez que para estes últimos, significavam lucros maiores; para o poder público, uma forma simbólica de demonstrar preocupação com a habitação popular, mesmo com resultados limitados; e para os higienistas, a chance de promover modelos habitacionais considerados

1 Sobre essa complexa relação entre moradia e trabalho, o Boletim do Departamento Estadual do Trabalho de São Paulo (1916, p. 146) vai assim registrar: “Na classe pobre, especialmente na classe operária, o aluguel da casa absorve uma boa parte dos limitados ganhos do chefe de família. A exigüidade do salário, comum às grandes indústrias [...] põe o operário entre as portas de um angustioso problema: ou comer pouco e mal, ou morar num cortiço. Em nove casos sobre dez, ele opta pela segunda solução. Obedece ao estômago.”

ideais, sendo nesse cenário que surgiram diversas leis para fomentar a construção de vilas operárias. (Bonduki, 2004, p. 40-41).

Ao se fazer uma arqueologia da atuação do Estado na questão urbana, se percebe que as primeiras ações surgiram em um período em que problemas sociais eram tratados como uma questão de segurança pública, uma vez que os direitos sociais ainda não haviam ganhado força no pensamento e na prática jurídica nacional. Sob o viés autoritário do higienismo, a precariedade das moradias foi reduzida a uma questão de controle sanitário, buscando moldar hábitos e comportamentos da população.

O Estado, embora não omissivo, restringiu-se a políticas repressivas: criou uma polícia para vigiar os pobres e leis para regulamentar suas vidas, mas raramente melhorou moradias — apenas demolia as consideradas “insalubres”. Essa estratégia, típica do autoritarismo sanitário, não solucionou a crise: ao destruir casas sem oferecer alternativas, reproduzia a própria precariedade e escassez que alegava combater, deixando o protagonismo da produção habitacional ao setor privado.

Dessa forma, se tem que a discussão sobre políticas habitacionais no Brasil começou a se consolidar na década de 1930, na chamada Era Vargas, quando as Caixas de Aposentadoria e Pensão, assim como os Institutos de Aposentadoria e Pensões, iniciaram a implementação de iniciativas voltadas à garantia da habitação aos seus associados. Em 1946 no rescaldo ainda do Estado Novo, surge a Fundação da Casa Popular, primeira instituição em âmbito nacional dedicada a fornecer moradia para a população de baixa renda.

Essa etapa inaugura a atuação direta de entes públicos, ainda que por meio indireto, por autarquias de previdência social, na produção social da moradia, incorporando na prática política e normativa a ideia de direitos sociais como avanço civilizatório. O controle legislativo sobre o valor dos aluguéis igualmente representa a intervenção do Estado atuando sobre a ordem econômica, o que, consequentemente atuou em prol da garantia do direito à moradia das pessoas de baixa renda no Brasil, o que caracteriza o período do Estado Novo como pioneiro nos esforços públicos pela moradia social.

A percepção de que a iniciativa privada falhava em resolver a crise habitacional levou, nos anos 1930, a uma guinada nas políticas sob Vargas: o Estado assumiu papel central em detrimento do mercado imobiliário e das empresas gestoras das vilas operárias. Estes, acostumados a incentivos

fiscais e à falta de regulação de suas atividades desde a República Velha, viram seu poder de decisão sobre o planejamento urbano e habitacional se enfraquecer. (Bonduki, 2004, p. 78).

A defesa da intervenção estatal uniu polos políticos opostos: de um lado, industriais como os representantes da Fiesp; de outro, comunistas; além de, ministros varguistas que buscavam fortalecer a presença do Estado em todos os aspectos da prática social. Criou-se, portanto, um consenso que determinava que a habitação, por suas “características especiais”, não podia ser tratada como mera mercadoria. Alugar ou construir moradias exigia controle governamental — um raro consenso que redefiniu a relação entre Estado, mercado e direitos sociais na era Vargas (Bonduki, 2004, p. 78).

O Decreto-Lei nº 4.598 de 1942 marcou o início da regulamentação mais rígida do setor rentista imobiliário no Brasil, ao “congelar” o valor dos aluguéis praticados a partir de 31 de dezembro de 1941, controlando a inflação descontrolada do setor que era observada até então. Essa atitude do governo desestimulou a ampliação do mercado privado de aluguéis, o que abriu espaço para novas formas de promoção da moradia para as classes trabalhadoras.

Contudo, a atuação direta do Estado na produção de moradias populares se dá com a criação e fortalecimento dos IAPs, ou Institutos de Aposentadorias e Pensões, que substituíram as Caixas de Aposentadorias e Pensões – CAPs dos anos 1920 que tinham caráter de entidades privadas. Com a ascensão de Vargas e a consolidação do Estado Novo (1937–1945), a previdência social foi reestruturada sob um viés corporativista e alcançando o status de autarquias públicas: os IAPs, criados a partir de 1933, passaram a ser organizados por categorias profissionais amplas, como marítimos (IAPM), industriários (IAPI) e comerciários (IAPC), instituídos pelo Decreto nº 22.872/33, pela Lei nº 367/36 e pelo Decreto-Lei 3.502/41 respectivamente.

Os IAPs foram financiados por contribuições de trabalhadores, empregadores e Estado, ampliando a cobertura previdenciária com benefícios como aposentadorias, auxílio-doença e atendimento médico. Essa expansão, porém, vinculava direitos sociais à filiação profissional, reforçando o controle estatal sobre os trabalhadores, no mesmo sentido que acontecia com as entidades sindicais.

Integrados ao projeto autoritário de Vargas, os institutos buscavam conter tensões sociais e legitimar o regime como “protetor” dos trabalhadores.

Apesar dos avanços alcançados ao proteger e garantir direitos sociais aos obreiros do período, excluía grupos como trabalhadores rurais, informais e mulheres, reproduzindo desigualdades estruturais (Fausto, 1987; Faoro, 1979).

Com o Decreto nº 1.749/37, fica estabelecido um novo regulamento para que as caixas e institutos de pensão possam adquirir imóveis destinados à moradia de seus beneficiários por meio dos fundos aplicados por meio de:

- a) compra de prédio e respectivo terreno;
 - b) compra de terreno e construção do prédio, ou construção de prédio em terreno já de propriedade do associado;
 - c) compra de terrenos e construção de casas, ou de prédios de apartamentos, por iniciativa direta dos Institutos ou Caixas, para venda aos seus associados; d) concessão de empréstimo garantido com hipoteca até 2/3 (dois terços) do valor do prédio gravado de propriedade do associado.
- [...] Poderão os Institutos ou Caixas alugar, a terceiros, casas ou apartamentos construídos [...] enquanto não vendidos, dando, porém, preferência aos respectivos associados.

Apesar de terem sido pioneiros como instituições públicas de grande porte a abordar a habitação, essa função sempre ocupou um papel secundário em suas ações, tendo a habitação nos IAPs oscilado entre ser um direito social e uma ferramenta financeira, e essa ambiguidade, enraizada na estrutura previdenciária dos anos 1930, impediu a criação de políticas habitacionais consistentes durante o período populista. (Bonduki, 2004, p. 101).

Os IAPs tinham três eixos de atuação no objetivo de fomentar o acesso à moradia popular aos trabalhadores filiados a essas autarquias, que vigorariam até a instauração do regime militar em 1964. Eram eles: (i) Plano A: focado na locação ou venda direta dos imóveis adquiridos ou edificadas por parte dos IAPs; (ii) financiamento facilitado aos filiados para aquisição de habitação ou à construção em terreno próprio e (iii) realização de empréstimos hipotecários ou outras operações financeiras que pudessem incrementar a remuneração dos empreendimentos imobiliários em domínio dos institutos. (Bonduki, 2004, p. 104).

Embora os planos (i) e (ii) priorizassem objetivos sociais — e sua implementação tenha aberto caminho para políticas habitacionais —, os Institutos, ao atenderem parcialmente a grupos de média/alta renda,

revelaram a estratégia estatal de oferecer moradias acessíveis como forma de assegurar “paz social” e manter o modo de produção capitalista em pleno funcionamento. Nesse sentido, os IAPs tiveram papel central no financiamento de empreendimentos imobiliários, impulsionando a verticalização e a especulação urbana que marcaram as cidades brasileiras do período. (Bonduki, 2004, p. 105).

Esse fenômeno — batizado de “boom do século” — foi viabilizado pelos investimentos diretos dos IAPs em grandes edifícios comerciais e residenciais, além de conjuntos habitacionais populares, e por linhas de crédito que incentivaram a aquisição massiva de terrenos, transformando-os nos maiores proprietários privados de terras urbanas do Brasil (Melo, 1992). Contudo, a principal característica desses empreendimentos para esse trabalho é o fato de ter sido adotada como estratégia de garantia da moradia digna à classe trabalhadora, o aluguel de imóveis de propriedade pública com o valor controlado pelo Estado (na figura dos IAPs).

Apesar do discurso oficial do governo Vargas em defesa da casa própria como instrumento da já citada “paz social” e controle ideológico, os IAPs priorizaram, na prática, o aluguel como principal forma de acesso à moradia. O eixo (i), que destinava conjuntos habitacionais para locação a associados, tornou-se hegemônico, enquanto o (ii), voltado ao financiamento à propriedade, teve alcance limitado.

Essa contradição revelava uma tensão entre retórica e realidade: enquanto Vargas declarava, em 1951, que a casa própria era “essencial”, os IAPs alugavam mais de 80% de suas unidades, com destaque ao IAPI do Passo d’Areia em Porto Alegre (Imagem A), o maior do país à época (Bonduki, 2004, p. 106). A política habitacional durante o Estado Novo apresentou, portanto, uma contradição: enquanto o discurso oficial e setores influentes defendiam a casa própria como meio de reduzir custos trabalhistas e promover conservadorismo (transformando trabalhadores em “proprietários”), a prática predominante foi o aluguel pelo eixo social dos IAPs.

Figura 2: IAPI do Passo d'Areia na década de 1940.



Apesar de Getúlio Vargas declarar, em 1951, que a casa própria era uma “finalidade essencial” das instituições previdenciárias, a maioria dos conjuntos habitacionais construídos a partir dos anos 1930 foi destinada à locação para associados dos IAPs. Os IAPs, nesse cenário, atuaram como rentistas estatais ao priorizar o aluguel de conjuntos habitacionais, que garantia renda contínua e valorizava seu patrimônio, enquanto o financiamento à casa própria oferecia retorno financeiro menor.

Apesar de inicialmente não definirem aluguéis subsidiados, a Lei do Inquilinato de 1942 e a inflação transformaram o eixo social em um programa indiretamente subsidiado, reduzindo drasticamente os rendimentos reais dos IAPs. Na década de 1950, para compensar perdas, os institutos adotaram aluguéis iniciais exorbitantes em novos conjuntos, tornando as moradias inacessíveis aos próprios associados. (Bonduki, 2004, p. 107).

Essa medida expôs a contradição entre o discurso social dos IAPs e sua lógica financeira, evidenciando como políticas habitacionais sob o modelo corporativista de Vargas privilegiaram interesses econômicos em detrimento do acesso popular à moradia digna. Essa ambiguidade e o desarranjo entre os objetivos normativos de garantia do direito à moradia e os interesses econômicos das classes dominantes e do mercado imobiliário

é, nesse sentido, uma constante no modelo brasileiro de se pensar e operar as políticas públicas de habitação e que se percebe ainda na atualidade.

Essa falta de um estabelecimento concreto de prioridades aliada à baixa abrangência no que diz respeito ao público beneficiado pelos IAPs fizeram com que o projeto, ainda que pioneiro e de importância social considerável, não possa ser considerado um sucesso. O fim dos Institutos de Aposentadorias e Pensões como uma espécie de política habitacional ocorreu durante o regime militar a partir de abril de 1964, com a centralização da previdência social no INPS em 1966, que extinguiu a autonomia dos IAPs.

O modelo corporativista de Vargas, que vinculava habitação a direitos previdenciários, foi substituído por uma política focada na propriedade privada, impulsionada pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), que priorizou empréstimos imobiliários para classes médias, abandonando programas de aluguel social e excluindo populações de baixa renda.

A crise dos IAPs — agravada pela Lei do Inquilinato de 1942 e pela inflação, que corroeram a rentabilidade dos aluguéis — e a visão do regime militar de que seu modelo era “ultrapassado” aceleraram o desmonte, momento no qual o Estado passou a tratar a moradia exclusivamente como mercadoria, financiada pelo setor privado, ao invés de tratá-la como direito social. Assim, os IAPs foram dissolvidos, seus conjuntos habitacionais degradaram-se sem manutenção, e o legado de exclusão para trabalhadores informais e pobres perpetuou-se, refletindo a transição de um projeto social (ainda que limitado) para um sistema financeirizado, marcado pela desigualdade no acesso à moradia.

4.1.2 O período militar e o BNH (1964–1986)

O golpe de 1964 inaugurou um projeto de nação sob lógicas autoritárias e sob a égide de uma política econômica e social agressivamente anticomunista e antissocialista na qual as políticas públicas de caráter distributivo ou de garantia de direitos sociais praticadas pelos governos anteriores foram rapidamente suplantadas. O contexto global era de uma divisão profunda entre o Oeste capitalista, capitaneado pelos aliados dos Estados Unidos da América e da OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte) que, como sua contrapartida do Leste, comunista e capitaneada pela União das Repúblicas Socialistas Soviéticas e pelo Pacto de Varsóvia, expandia sua influência militar, econômica e política por meio

de golpes e revoluções fomentadas pela inteligência e pela força em suas esferas de influência.

Nesse cenário, o Brasil se localizou na esfera de influência estadunidense, tendo em 1964 sido instaurada uma ditadura militar por meio de um golpe articulado por militares, empresários e setores da grande imprensa, com apoio dos Estados Unidos, sob a justificativa de combater uma suposta ameaça comunista. Em 31 de março de 1964, tropas militares depuseram Goulart e instauraram um regime autoritário, que recebeu apoio da mídia e do empresariado, consolidando uma aliança entre poder econômico e repressão estatal. (Santos; Costa, 2022).

O governo de João Goulart, que defendia reformas estruturais como a agrária e a regulação do capital estrangeiro, foi sistematicamente desestabilizado por campanhas midiáticas e empresariais, especialmente pelo Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES), financiado por empresários e vinculado a grupos militares. (Santos; Costa, 2022). O panorama econômico do país foi transformado, sendo dada maior importância a políticas de controle de inflação através da austeridade fiscal, abertura para e ao mercado e capital estrangeiro.

A economia durante o período foi marcada por uma modernização conservadora, que manteve as elites no poder, aprofundou a concentração de terras e integrou o Brasil a circuitos capitalistas globais, privilegiando o rentismo e a exploração predatória de recursos. A grilagem e a legislação pró-latifúndio e pró propriedade privada urbana deixaram um legado de desigualdade que persiste na estrutura de distribuição socioespacial da terra brasileira (Prieto, 2017).

No âmbito das políticas habitacionais, o efeito das mudanças igualmente foi evidente e bastante drástico, uma vez que a partir de 1968, o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) passou a tomar sua forma característica, impulsionado por medidas como a criação do FGTS, instituído pela Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966, a implementação da correção monetária e a estruturação da Caderneta de Poupança, além do Sistema Brasileiro de Poupança. Esse processo, no entanto, teve origem logo no início do regime instaurado em agosto de 1964, quando foi fundado o Banco Nacional de Habitação (BNH), órgão central para a execução da Política Nacional de Habitação na época pela Lei nº 4.380/64 (Fagnani, 2018, p. 758).

Somente após a consolidação desses mecanismos financeiros, quatro anos após o surgimento do BNH, é que o SFH alcançou a maturidade

institucional necessária para operar em escala nacional. (Fagnani, 2018, p. 758). O BNH surgiu como peça-chave para a “modernização” urbana e, sendo financiado pelo FGTS, o Banco não apenas expandiu o acesso à propriedade privada para classes médias, mas transformou a casa própria em símbolo de controle social e adesão ao regime.

Enquanto o BNH canalizava recursos para conjuntos habitacionais distantes dos centros urbanos, favelas e ocupações informais eram deliberadamente ignoradas. A segregação espacial não foi um efeito colateral, mas um cálculo político: privilegiar o mercado formal reforçava hierarquias e apagava direitos territoriais das maiorias pobres.

O legado desse período é uma cidade cindida: de um lado, a verticalização para poucos; de outro, periferias sem infraestrutura. O dito “milagre” da habitação do regime militar revelou, assim, que o progresso urbano foi também uma máquina de exclusão social, espacial e cultural que se manifestou principalmente pela concentração cada vez mais díspar dos direitos reais de propriedade de terra urbana e rural pela elite econômica do país (Prieto, 2017).

Ainda, criado para fomentar o setor imobiliário, o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) tinha como foco central não a garantia de moradia para populações vulneráveis, mas o estímulo econômico à construção civil. Essa estratégia consolidou a ideia da “propriedade habitacional” como meta prioritária, um ideal amplamente difundido por gestores e técnicos do período.

Como se percebe, o objetivo da política habitacional seria transformar parte dos trabalhadores qualificados, em condições de poupar e de pagar as prestações, em proprietários de sua casa e, assim, compor a base da ditadura entre os assalariados urbanos. A moradia popular é considerada meio de comprometer os trabalhadores com a propriedade privada e a ditadura. Vislumbrou-se a perspectiva de formar a consciência social prática junto à parte dos trabalhadores articulada às intenções do golpismo civil-militar. (Melo, 2013, p. 93)

A estratégia adotada visava consolidar uma narrativa em torno da propriedade residencial, buscando estabelecer uma conexão simbólica entre o trabalhador que adquiria seu lar e os interesses do capital dominante. Esse mecanismo tinha como objetivo principal diluir os conflitos de classe nos centros urbanos, desmobilizando potenciais resistências.

Nesse contexto, as políticas habitacionais foram instrumentalizadas como meio de estabilizar relações de poder, favorecendo os grupos que ascenderam após a deposição do governo anterior. Tais iniciativas não apenas atendiam a agendas político-econômicas do regime instalado, mas também reforçavam a hegemonia do capitalismo ao associar a posse da moradia a valores como ordem e progresso. (Melo, 2013).

A habitação transformou-se em um elemento-chave para a difusão de uma visão de mundo alinhada aos propósitos da nova elite no comando, legitimando seu projeto por meio da adesão simbólica de setores da população. Dessa maneira, a lógica financeira predominou: instituições como o BNH priorizaram operações lucrativas, concentrando esforços, a partir de 1968, em clientelas de média e alta renda.

Além desses esforços, fica ainda mais evidente a opção institucional pela mercantilização e financeirização da questão da moradia uma vez que medidas como a nova lei do Inquilinato nº 4.494/1964 permitiu reajustes de aluguéis com base na correção monetária, privilegiando proprietários e onerando inquilinos, enquanto a Lei 5.407/1966 criou o FGTS, substituindo a estabilidade no emprego por uma poupança compulsória que subsidiava o SFH. Somada à Lei 4.591/1964 ou Lei dos Condomínios e à Lei 4.864/1965 que promoveu o estímulo à construção civil, consolidaram um modelo patrimonialista, privatista e liberal em sua concepção ideológica. (Melo, 2013).

O BNH, por exemplo, financiou apenas 1,7 milhão de unidades até 1977, majoritariamente para famílias com renda acima de 12 salários-mínimos, enquanto o déficit habitacional cresceu entre os mais pobres. A correção monetária das prestações, desvinculada dos reajustes salariais, ampliou a desigualdade, e o FGTS transferiu recursos dos trabalhadores para o setor financeiro. (Melo, 2013, p. 100).

Os efeitos foram a modernização excludente das cidades, com remoções forçadas de favelas, como o caso da Praia do Pinto, no Rio de Janeiro – RJ e sua transformação em Leblon², e a naturalização da

2 De acordo com Melo (2013, p. 100), “Uma vez solidificado o BNH, ocorreu a extinção de algumas favelas cariocas no final da década de 1960. A situação mais polêmica foi a da favela da Praia do Pinto, situada no local que, a partir dos anos 70 do século XX, levaria o nome de bairro Leblon, na zona sul da cidade. Desde 1949 havia planos na Prefeitura para a extinção da favela, porém a comunidade de mais de 20 mil moradores manteve forte resistência a sua desocupação. A remoção de moradores somente ocorreu após um incêndio, em 1969. Praticamente todos os barracos da Praia do Pinto foram destruídos pelo fogo. No dia seguinte, policiais colocaram abaixo as poucas casas que sobraram de pé. Tudo parece indicar uma remoção forçada. No lugar da favela foi construído um conjunto de edifícios, parte deles

autoconstrução precária nas periferias, reproduzindo, dessa forma, a mesma dinâmica observada desde o final do século XIX, décadas de 20 e 30 do XX e que ainda se observa conforme avança o século XXI. Assim, a política habitacional da ditadura não apenas aprofundou a segregação urbana, mas também reforçou a dominação do capital sobre o trabalho, legando um cenário de dívida social ainda não sanado.

Assim, ainda nos anos 1960, a perspectiva de acesso à casa própria tornou-se inalcançável para as classes menos favorecidas. Entre 1974 e 1979, houve esforços para reorientar políticas públicas às famílias de baixa renda, mas a iniciativa fracassou na virada da década seguinte, entre 1979 e 1984. (Fagnani, 2018, p. 759). O Sistema Financeiro da Habitação SFH enfrentou colapsos significativos durante a recessão econômica, agravada pela desestruturação do mercado de trabalho. A crise limitou a capacidade de intervenção estatal e exacerbou distorções geradas por subsídios irrestritos destinados a estratos sociais mais abastados. (Melo, 2013).

O regime militar brasileiro, portanto, estruturou seu projeto jurídico de modo a reforçar a primazia de agentes econômicos poderosos, particularmente do setor imobiliário e da construção pesada, sobre as decisões estatais. A relação simbiótica criada entre o poder público e o capital privado materializou-se e consolidou-se em normas como a Lei do Inquilinato, que ampliou o controle dos donos de imóveis sobre os aluguéis, e na legislação condominial, que institucionalizou modelos administrativos voltados à rentabilidade.

Além disso, o estado viabilizou empréstimos a juros reduzidos para empreendimentos da construção civil, utilizando recursos provenientes de mecanismos como o FGTS, cujas taxas de retorno eram inferiores às do mercado financeiro. Essa articulação entre políticas públicas e interesses empresariais deixou claro que o aparato estatal, sob a ditadura, operava como extensão do capital, convertendo direitos sociais em oportunidades de negócio para grupos privilegiados.

O processo institucional de redemocratização do país, iniciado na década de 1980 e culminado com as eleições indiretas de 1985, conquistado através da movimentação intensa da sociedade civil no sentido de extinguir o Estado de Exceção autoritário instituído em 1964, inaugurou uma nova era de abertura popular à participação na política e nas agendas estatais.

destinados a altos funcionários públicos do Ministério da Fazenda e de outros ministérios, com financiamento pelo SFH. A esse conjunto de edifícios deu-se o nome de Selva de Pedra. O Leblon tornou-se uma das mais caras regiões do país.”

Essa abertura inclusive foi essencial para a construção dos debates na Assembleia Nacional Constituinte inaugurada em 1987 para os esforços de promulgação da atual Constituição Federal de 1988, que ouviu os anseios e necessidades da população afetada pela exclusão urbana e pelo déficit habitacional sem solução nos regimes anteriores, sendo esse período, até o ano 2000 o objeto do próximo ponto a ser tratado.

4.1.3 A redemocratização e os programas sociais (anos 1990–2000)

O processo de redemocratização brasileira, consolidado com o fim do regime militar em 1985 e impulsionado pela mobilização histórica da sociedade civil em busca da restauração das liberdades democráticas, trouxe consigo a expectativa de resolução de questões estruturais negligenciadas durante o período autoritário, entre elas o grave déficit habitacional urbano. Essa transição, marcada pela ascensão de governos civis e pela gradual abertura à participação popular, refletiu-se também na tentativa de reorientar as políticas públicas de habitação, até então centralizadas no Sistema Financeiro de Habitação e em seu agente executor, o BNH.

A extinção deste último em 1986, no entanto, simbolizou não apenas o esgotamento de um modelo bastante autoritário, centralizador e tecnocrático em sua concepção e administração. Simbolizou também a fragmentação institucional que caracterizaria a gestão habitacional na Nova República, com competências dispersas entre ministérios efêmeros — como o Ministério do Desenvolvimento Urbano (MDU), criado em 1985 e extinto em 1987 —, a Caixa Econômica Federal e o Banco Central, ambos sendo incumbidos de responsabilidades que iam além do seu escopo teleológico (Santos, 1999, p. 19-20).

Nesse contexto de redefinição das prioridades estatais, programas como o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB) e o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH) emergiram como tentativas de atender às demandas das camadas populares, historicamente excluídas dos benefícios do SFH. Contudo, a combinação de instabilidade macroeconômica — agravada por planos de estabilização fracassados, como o Cruzado em 1986 — e a herança de mecanismos clientelistas resultou em ações marcadas por “superfaturamento, atrasos e alocação de recursos baseada em critérios políticos” (Santos, 1999, p. 21) e que reproduziam o mesmo modelo excludente em relação ao espaço, vez que

os empreendimentos se davam nas periferias e zonas de risco ambiental e social das cidades.

O período collorista, em particular, ilustrou os limites dessa abordagem: das 245 mil unidades habitacionais planejadas, apenas 210 mil foram concluídas, muitas delas sem viabilidade comercial ou técnica, conforme apontam críticas à época (Santos, 1999, p. 21). Entretanto, apesar das contradições, a Nova República legou avanços simbólicos, como os programas Habitar-Brasil e Morar-Município, implementados sob o governo Itamar Franco (1992-1994), que introduziram mecanismos de participação comunitária e exigência de contrapartida local, antecipando princípios laterais da Constituição de 1988.

Tais iniciativas, ainda que insuficientes para reverter a crise estrutural do SFH ou sanar o déficit habitacional, pavimentaram caminhos para políticas pós-1994 mais focalizadas e descentralizadas, alinhadas aos anseios de inclusão urbana que ecoavam na Assembleia Constituinte. O período 1985-1994 revelou, portanto, as potencialidades da abertura democrática quanto os desafios de superar heranças autoritárias e ineficiências crônicas, deixando claro que a solução para a questão habitacional demandaria não apenas recursos, mas “articulação institucional, controle social e integração com as demandas da sociedade civil” (Santos, 1999, p. 20).

Entre 1995 e 1998, houve tentativas de reestruturação do SFH, quando criou-se a Secretaria de Política Urbana (Sepurb), responsável por formular uma nova Política Nacional de Habitação, alinhada aos princípios da Segunda Conferência Mundial dos Assentamentos Humanos (Habitat II) realizada em Istambul em 1996, o que foi capaz de adequar as políticas habitacionais ao contexto democrático da Nova República. Apesar disso, o período como um todo evidenciou fragilidades crônicas, como a extinção do BNH e o vácuo institucional deixado, a gestão caótica dos recursos do FGTS, que comprometeu investimentos, e as reformas que ganharam impulso tardio e limitado (Fagnani, 2018, p. 759).

Assim, entre avanços tímidos e retrocessos, as políticas habitacionais tradicionais – em seu modelo privatista e financeirizado – refletiram os desafios de um sistema ainda em busca de identidade política e social, marcado por discontinuidades e crises de gestão. Se por um lado o lema da Nova República fosse “Tudo pelo Social”, as medidas econômicas adotadas, vinculadas fortemente à ideia neoliberal e aos Consensos de Washington, adotados pela agenda econômica brasileira de então a fim de

controlar a inflação e o endividamento externo, através da austeridade e da desvalorização da moeda nacional. (Bresser-Pereira, 2003, p. 348-349).

De especial destaque para este estudo, contudo, foi o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), instituído em 1999 pela Caixa Econômica Federal e transformado em norma pela Lei Federal nº 10.188/2001 como uma política pública voltada à habitação social e que funcionou até 2009, quando foi integrado ao Programa Minha Casa, Minha Vida. Criado com a finalidade de reduzir o déficit habitacional no Brasil, especialmente entre famílias de baixa renda, o PAR adotou um modelo até então inovador de arrendamento com opção de compra ao final de um período mínimo de cinco anos. (Brito; Formoso; Echeveste, 2011, p. 153).

Nessa forma de política habitacional, as moradias permaneciam sob propriedade da Caixa pelo tempo estabelecido em contrato, após o qual os arrendatários poderiam adquirir os imóveis, garantindo acesso gradual à propriedade do imóvel. A gestão operacional — incluindo manutenção, operação e suporte — era terceirizada para empresas imobiliárias contratadas pela Caixa, responsáveis por intermediar relações entre usuários, construtores e o poder público, além de gerenciar reclamações. (Brito; Formoso; Echeveste, 2011).

Do ponto de vista político, o PAR integrava uma estratégia governamental para ampliar o acesso à moradia, reduzindo custos iniciais por meio do arrendamento e priorizando famílias em situação de fragilidade socioeconômica e em risco ambiental e habitacional. O programa também buscava articular interesses públicos e privados, caracterizando uma parceria público-privada (PPP) para otimizar recursos e escalar a produção de moradias.

Na esfera normativa, a Caixa atuava como financiadora e fiscalizadora, estabelecendo normas técnicas para contratação de empresas, padrões de qualidade nas construções e regras jurídicas que garantiam sua propriedade durante o período inicial de arrendamento, com cláusulas claras para transferência futura aos usuários. Apesar de inovador, o PAR enfrentou desafios operacionais, como a intrínseca dependência de terceirização para gestão que gerou lacunas no registro e sistematização de reclamações dos beneficiários pelas administradoras, limitando a eficácia do retorno para melhorias em projetos e processos. (Brito; Formoso; Echeveste, 2011).

Além disso, a falta de padronização no tratamento de dados dificultou a transparência e a avaliação contínua do programa. Seu legado, porém, foi significativo, uma vez que a experiência de quase uma década com o PAR serviu de base para políticas posteriores, destacando a importância de mecanismos de retroalimentação de dados, a transparência e a capacidade administrativa das instituições em manter o patrimônio sob seu domínio para aprimorar a qualidade habitacional. (Brito; Formoso; Echeveste, 2011, p. 153-154).

A experiência do PAR ilustrou a complexidade de equilibrar eficiência técnica, participação privada e demandas sociais, deixando lições valiosas para a governança de programas de habitação no Brasil, em especial a necessidade de integrar gestão transparente, fiscalização rigorosa e escuta ativa das comunidades beneficiadas. Sua substituição/incorporação pelo Minha Casa, Minha Vida em 2009 refletiu uma reestruturação das políticas habitacionais como um todo sob uma única marca institucional, consolidando programas dispersos em uma iniciativa nacional mais ampla e com maior capilaridade.

Nesse sentido, o período de 1985 a 2001 no Brasil foi marcado por uma transição política e econômica que consolidou a agenda neoliberal nas políticas habitacionais, aprofundando contradições históricas e reproduzindo estruturas excludentes. A análise revela ainda mais um paradoxo: mesmo com avanços institucionais pós-redemocratização, como o reconhecimento constitucional do direito à moradia (EC nº 26/2000), a gestão habitacional manteve-se refém de lógicas mercantis, clientelistas e fragmentadas, incapazes de superar a crise urbana herdada do autoritarismo militar.

A criação da Sepurb e a retórica alinhada à Conferência Habitat II mascararam uma continuidade do modelo tecnocrático, aliada a ênfase em parcerias público-privadas, como no Programa de Arrendamento Residencial, consolidou a mercantilização da moradia, transformando-a em produto de consumo, não em direito. O PAR, apesar de inovador ao incluir arrendamento com opção de compra, reproduziu vícios históricos, como a terceirização da gestão, falta de transparência e distanciamento das demandas comunitárias, conforme críticas de Brito e Formoso (2011). A focalização em métricas quantitativas, como por exemplo o número de unidades construídas, ignorou a qualidade urbanística, reforçando periferias desconectadas de infraestrutura e serviços.

O período pós-2002, marcado pelos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), trouxe uma nova etapa às políticas habitacionais brasileiras, com destaque para o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), lançado em 2009. O MCMV consolidou-se como a maior iniciativa de habitação popular da história do país, com mais de 8,4 milhões de unidades contratadas até 2024 (Secretaria de Comunicação Social, 2025). No entanto, sua trajetória reflete tanto avanços quantitativos quanto a perpetuação de contradições estruturais herdadas do período anterior como a financeirização, a segregação socioespacial e a subordinação aos interesses do mercado imobiliário, como será visto com mais detalhes no ponto a seguir.

4.2 Modelos de políticas habitacionais existentes na atualidade: as experiências e a avaliação de resultados

A análise crítica dos modelos de políticas habitacionais vigentes no Brasil contemporâneo exige uma mirada multifacetada e que articule dimensões quantitativas e qualitativas, históricas e estruturais sobre o tema. Partindo do pressuposto de que políticas públicas não são neutras, mas reflexo de projetos políticos e econômicos, este tópico busca avaliar os resultados das principais iniciativas em curso, interrogando sua eficácia na redução do déficit habitacional, na promoção do Direito à Cidade e no enfrentamento das desigualdades socioespaciais.

A partir da redemocratização, e especialmente após a Constituição de 1988, o país experimentou uma pluralidade de modelos — do clientelismo assistencialista às parcerias público-privadas (PPPs) —, cada qual com impactos distintos na configuração urbana. No entanto, persiste uma tensão entre a lógica mercadológica, que prioriza a propriedade privada e a rentabilidade financeira, e as demandas por inclusão territorial, participação social, distribuição igualitária do espaço e do território urbano e sustentabilidade ambiental.

Neste contexto, a avaliação de resultados não se restringe à contagem de unidades construídas, mas engloba, como se vem desenvolvendo ao longo deste trabalho: (i) integração urbana: acesso a infraestrutura, serviços públicos e oportunidades; (ii) Qualidade habitacional: adequação às necessidades das famílias e respeito a diversidades regionais e culturais; (iii) Sustentabilidade fiscal e social: transparência no uso de recursos públicos

e equidade na distribuição de benefícios; (iv) Efeitos colaterais: segregação espacial, gentrificação e impactos ambientais.

Esses critérios seguirão orientando a análise do modelo hegemônico — representado pelo Minha Casa Minha Vida (MCMV), seu rebatismo como Casa Verde e Amarela —, e retorno em 2022, além de iniciativas paralelas como programas de regularização fundiária e locação social. A discussão revelará, como adverte Rolnik (2015), que a moradia digna não se reduz a “quatro paredes e uma escritura”, mas demanda rupturas com padrões históricos de exclusão e o devido direito de acesso à dignidade, ao trabalho, à família, ao lazer, aos serviços públicos e à cidade propriamente dita.

4.2.1 O modelo hegemônico: PlanHab, Minha Casa Minha Vida (MCMV) e Casa Verde e Amarela

O estabelecimento das políticas habitacionais no Brasil, especialmente a partir de 2009 com o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) e sua posterior reformulação como Casa Verde e Amarela, continuou e consolidou o modelo hegemônico de provisão habitacional caracterizado pela primazia da lógica patrimonialista e privatista. Este modelo, que se tornou o carro-chefe das políticas habitacionais recentes, ainda que revolucionário em sua magnitude, mantém contradições fundamentais entre o discurso de enfrentamento do déficit habitacional e a realidade de sua implementação.

O MCMV, concebido inicialmente como uma política anticíclica em resposta à crise econômica global de 2008, rapidamente se converteu na principal estratégia habitacional do país. No entanto, sua estruturação privilegiou os interesses do capital imobiliário e financeiro, delegando às construtoras privadas o protagonismo na produção habitacional. Este arranjo institucionalizou uma abordagem mercadológica da moradia, na qual o direito constitucional à habitação digna é confundido com o direito à propriedade privada, além de ficar subordinado às exigências de rentabilidade do setor privado.

Ao se realizar uma análise crítica deste modelo, se revela um padrão de atuação onde as decisões sobre localização, tipologia e qualidade das unidades habitacionais são determinadas prioritariamente por critérios de maximização de lucros. Como consequência, observa-se a predominância de empreendimentos em áreas periféricas, distantes dos centros urbanos e

frequentemente carentes de infraestrutura e serviços públicos essenciais, sendo essa dinâmica não apenas perpetuadora como intensificadora da segregação socioespacial nas cidades brasileiras.

O programa, ao adotar parâmetros de financiamento similares aos do mercado privado e estabelecer subsídios que beneficiam indiretamente o setor da construção civil, transformou a questão habitacional em um problema prioritariamente financeiro e econômico, desconsiderando suas dimensões sociais, urbanísticas e ambientais. As faixas de renda estabelecidas, os mecanismos de financiamento e a própria concepção dos empreendimentos refletem uma lógica na qual o Estado atua principalmente como facilitador das operações de mercado, ao invés de agente garantidor de direitos.

A continuidade deste modelo, mesmo com as alterações nomenclaturais e pontuais do Casa Verde e Amarela, demonstra sua hegemonia na concepção das políticas públicas habitacionais contemporâneas no Brasil. Uma hegemonia que, embora tenha resultado em números expressivos de unidades produzidas, revela-se problemática quando analisada sob a ótica da efetivação do direito à cidade e da função social da propriedade.

Assim, cabe aprofundar mais o estudo sobre o tema a fim de se fazer a análise crítica com base em dados e investigações acerca das origens, desenvolvimento e resultados dessa paradigmática iniciativa do Estado brasileiro para enfrentar o problema do déficit habitacional. Dessa maneira, parte-se da origem do programa e do contexto no qual foi gerado, a fim de compreender melhor a relação entre as diretrizes do programa e o ambiente e engenharia institucionais do período.

Nesse sentido, desde o início dos governos do Partido dos Trabalhadores – PT em 2003, o Brasil tornou-se palco de acirradas disputas sobre qual caminho seguir na política habitacional. Dois modelos principais emergiram nessa disputa, cada um refletindo visões distintas sobre como enfrentar o déficit de moradias no país.

O primeiro modelo apostava no estímulo ao mercado como solução para a crise habitacional, a qual defendia que o governo deveria criar um ambiente favorável para que a iniciativa privada pudesse produzir habitações em massa, complementando com subsídios públicos quando necessário. Já o segundo modelo propunha um planejamento urbanístico-habitacional integrado, ou seja, as três esferas do Estado assumiriam papel

central na indução da produção de moradias, articulando políticas urbanas, fundiárias e habitacionais de forma conjunta (de Sá Menezes, 2017, p. 95).

Apesar de suas diferenças quanto a objetivos específicos no campo jurídico e político, ambos os modelos operavam dentro da lógica capitalista, sendo as suas divergências centradas mais na concepção sobre o papel do Estado e na natureza da moradia como direito ou mercadoria, do que na mudança estrutural da situação geradora da crise urbanística brasileira. A história subsequente mostrou a prevalência do modelo orientado ao mercado sobre aquele do planejamento integrado interinstitucional, não sendo o desfecho dessa escolha casual, mas sim o resultado direto das pressões exercidas pelas forças de expansão e reprodução do capital no contexto brasileiro (de Sá Menezes, 2017, p. 95).

A formulação da política habitacional governamental emergiu como produto de um processo deliberativo anterior à ascensão ao poder executivo, tendo sido concebida durante o período preparatório eleitoral. O denominado “Projeto Moradia” constituiu-se como componente estratégico de um arcabouço programático mais amplo desenvolvido no âmbito do Instituto Cidadania, sob a orientação direta da liderança política representada pelo novo governo, visando à articulação de um paradigma desenvolvimentista multidimensional que integrasse o enfrentamento das assimetrias sociais com a dinamização econômica e a ampliação da oferta de postos de trabalho. (Rolnik, 2019, p. 295).

A formalização desta proposta programática, ocorrida no ano 2000, fundamentava-se na institucionalização de uma estrutura administrativa federativa denominada Sistema Nacional de Habitação. Esta arquitetura institucional preconizava a integração vertical das três esferas governamentais dentro de um modelo operacional sistêmico, subordinado à coordenação central exercida pela nova pasta ministerial proposta – o Ministério das Cidades.

A dimensão participativa e o controle social seriam institucionalizados mediante a implementação de instâncias colegiadas consultivas e deliberativas, materializadas no Conselho Nacional das Cidades e em órgãos análogos nas jurisdições subnacionais. A estas instâncias deliberativas seria atribuída a responsabilidade pela administração dos instrumentos financeiros específicos – os fundos habitacionais – concebidos como mecanismos de centralização e alocação direcionada de recursos orçamentários, visando à operacionalização de subsídios habitacionais destinados especificamente aos segmentos populacionais em situação

de vulnerabilidade socioeconômica e exclusão do mercado habitacional formal (Rolnik, 2019, p. 295).

Esta configuração política-institucional evidencia a tentativa de superação do paradigma fragmentário anteriormente predominante nas políticas públicas habitacionais, mediante a introdução de elementos de coordenação intergovernamental, controle social e focalização redistributiva dos recursos públicos no enfrentamento do déficit habitacional. Ao se fazer um resgate do contexto vigente ao início de 2003, se tem que o período representa um marco fundamental no processo de rearranjo das estruturas institucionais de garantia do direito à moradia, com a criação do aparato institucional central - o Ministério das Cidades - investido de competências multidimensionais relacionadas à formulação, coordenação e implementação de políticas urbanas em âmbito nacional, bem como à provisão de suporte técnico-financeiro às entidades subnacionais, configurando-se como órgão integrador das distintas dimensões setoriais que compõem a problemática urbana: habitação, saneamento e mobilidade (de Sá Menezes, 2017, p. 96).

O desdobramento cronológico desta reestruturação evidencia-se na aprovação da Política Nacional de Habitação em 2004, mediante deliberação do órgão colegiado participativo recém-instituído - o Conselho das Cidades. A estruturação da governança habitacional foi incrementada no ano subsequente com a formalização do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, concebido como arranjo operacional específico para o enfrentamento do problema da crise habitacional dos segmentos socialmente vulneráveis.

Concomitantemente, a consolidação do arcabouço jurídico-institucional se deu através da promulgação da Lei 11.124/05, instrumento normativo que institucionalizou o mecanismo financeiro especializado - o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) - cuja operacionalização efetiva materializou-se no exercício financeiro do ano de 2006. A dimensão participativa e deliberativa da nova configuração institucional vai se manifestar por meio da realização da Conferência Nacional das Cidades já em 2003 e da subsequente formalização do Conselho Nacional das Cidades em 2004, órgão colegiado investido de dupla natureza funcional: consultiva e deliberativa, configurando-se como mecanismo de materialização do controle social sobre a formulação e implementação das políticas urbanas. (de Sá Menezes, 2017, p. 97).

Esta sequência cronológica de iniciativas institucionais revela a progressiva materialização de um paradigma de política urbana caracterizado pela integração intersetorial, pela articulação interfederativa e pela incorporação de mecanismos de participação social, representando uma reconfiguração substantiva dos arranjos institucionais previamente estabelecidos no campo da política habitacional brasileira. Ainda, o plano primeiramente apresentado trazia quatro eixos estruturantes, os quais correspondiam à manutenção do modelo de financiamento e subsídio; à criação de arranjos institucionais para alcançar os objetivos planejados; a consolidação de uma política urbana e fundiária que incorporasse o Plano Nacional de Habitação (PlanHab) e o estabelecimento de uma cadeia produtiva da construção civil para aquecer este setor e somar unidades habitacionais ao estoque privado. (Plano Nacional de Habitação, 2009, p.9; de Sá Menezes, 2017, p. 97).

O aparato governamental federal, no entanto, optou por levar a cabo uma iniciativa programática específica e desvinculada do PlanHab: o Programa Minha Casa, Minha Vida, cuja concepção original contemplava a edificação de um milhão de unidades habitacionais destinadas às camadas populacionais de vulnerabilidade socioeconômica e núcleos familiares situados em estratos de rendimento não superior a dez salários-mínimos, posteriormente objeto de expansão quantitativa.

A operacionalização desta nova política reconfigurou substancialmente o arranjo da política habitacional em âmbito federal, promovendo o obscurecimento institucional do Plano Nacional de Habitação. O PlanHab, quando finalmente publicizado em dezembro de 2009, apresentava-se destituído de efetividade operacional, caracterizando-se como dispositivo institucional desprovido de vitalidade implementativa, justamente por ter sido cronologicamente posterior ao lançamento do PMCMV. (de Sá Menezes, 2017, p. 97).

A decisão governamental federal de introduzir o Programa Minha Casa, Minha Vida anteriormente à disseminação do Plano Nacional de Habitação representa uma significativa oportunidade perdida para a integração política e reforma estrutural. Esta disjunção temporal entre uma intervenção econômica contracíclica emergente como a prevista pelo PlanHab e uma estratégia habitacional de longo prazo sistematicamente desenvolvida suscita questões fundamentais sobre prioridades institucionais e arcabouços de governança no setor habitacional.

Ao lançar o Programa Minha Casa, Minha Vida antes da apresentação do Plano Nacional de Habitação, o governo federal desperdiçou uma oportunidade estratégica para demonstrar como ações econômicas emergenciais poderiam se integrar a soluções estruturais para problemas históricos brasileiros. O PlanHab representava uma estratégia de longo prazo cuidadosamente elaborada durante um ano e meio de estudos e debates técnicos, coordenados pela Secretaria Nacional de Habitação, que buscava além de disponibilizar moradias por meio da concessão de subsídios financeiros, uma maior preocupação com o planejamento urbano necessário para uma utilização consciente do solo das cidades para esse fim.

Este plano estrutural estava maduro para a sua publicação em janeiro de 2009, mas foi preterido pelo lançamento prioritário do PMCMV, cuja inversão na ordem de implementação destes instrumentos comprometeu a possibilidade de articular medidas anticíclicas com reformas estruturais necessárias ao enfrentamento do déficit habitacional brasileiro. Esta desarticulação temporal evidenciou uma falha na integração entre políticas emergenciais e o projeto nacional de desenvolvimento com inclusão social (Bonduki, 2009, p. 108).

Sobre a decisão de priorizar o PMCMV em detrimento do PlanHab, Rolnik, ao resgatar o cenário de necessidade de reinvestimento do capital financeiro excedente e ocioso em face da crise do *subprime* de 2008 e a pressão dos setores de construção civil e especulação imobiliária sobre o governo para que uma política de fomento aos setores fosse posta em prática, vai assim descrever o momento:

Nesse momento, os empresários atingidos, liderados pela Gafisa e apoiados pela CBIC, passam a intensificar o lobby junto à Fazenda para implementar um “pacote habitacional” nos moldes do programa mexicano, que, por sua vez, havia sido inspirado no modelo chileno. Por meio de subsídios diretos ao comprador, o governo viabilizaria a compra das 200 mil unidades que as construtoras capitalizadas estavam preparadas para lançar no mercado - operação que estaria ameaçada pela crise se não houvesse essa intervenção estatal. Esses subsídios seriam dados na forma de aportes para os compradores finais, além de maior facilidade nos créditos hipotecários, com a introdução de um fundo garantidor dos empréstimos. As negociações iniciais entre os empresários do setor e o Ministério da Fazenda se deram sem a participação do Ministério das Cidades ou da equipe que estava formulando o Plano Nacional de Habitação, sem nenhuma interlocução com o Conselho das Cidades ou com o Conselho da Habitação, e sem diálogo com o SNHIS e seu fundo recém-regulamentado. (Rolnik, 2019, p. 300).

A ausência de uma articulação entre a vontade dos órgãos estatais e da necessidade conciliatória do governo, resultou em uma fragmentação da política habitacional, com a medida emergencial substituindo, na prática, a estratégia estrutural planejada para o longo prazo. O momento representava uma conjuntura favorável para demonstrar como respostas a crises econômicas poderiam ser incorporadas a um programa amplo de transformação social, fortalecendo simultaneamente ambas as dimensões políticas, sendo esta oportunidade, contudo, negligenciada em favor de uma abordagem mais imediatista e menos vinculada ao planejamento habitacional de ciclo prolongado e mais aberta à participação democrática. (Bonduki, 2009, p. 108).

Maricato igualmente vai tratar do tema ao destacar que

é importante constatar ainda que já havia uma proposta de política habitacional construída pelos movimentos sociais que deu origem ao FNHIS (Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social), que se diferenciava bastante do PMCMV... ela instituiria, se seguisse a proposta original, um sistema descentralizado de investimentos em habitação, representado por fundos e conselhos estaduais e municipais, que teriam autonomia para aplicação dos recursos repassados por meio do Fundo Nacional. Seguindo sua característica ambígua, o governo Lula respondeu, de certo modo, com o FNHIS para os movimentos sociais e com o PMCMV para os empresários, sendo que o primeiro, gerido por um conselho que tem a participação de representantes da sociedade, maneja recursos bem menos expressivos do que o segundo (Maricato, 2017, p. 63).

O PlanHab buscava, portanto, enfrentar a crise habitacional sob uma ótica bastante mais completa, integrando à sua finalidade uma reforma urbana que buscasse incorporar programas habitacionais à expansão do acesso aos comuns urbanos, redistribuindo a concentração da posse da terra de forma gradual em razão da adoção de diretrizes gerais para as políticas de transformação da lógica urbanística nacional. Ao abranger mais faixas de renda, incorporar a regularização fundiária como estratégia habitacional e ter uma abordagem multissetorial, descentralizada e qualitativa, o PlanHab visava além do combate ao déficit habitacional através da construção massiva de unidades habitacionais em condomínios, vilas e empreendimentos aos moldes dos “pavilhões” denunciados por Lefebvre, uma mudança qualitativa no espaço urbano como um todo, desde a utilização consciente do tecido construído, como também a destinação de zonas centrais das cidades como zonas de interesse social, o que não acontece no PMCMV.

Vale ressaltar, entretanto, que o PlanHab tampouco pervertia a lógica mercadológica e privatista que sempre havia sido vigente nos planos e projetos de planejamento urbano ou políticas habitacionais, reproduzindo a lógica de reprodução do modo de se fazer cidade e habitação no Brasil. Dessa maneira, não se quer defender aqui a ideia de que o desenvolvimento do PlanHab como alternativa ao PMCMV seria uma panaceia que resolveria o problema da crise urbana brasileira, mesmo que trouxesse em seu projeto inicial ideias interessantes sobre a governança do plano e uma maior sensibilidade em relação ao Direito à Cidade, em primeira análise, não buscava inovar quanto à forma de combater o crescimento do déficit habitacional desde as suas raízes. (de Sá Menezes, 2017, p. 98).

Dessa maneira, tendo o foco institucional restado sobre o PMCMV, foi levado a frente o programa, sendo hegemônico no cenário nacional em suas diversas modalidades e que significou uma verdadeira mudança de realidade quanto à sua extensão, magnitude e esforço institucional para atacar o problema do déficit habitacional e quanto ao investimento público nesse esforço, demonstrando uma evidente filiação à corrente econômica keynesiana de crescimento econômico aliado à criação de empregos. Assim, através da Lei Federal nº 11.977 de 2009 foi concebida a política pública habitacional mais ambiciosa produzida no Brasil, destinado especialmente as parcelas mais pauperizadas das classes trabalhadoras. Seu objetivo central é facilitar a aquisição de imóveis por meio de financiamento imobiliário subsidiado, com foco principal em áreas urbanas, embora também atue em parceria com o Programa Nacional de Habitação Rural para abranger comunidades rurais (de Sá Menezes, 2017, p. 101-102).

Segundo dados oficiais, até a data do texto, o programa já havia construído 2,6 milhões de unidades habitacionais, beneficiando mais de 9,2 milhões de pessoas. Além disso, havia a meta de erguer mais 2 milhões de moradias nos anos seguintes.

Os beneficiários à época eram divididos em quatro faixas de renda familiar conforme a tabela 1:

Tabela 1: Distribuição de renda das famílias beneficiárias do PMCMV

Faixa	Renda Familiar	Subsídios e condições
Faixa 1	Até R\$1.800,00	Até 90% do valor do imóvel subsidiado (quase total)
Faixa 1,5	R\$ 1.800,01 a R\$ 2.350,00	Subsídios parciais
Faixa 2	R\$ 2.350,01 a R\$ 3.600,00	Subsídios parciais
Faixa 3	R\$ 3.6000,01 a R\$ 6.500,00	Sem subsídios, mas com taxas de juros abaixo do mercado.

Fonte: Adaptado de Ministério das Cidades (2019)

A estratégia do PMCMV combina recursos subsidiados para as famílias de menor renda (Faixas 1, 1,5 e 2) e condições de crédito facilitadas para a Faixa 3, visando ampliar o acesso à propriedade em diferentes estratos sociais. O PMCMV experimentou significativa transformação em sua abrangência territorial devido à configuração demográfica da representação parlamentar brasileira. Inicialmente concebido para atender exclusivamente regiões metropolitanas e municípios com mais de 100 mil habitantes, alinhando-se aos interesses do setor imobiliário, o programa sofreu substancial recalibração durante sua tramitação legislativa. (Rolnik, 2019, p. 302).

A pressão para expansão geográfica do PMCMV manifestou-se através de 308 emendas ao projeto original, majoritariamente propostas por deputados com base eleitoral em pequenos municípios. Este fenômeno reflete a composição da Câmara dos Deputados em 2010, quando 63,7% dos parlamentares representavam localidades com menos de 100 mil habitantes, fator determinante para a ampliação do programa a municípios com população inferior a 50 mil habitantes, inaugurando uma modalidade chamada Minha Casa Minha Vida-Sub 50 (Rolnik, 2019, p. 302-303).

O desenvolvimento do PMCMV ilustra como interesses regionais podem reconfigurar políticas públicas de escala nacional, demonstrando a centralidade das dinâmicas legislativas na mediação entre concepção técnica e implementação efetiva. A análise revela a interseção entre representação política e formulação de políticas habitacionais, evidenciando como a demografia parlamentar constitui uma variável explicativa fundamental para compreender processos de transformação do programa.

Outro ponto importante para compreender a opção pelo PMCMV em detrimento ao PlanHab foi a dinâmica observada entre a queda e

recuperação do valor das ações na Bolsa de Valores das empresas do setor da construção civil e incorporadoras. Esse setor do mercado que vinha perdendo valor acionário durante a crise econômica de 2008, teve não somente suas ações recuperadas, mas como também valorizadas em relação ao período pré-crise, demonstrando, novamente, a intrínseca relação entre o Estado e o poder econômico produtivo e especulativo.

Isso fica especialmente evidente ao se perceber que a participação do crédito imobiliário habitacional no PIB brasileiro cresceu de 1,55% “em 2006, para 3,48% em 2010 e 6,73% em 2013” (Rolnik, 2019, p. 306). Nesse sentido, de Sá Menezes explica que:

A mencionada exposição de motivos adota o discurso do ataque ao déficit habitacional como um artifício para legitimar o programa, que tem a finalidade objetiva - também declarada - de aquecer o mercado da construção civil, com alguns efeitos laterais sobre o problema de habitação da parcela empobrecida da classe trabalhadora. A economia passa a ter um maior estoque de habitações disponível, mas isto não necessariamente implica numa melhoria nos níveis de subsistência dos trabalhadores, já que todo este estoque estará submetido sociometabolismo do capital. As finalidades econômicas do programa são emarcadas, voltadas à expansão do mercado de construção civil e do mercado imobiliário no país. (de Sá Menezes, 2017, p. 106).

Contudo, é inegável o impacto social secundário que o PMCMV promoveu com a formalização de 2,23 milhões de postos de trabalho, demonstrando sua capacidade de gerar emprego e renda. A partir de 2010, houve expressiva ampliação nos financiamentos habitacionais via FGTS e SBPE, atingindo aproximadamente 1 milhão de unidades anuais – quatro vezes mais que em 2003. (Rolnik, 2019, p. 306).

Os efeitos multiplicadores manifestaram-se no crescimento da produção de insumos estratégicos (tintas: 75%; vergalhões: 72%), consolidando o PMCMV como instrumento eficaz de política econômica setorial com impactos positivos no desenvolvimento socioeconômico, o que garantiu apoio tanto do empresariado quanto de entidades sindicais e movimentos sociais (Rolnik, 2019, p. 306). Exemplo dessa relação que se confirma no tempo, em 2025, o Sinduscon, (Sindicato da Indústria da Construção Civil), reputou como positiva a medida do Governo Federal em 17 de março de 2025, de destinar R\$ 15 bilhões do Pré-Sal para o PMCMV.

Ao quantificar a medida governamental como representativa de aproximadamente 5% do volume projetado para o financiamento

imobiliário no exercício fiscal de 2025 (estimado entre R\$ 280 bilhões e R\$ 300 bilhões), o sindicato evidencia a relevância incremental dos valores no setor (Sinduscon-SP, 2025). Isso esclarece, novamente a íntima relação entre as medidas estatais e os interesses do mercado imobiliário e da construção civil

Contudo, uma análise crítica do fenômeno requer considerar as dimensões estruturais do déficit habitacional brasileiro, que apresenta características qualitativas e quantitativas que transcendem a mera disponibilização de recursos financeiros para o setor produtivo. No que diz respeito ao arranjo institucional estabelecido pelo programa, uma inovação em relação às medidas anteriores foi a “possibilidade de, ao delegar a promoção dos empreendimentos habitacionais a empresas, superar o federalismo partidário”, ou seja, ao implementar o programa no âmbito do poder local, independente de serem governados ou não pela base aliada do governo federal, este obtém dividendos políticos mesmo que as prefeituras sejam representadas por partidos oposicionista, em uma relação de ganha-ganha para todos os espectros do compasso político-ideológico. (Rolnik, 2019, p. 307).

Ainda em relação à municipalização do programa federal, é a única atribuição dos municípios a tarefa de identificar e indicar os beneficiários do programa da faixa 1, por meio de cadastros habitacionais próprios ou do Cadastro Único (CadÚnico) para além de aprovar os projetos e participar na distribuição das unidades quando prontas. A delegação aos municípios da responsabilidade pela identificação e cadastramento da demanda habitacional, constitui um mecanismo que tende a reforçar práticas de patronagem política historicamente consolidadas na cultura institucional brasileira, na qual esta configuração institucional favorece a conversão de benefícios sociais, juridicamente configurados como direitos fundamentais, em recursos de troca política e capital eleitoral. (Rolnik, 2019, p. 308).

A observação das evidências coletadas em diversos contextos urbanos brasileiros sugere que esta dinâmica de municipalização, quando destituída de robustos mecanismos de controle social e transparência decisória, contribui para a reprodução de padrões de segregação territorial e para a manutenção de estruturas de troca política que comprometem o potencial transformador da política habitacional no contexto urbano contemporâneo (Nunes, 2010). Entretanto, mesmo que o programa tenha exacerbado problemas como os apresentados em relação à transparência,

ao apadrinhamento, ao clientelismo e outros já trazidos à discussão, igualmente é inegável que os movimentos sociais constituídos em prol do direito à moradia e à cidade alcançaram avanços quanto à atenção às demandas de suas bases (Rolnik, 2019, p. 308).

A atuação desses movimentos, em que pese o *design* do programa ter sido concebido para a atuação e benefício de empresas privadas, foi recebida em conselhos e fóruns sobre o tema e para a formulação de alguns projetos, principalmente a nível local (Rolnik, 2019, p. 308). Assim esses grupos também tiveram um ganho de influência e de representatividade em suas bases, o que contribuiu para que algumas modalidades do PMCMV permitam um protagonismo maior dessas entidades, como é o caso do Minha Casa Minha Vida – Entidades.

Esta modalidade visa apoiar a produção social de habitações destinadas a famílias de baixa renda, organizadas por entidades privadas sem fins lucrativos em áreas urbanas, como é o caso do MTST, MNLM entre outros. Um exemplo importante dessa atuação direta dos movimentos sociais no âmbito do programa, foi a articulação do MLNM e da Confederação Nacional de Associações de Moradores (Conam) junto ao governo federal que destinou em outubro de 2024 à Ocupação 20 de Novembro, na região central de Porto Alegre – RS, por meio do Minha Casa Minha Vida – Entidades, os recursos necessários para a reforma ou *retrofitização* da construção, bem como assegurou a manutenção da propriedade do imóvel à Cooperativa 20 de Novembro/Assentamento 20 de Novembro. (GZH, 2024).

Mesmo assim, a crítica quanto ao *thelos* do PMCMV e o desarranjo entre a justificativa inicial e os verdadeiros beneficiados de todo o processo é necessária e esclarecedora acerca das etapas que trazem o déficit habitacional e a crise urbana aos patamares enfrentados atualmente, em que pesem os esforços, investimentos e discursos dos poderes públicos envolvidos. Para Rolnik,

De pacote de salvamento de incorporadoras financeirizadas, o [P]MCMV transformou-se na política habitacional do país, baseada no modelo único de promoção da casa própria, acessada via mercado e crédito hipotecário. Abortou-se, assim, a incipiente construção de uma política habitacional diversificada, aderente às especificidades locais e sob controle social, aposta dos movimentos sociais e dos militantes da reforma urbana no início do governo Lula (Rolnik, 2019, p. 309).

Isso fica ainda mais evidente ao se verificar que na faixa 1, cujo pagamento mensal do financiamento representa apenas um valor simbólico, o propósito fundamental consiste em inculcar hábitos de gerenciamento financeiro e aceitação do modelo de habitação popular concedida por meio da realização e articulação individual. Os residentes desta classificação, portanto assumem um duplo débito, consistentes das parcelas mensais exigidas por um período de dez anos, cujo não cumprimento resulta na revogação do direito à habitação e, adicionalmente, uma obrigação não formalizada de caráter político, expressa pelo apoio nas urnas àqueles percebidos como provedores do benefício habitacional (Rolnik, 2019, p. 309).

Além disso, de acordo com Loureiro et al. (2013, p. 22-23), ao tempo da formulação do PMCMV, houve um evidente déficit participativo das entidades componentes do FNHIS e dos movimentos sociais que tratam do tema da habitação social. Essa ausência de diálogo também foi criticada por movimentos sociais atuantes nos colegiados, os quais, em diversos fóruns e plataformas digitais, expressaram apreensão quanto ao formato adotado pelo programa.

Para esses grupos, a edificação das moradias deveria estar integrada a uma política urbana mais ampla, capaz de assegurar acesso a serviços essenciais como saúde, educação e transporte, havendo o temor de que se repetisse o modelo isolado dos antigos conjuntos habitacionais da era do BNH. Além disso, urbanistas e profissionais vinculados ao Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) também se manifestaram em artigos e entrevistas publicados online, destacando a fraca conexão do PMCMV com o planejamento urbano e denunciando a falta de instrumentos institucionais e estímulos específicos para o reaproveitamento de imóveis subutilizados por meio de reformas (Loureiro et al, 2013, p 22-23).

Foi necessária, portanto, uma adequação formal e material do programa, a fim de enfrentar este e outros problemas que vêm sendo apontados ao longo dessa seção do trabalho, que viria através de uma realocação temporal, a fim de contemporizar as questões enfrentadas, além de ampliar a abrangência do Minha Casa Minha Vida. Essa ampliação do escopo do PMCMV é consequência do advento da Lei Federal nº 14.620 chamada “Nova Lei do Minha Casa Minha Vida”, que foi publicada após o período de renomeação do programa como Casa Verde e Amarela (Lei nº 14.118/2021) que alterou pontos da Lei anterior no período de 2021 a 2022.

Novos elementos como o Minha Casa Minha Vida – *Retrofit*, regulado pela Nova Lei em seu artigo 4º, IV³, estabelece como prioridade o aproveitamento de edificações abandonadas, especialmente aquelas situadas em áreas centrais e históricas das cidades, para a criação de empreendimentos habitacionais de pequeno porte, com até 200 unidades. Além disso, o texto legal determina a destinação mínima de 5% dos recursos do programa para o financiamento de ações voltadas à retomada de obras paralisadas, à reforma ou requalificação de imóveis inutilizados, bem como à construção de moradias em municípios com população de até 50 mil habitantes.

Outra inovação possibilitada pela Nova Lei do Minha Casa Minha Vida é a adoção de um modelo de locação social associado ao programa MCMV que se consolida como uma aposta para impulsionar Parcerias Público-Privadas (PPPs) no setor habitacional, conforme destacado pela Agência Infra (2024). Diferentemente das modalidades tradicionais de aquisição de imóveis, esse modelo prioriza aluguéis subsidiados (limitados a até 20% da renda familiar), direcionado a famílias de baixa renda (faixas 1 e 2), sem transferência de propriedade.

Essa abordagem atrairia investidores privados, que encontrariam segurança em contratos de longo prazo com o poder público, enquanto contribuem para reduzir o déficit habitacional brasileiro. A Lei nº 14.620/2023 em seu artigo 4º, IV⁴ igualmente fornece o arcabouço legal para essas PPPs, estabelecendo regras claras sobre governança, contraprestações e responsabilidades mútuas. Já as diretrizes operacionais atualizadas pelo Fundo de Apoio à Estruturação de Projetos (FEP) garantem a avaliação técnica, socioeconômica e ambiental dos projetos, ampliando a maturidade das parcerias.

Ainda conforme a Agência Infra (2024), a locação social é vista como uma “nova fronteira” para PPPs, pois resolveria dois desafios: (i) atração de capital privado: o aluguel social oferece fluxo de caixa previsível (via contratos com o governo), reduzindo riscos para investidores e (ii)

3 “Art. 4º Os objetivos do Programa serão alcançados por meio de linhas de atendimento que considerem as necessidades habitacionais, tais como:
[...]

II - Provisão subsidiada de unidades habitacionais derivadas da requalificação ou *retrofit* de prédios degradados, não utilizados e subutilizados, priorizando-se os localizados em áreas centrais e históricas e os de pequeno porte, assim compreendidos aqueles que resultem em até 200 (duzentas) unidades;”

4 “[...] IV - fomento à criação de mercados de locação social de imóveis em áreas urbanas;”

sustentabilidade fiscal municipal: os municípios não arcam com custos de construção, compartilhando responsabilidades com a iniciativa privada.

A meta de expandir os projetos-piloto para até dez cidades, aliada ao apoio do FEP e à segurança jurídica da Nova Lei do MCMV, reforça o potencial do modelo. Assim, a locação social no âmbito do PMCMV se parece com uma política pública triplamente alinhada: a) socialmente inclusiva, b) fiscalmente responsável e c) economicamente viável, transformando o aluguel acessível em um eixo estratégico para o desenvolvimento urbano socialmente e ambientalmente sustentável. (CNM, 2025).

Esse modelo, focado na locação social, por se relacionar estritamente com o tema deste trabalho e, principalmente, por ser a locação social o tema do próximo capítulo deste livro, terá sua discussão retomada em momento oportuno, razão pela qual nesse momento será tratado apenas de forma descritiva. Uma análise crítica e mais aprofundada desse modelo será objeto de seção específica, e por ser ainda um projeto em fase de planejamento e testes, é que se justifica a brevidade na atenção dada ao Minha Casa Minha Vida – locação social, nessa oportunidade.

Assim, fica claro que a Nova Lei do PMCMV trouxe elementos essenciais para que se pudesse incorporar estratégias até então negligenciadas nas suas versões anteriores, melhorando qualitativamente a gestão e a abrangência da política, tendo demonstrado inclusive essa preocupação ao afirmar, no primeiro artigo da Lei, que o PMCMV visa “promover o direito à cidade e à moradia de famílias residentes em áreas urbanas e rurais”⁵, o que não estava, de fato, explícito nas leis predecessoras. Contudo, ainda persistem questões radicais à política e que são fundamentos de sua atuação e de seus resultados.

Exemplo de uma questão inescapável ao PMCMV e que essencialmente o torna problemático quanto à sua inserção no espaço urbano de forma sustentável é o fato de que “[o] programa atribui o poder de decisão sobre a localização e o desenho do projeto para os agentes privados”, que, por sua natureza, têm como principal interesse a extração de plus-valias urbanísticas da terra urbanizada (Rolnik, 2019, p. 310). Ao

5 “Art. 1º: O Programa Minha Casa, Minha Vida tem por finalidade promover o direito à cidade e à moradia de famílias residentes em áreas urbanas e rurais, associado ao desenvolvimento urbano, econômico, social e cultural, à sustentabilidade, à redução de vulnerabilidades e à prevenção de riscos de desastres, à geração de trabalho e de renda e à elevação dos padrões de habitabilidade, de segurança socioambiental e de qualidade de vida da população, conforme determinam os arts. 3º e 6º da Constituição Federal.”

delegar aos agentes do mercado a eleição quanto ao espaço da cidade a ser destinado ao programa, bem como o modelo arquitetônico e edílico das unidades habitacionais, fica evidente que a prioridade deixa de ser a garantia do direito à moradia adequada e digna e do Direito à Cidade dos beneficiários, mas sim a maximização do lucro obtido com a participação no PMCMV.

Dessa maneira, a escassez de opções habitacionais disponíveis às classes sociais mais fragilizadas, tanto no mercado imobiliário privado quanto através de programas sociais governamentais, constitui claramente o principal fator que impulsiona este padrão de ocupação irregular e destrutiva do espaço urbano. A distribuição dos recursos municipais demonstra um histórico consistente de favorecimento à captação de rendimentos imobiliários gerados por intervenções públicas (principalmente viárias), beneficiando grupos vinculados à administração municipal vigente, revelando uma intensa competição pelos investimentos públicos em um contexto social profundamente desigual, historicamente caracterizado por privilégios e pela apropriação privada dos recursos coletivos. (Maricato, 2003, p.157).

Esse descompasso entre os objetivos e atribuições do Estado brasileiro, estabelecido pela CF/88 e a legislação urbanística subsequente e a atividade mercantil e financeira, já denunciado em outros momentos desse trabalho, faz com que o arquétipo de massificação das unidades construídas no âmbito do programa seja retomado, com o ressurgimento na paisagem urbana dos pavilhões e grandes condomínios de pequenos apartamentos. De acordo com Rolnik,

Embora apresentem impactos urbanísticos muitas vezes desastrosos, os grandes conjuntos possibilitam significativos ganhos de escala para as construtoras, ampliando sua margem de lucro". Em algumas situações, observa-se a aglomeração de diversos empreendimentos em uma mesma região, formando verdadeiros bolsões de moradia popular, bastante semelhantes às cidades-dormitório que foram constituídas pela produção habitacional pública em décadas anteriores. (2019, p. 311).

A autora ainda acrescenta que as áreas destinadas à moradia popular geralmente oferecem poucas chances de avanço econômico e cultural aos moradores, mantendo-se como bairros-dormitório com urbanização deficiente, potencial risco ambiental e tendência à "informalização". Passam a ser caracterizadas por grandes conjuntos habitacionais padronizados, destinados a uma mesma classe de renda, inseridos em um ambiente

urbano sem variedade, com pouca diversidade de funções, mesmo que, atualmente, contem com alguns equipamentos e serviços básicos nas redondezas. (Rolnik, 2019, p. 313).

Ademais, a aquisição de uma moradia formal e adequada, que outrora era um sonho para muitas famílias, pode também se tornar um obstáculo devido às novas responsabilidades financeiras inerentes à propriedade facilitada pelo PMCMV. Em sua residência anterior, muitas famílias frequentemente acessavam serviços essenciais, como água, energia e gás, de maneira irregular, ou através de arranjos que tornavam seu consumo mais barato.

No entanto, ao se estabelecerem em uma nova residência, esses serviços passam a ser cobrados de forma regular, resultando em um aumento das despesas. Além disso, surgem novos encargos financeiros, tais como as parcelas do financiamento imobiliário e as taxas de condomínio, que não eram previstos no orçamento familiar, chegando em alguns casos a 77% da renda (Rolnik, 2019, p. 315), podendo essa mudança alterar substancialmente a situação econômica da família, como também gerar inadimplência e problemas em relação à proteção ao crédito. (Medeiros; Chaves; Freitas, 2022, p. 1196).

Além disso, a questão da localização dos empreendimentos está relacionada a uma consequência indireta do programa, que atuou como ferramenta para realocar famílias deslocadas de suas moradias devido à ocupação de zonas de risco ou à interferência com empreendimentos de grande porte, permitindo e “maquiando” remoções em larga escala. Um exemplo emblemático ocorreu em Campinas – SP, onde comunidades residentes em favelas próximas a rios e córregos foram transferidas para conjuntos habitacionais distantes, localizados nas periferias urbanas, tendo esses deslocamentos um papel significativo na requalificação do valor do solo urbano, deslocando populações de baixa renda de áreas centrais para regiões periféricas economicamente homogêneas e marcadas por rendas domiciliares extremamente baixas (Rolnik, 2019, p. 315).

Como achado final de uma pesquisa realizada pelo LabCidade da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP no ano de 2013 revelou-se que parte dos empreendimentos está sob influência de organizações ilegais, como narcotraficantes e milicianos. Essa ingerência ocorre em duas dimensões: no plano físico, com o monopólio de espaços comunitários, e no aspecto gerencial, mediante a imposição de síndicos alinhados aos interesses desses grupos. Há registros de que moradores são obrigados a

desocupar seus apartamentos para dar lugar a famílias selecionadas pelos próprios criminosos. (LabCidade, 2014, p. 110).

O tema emergiu nos depoimentos colhidos pelo estudo, sinalizando a atmosfera de temor que cerca as denúncias. Contudo, a dimensão do problema ganha contornos tangíveis quando observamos que quase quatro em cada dez famílias descrevem seus condomínios como violentos ou inseguros, enquanto praticamente metade (45,8%) avalia que a nova moradia é mais perigosa que o endereço anterior. (LabCidade, 2014, p. 110).

Esse processo de remoções, transposições ou realocações da população em risco habitacional pode e deve ser evitada uma vez que

Essa ideia alimenta outra, repetida há pelo menos cinquenta anos: a de que retirar os moradores desses lugares e realocá-los em conjuntos habitacionais murados, formalizados, regularizados e ordenados levaria ao fim da violência. Nem mesmo a experiência desastrosa da Cidade de Deus, no Rio de Janeiro, derrubou esse mito. E continuamos insistindo. (Rolnik, 2019, p. 316).

Dessa maneira, se compreende que, em que pesem os esforços realizados pela institucionalidade em expandir tanto o número de unidades disponíveis à moradia popular, bem com a participação de movimentos sociais e dos beneficiários na administração, fiscalização e realização do Programa Minha Casa Minha Vida, a prioridade da política, na prática, ficou deslocada. Ao invés de se buscar ativamente a satisfação e garantia do direito à moradia digna de acordo com o arcabouço normativo constituído, o programa serviu melhor como instrumento de fomento aos setores da construção civil, da concessão de crédito e do mercado imobiliário, que, por conta da natureza de suas agendas, atuaram como aprofundadores da crise urbanística brasileira, que, de acordo com Madden e Marcuse,

The idea of crisis implies that inadequate or unaffordable housing is abnormal, a temporary departure from a well-functioning standard. But for working-class and poor communities, housing crisis is the norm. (Madden; Marcuse, 2024, p. 23).

Assim, sob a lógica do capitalismo financeirizado, o Estado brasileiro abandonou seu papel de garantidor de direitos fundamentais, priorizando a mercantilização da terra e da moradia. Isso se reflete na adoção de mecanismos como a titulação individual via propriedade plena ao substituir políticas coletivas de urbanização por uma abordagem focada na titularidade privada (Alfonsin; Lanfredi, 2021).

Essa opção aprofunda a segregação socioespacial, excluindo populações periféricas — majoritariamente negras e indígenas — de acessos essenciais à cidade, em um contexto histórico marcado pela colonialidade do direito de propriedade. A crítica aqui feita recai sobre o reforço de uma narrativa meritocrática que associa a moradia digna à aquisição individual da casa própria, perpetuando desigualdades estruturais de difícil enfrentamento por meio dos instrumentos e políticas públicas concebidos até então nas cidades brasileiras.

Da mesma forma, é importante reforçar a ideia de que

Housing is more than shelter; it can provide personal safety and ontological security. While the domestic environment can be the site of oppression and injustice, it also has the potential to serve as a confirmation of one's agency, cultural identity, individuality, and creative powers. (Madden; Marcuse, 2024, p. 25)

Ou seja, reduzir a ideia de moradia a meramente a obtenção de um “teto” ou um abrigo, sem estar integrado verdadeiramente e eficientemente à rede de bens comuns ofertados pela cidade, assim como associar, invariavelmente esse direito ao direito individual de propriedade, significa perverter o próprio espírito (aqui num sentido montesquieuano) das normas jurídicas bem estabelecidas sobre o assunto. Da mesma forma que essa simplificação distorce o sentido da moradia digna e do Direito à Cidade, que pressupõem que a habitação idealmente deve ser um espaço de segurança, descanso, lazer, convívio e desenvolvimento, devendo ser bem construído, bem localizado e conectado física, política e culturalmente ao espaço urbano onde está construído.

4.3 O problema da Regularização Fundiária Urbana: reprodução e permanência de uma dinâmica

Desde as primeiras iniciativas no início do século XX, como os bairros operários destinados a conter protestos urbanos, até o ambicioso Plano Nacional de Habitação de 2004, observa-se uma oscilação entre avanços pontuais e a reprodução de desigualdades. O marco mais emblemático foi a criação do Banco Nacional de Habitação em 1964, durante o regime militar, que priorizou o financiamento à classe média e a parceria com empreiteiras, enquanto comunidades periféricas enfrentavam remoções forçadas e urbanização precária.

Como destaca Rolnik (2019), base e referencial teórico para esse trabalho, o BNH consolidou um modelo de urbanização excludente, no qual o Estado atuou como agente de financiamento do mercado imobiliário, em detrimento da função social da propriedade. Juridicamente, o direito à moradia, inscrito no artigo 6º da Constituição de 1988, enfrenta desafios crônicos de efetivação. O advento do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), embora inovador ao prever instrumentos como a usucapião coletiva e a gestão democrática, esbarra na lentidão da regulamentação municipal e na predominância de interesses econômicos em planos diretores.

Ainda, conforme Maricato (2001), a “cidade ilegal” — marcada por loteamentos irregulares e favelas — é fruto não apenas da omissão estatal, mas de uma estrutura jurídica ambígua que permite a flexibilização de normas para beneficiar elites locais. A judicialização de conflitos fundiários, como as reintegrações de posse em áreas urbanas, expõe a contradição entre a retórica de direitos e a realidade. Segundo a Campanha Nacional Despejo Zero, apenas entre março de 2020 e agosto de 2021, mais de 8.000 famílias sofreram reintegrações de posse durante a pandemia, muitas sem acesso a políticas de reassentamento (IBDU, 2021).

Essa dinâmica reforça a crítica de que políticas como o Programa Minha Casa Minha Vida, priorizaram métricas quantitativas (número de unidades construídas) em detrimento da qualidade urbanística. Como apontam Azevedo e Cardoso (2013), o PMCMV reproduziu periferias distantes de equipamentos públicos, reforçando a segregação socioespacial, o que será tratado com mais profundidade em momento oportuno do trabalho.

A crítica de Kauchakje e Scheffer (2018) à inversão entre “meio e fim” na política materializa-se na descontinuidade administrativa: dos 32 programas habitacionais criados entre 1988 e 2018, apenas 4 sobreviveram a mudanças de governo. Retomando, para Fernandes (2007), a ausência de um sistema nacional de habitação permanente — com participação social e fontes de financiamento estáveis — explica por que o Brasil ainda convive com um déficit habitacional crescente, em que pesem os esforços e investimentos institucionais para solucionar a questão.

Como já trazido na primeira seção deste capítulo, se tem que as políticas públicas devem ser compreendidas a partir de dois elementos fundamentais e estruturantes, quais sejam: a) intencionalidade pública e b) resposta a um problema público.” (Schmidt, 2018). No caso dos programas analisados até agora, ainda que nem todos tivessem o *design*

clássico de uma política pública em sentido estrito, possuíam em si os elementos caracterizantes dessa ação institucional, quais seja a vontade pública de combater o problema político do déficit habitacional.

A busca por solucionar problemas de ordem social se constituiu na *práxis* e na teleologia dos Estados após a consolidação do *welfare state* na agenda governamental dos países do bloco ocidental a partir da década de 1950 e do acordo de Bretton-Woods, que tolerava e até incentivava a intervenção pública sobre os temas sociais e de mercado a fim de promover o crescimento econômico e desenvolvimento social (Schmidt, 2018). A configuração dessas políticas, universalistas, como as de saúde, educação e de segurança alimentar, tiveram ampla aceitação e acolhimento no Brasil a partir da CF/88, sendo diferente o caso da questão do direito à moradia e do Direito à Cidade, cuja opção dos poderes públicos foi o de atender faixas específicas de renda (todas, contudo, componentes da classe trabalhadora) e de buscar uma intervenção indireta no sistema econômico para garantir o acesso à moradia por meio de financiamentos facilitados.

As consequências práticas dessa opção institucional presente desde a gênese da intervenção estatal na questão urbana vêm sendo tratadas ao longo do trabalho e não merecem aqui maior aprofundamento, considerando que também serão tratadas mais além, razão pela qual se buscará apresentar medidas governamentais que divirjam dessa mesma configuração assentada em (i) construção de novas unidades e (ii) financiamento de casas-próprias. Um bom exemplo de política pública habitacional que se distancia desses eixos fundamentais é a Regularização Fundiária Urbana (Reurb), definida como um instrumento jurídico de regularização fundiária que, originalmente, foi concebido para viabilizar o direito à cidade e à moradia digna por meio da incorporação de assentamentos informais ao ordenamento jurídico e urbano, assegurando a permanência de populações vulneráveis em áreas consolidadas de ocupação (Alfonsin; Lanfredi, 2021, p. 93).

Ademais, instituído pela Lei Federal nº 13.465/2017, a política se operacionaliza por meio de um procedimento administrativo que busca integrar núcleos urbanos informais ao ordenamento jurídico e urbanístico municipal, conferindo segurança jurídica da propriedade sobre o imóvel em posse formal e promovendo, quando for o caso, melhorias urbanísticas e ambientais nos locais onde estão instalados de maneira precária. Segundo o artigo 14 da Lei, a instauração do procedimento de regularização fundiária pode advir tanto da iniciativa do poder público quanto de legitimados

diretos, como os possuidores, suas associações representativas ou os titulares de domínio, o que confere uma permeabilidade democrática do programa, abrindo espaço da administração pública aos entes da sociedade civil diretamente interessados e envolvidos no tema da medida.

Para ser objeto de regularização, o núcleo urbano informal deve estar consolidado até 22 de dezembro de 2016, conforme marco temporal estabelecido na legislação em seu art. 23⁶. Após a devida identificação, procede-se à classificação da modalidade aplicável: Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S), destinada aos núcleos ocupados predominantemente por população de baixa renda, ou Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico (Reurb-E), aplicável às ocupações com finalidades não prioritariamente sociais, como por exemplo de áreas de risco ambiental ou de interesse econômico específico.

Da mesma forma, referente à reforma e integração das zonas atingidas pelo programa à malha urbana legalizada e formal, se tem que a regularização pode implicar na necessidade de execução de obras de infraestrutura básica, como redes de água, esgoto, energia elétrica, pavimentação e iluminação pública, a fim de dotá-las de infraestrutura mínima para a dignidade de seu usufruto. Essas obras também podem ser realizadas diretamente pelo poder público ou mediante parcerias com os próprios moradores ou entidades envolvidas, completando o processo de integração legal, social e urbana da área ao tecido da cidade, conforme prevê o art. 36 da mesma lei.

Quanto à sua estrutura administrativa, a regularização fundiária urbana, além de constituir política pública de caráter multidisciplinar com finalidades sociojurídicas e urbanísticas, deve ser compreendida como instrumento estratégico de intervenção estatal que mobiliza distintas instâncias da administração pública. Verifica-se que a Reurb comporta uma interpretação bifronte: em sentido lato, abrange um complexo articulado de medidas públicas e iniciativas privadas destinadas à legalização de assentamentos informais e à qualificação das condições urbanístico-ambientais; em sentido estrito, configura procedimento administrativo cuja competência precípua recai sobre o ente municipal, conforme disciplinado pela Lei Federal nº 13.465/2017, sem prejuízo da atuação concorrente ou

6 A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.

subsidiária dos demais entes federativos quando cabível, demonstrando uma maior articulação interfederativa em relação às políticas habitacionais tradicionais (Faccenda; Leal, 2025).

Nesse mesmo sentido, é central para o funcionamento do Reurb a necessidade de descentralização administrativa como meio de garantir maior eficiência na implementação da política fundiária, uma vez que a legislação faculta às entidades da administração indireta, como autarquias, fundações públicas e empresas estatais, requerer e executar procedimentos de Reurb. Contudo, a Lei apresenta imprecisão ao atribuir certas etapas processuais (especialmente a legitimação fundiária) ao “poder público”, gerando controvérsia interpretativa sobre a inclusão dessas entidades no conceito, motivo pelo qual Faccenda e Leal (2025) defendem uma interpretação ampliada e constitucionalmente adequada da norma, que reconheça a capacidade jurídica dessas entidades para atuar no processo de regularização, desde que respeitadas suas finalidades institucionais e competências legais.

Vale enfatizar a centralidade da estrutura municipal na condução do processo de regularização fundiária, destacando-se, porém, a desigualdade de capacidades técnicas e administrativas entre os mais de 5.500 municípios brasileiros. Parcela significativa destes não possui órgãos ambientais adequados, equipes técnicas especializadas em engenharia e assistência social, ou mecanismos institucionais suficientes para elaborar e analisar os estudos técnicos exigidos pela legislação, o que prejudica a efetiva implementação da política de Reurb em escala nacional (Faccenda; Leal, 2025, p. 342-343).

Uma possibilidade aberta pela engenharia administrativa da Reurb é a constituição de entidades específicas para o cumprimento dos fins da política, como é o caso do ITESP⁷ em São Paulo e o INTERMAT⁸

7 O ITESP é uma fundação pública estadual, vinculada ao governo do estado de São Paulo, criada pela Lei estadual nº 10.207/1999. Inicialmente, o ITESP era um departamento ligado à Secretaria de Agricultura. Sua transformação em fundação pública ocorreu em razão da necessidade de atuação técnica especializada nas áreas de reforma agrária e regularização fundiária, sendo a entidade responsável por políticas públicas como o Programa Minha Terra, que já regularizou mais de 25 mil imóveis em 80 mil hectares, beneficiando aproximadamente 125 mil pessoas em comunidades marcadas por conflitos fundiários, baixa renda ou restrições ambientais.

8 O INTERMAT é uma autarquia estadual, criada pela Lei nº 3.681/1975, com a finalidade específica de atuar na promoção da regularização fundiária e da reforma agrária no estado de Mato Grosso. A entidade surgiu da transformação de um departamento pertencente à administração centralizada do estado em uma pessoa jurídica própria, com autonomia administrativa e regime jurídico de direito público.

em Mato Grosso. Tais exemplos demonstram a eficácia de estruturas administrativas especializadas na promoção e concretização do direito fundamental à moradia. Ressalta-se, contudo, que mesmo com a criação destas entidades dedicadas, sua atuação deve permanecer submetida ao controle finalístico, orçamentário e jurídico por parte da administração pública direta, garantindo que os objetivos da regularização fundiária não sejam desvirtuados por interesses predominantemente econômicos que possam comprometer a função social da propriedade urbana (Faccenda; Leal, 2025, p. 341).

Ainda que por mais que a regularização fundiária seja capaz de descentralizar a política pública, tanto no seu aspecto gerencial e administrativo, ao permitir a atuação de diversos entes públicos e privados em sua realização, quanto geograficamente, ao atingir zonas de exclusão socioespaciais já consolidadas, a cautela defendida por Faccenda e Leal se justifica. O foco do Reurb na patrimonialização do direito à moradia persiste como nas políticas anteriormente tratadas, transformando em um ato jurídico a moradia outrora ilegal em um bem passível de alienação no mercado imobiliário.

A distinção entre posse e propriedade, enquanto categorias jurídicas e sociais, desempenha um papel crucial na formulação e implementação de políticas públicas de habitação popular, especialmente no contexto do Reurb. Essa discussão envolve não apenas nuances normativas, mas também tensões socioeconômicas, éticas e políticas que refletem disputas históricas sobre o Direito à Cidade, a função social da propriedade e do território e a reprodução de desigualdades estruturais brasileiras.

Para compreender a diferença prática entre posse e propriedade nesse contexto, é necessário articular teorias jurídicas, críticas sociológicas e análises empíricas, observando como a regularização fundiária pode tanto emancipar quanto marginalizar populações vulneráveis. No plano teórico-jurídico, a posse é definida como o exercício de fato sobre um bem, independentemente de titularidade formal, enquanto a propriedade constitui um direito absoluto, respaldado por instrumentos legais que garantem exclusividade e transferibilidade.

O trabalho seminal de Calabresi e Melamed (1972) enfatiza que a propriedade opera como um “direito de exclusão”, consolidando relações de poder que transcendem a esfera individual para se tornarem estruturantes do ordenamento econômico. A propriedade garante ao titular a faculdade de impedir terceiros de usarem ou tomarem o bem,

salvo se houver consentimento voluntário mediante uma troca ou venda nos termos determinados pelo próprio titular, implicando que ninguém pode retirar o bem do proprietário sem sua autorização, e o Estado não impõe uma valoração objetiva para forçar essa transferência (Calabresi; Melamed, 1972, p. 1092).

Já a posse, especialmente em assentamentos informais, frequentemente emerge como uma resposta prática à incapacidade do Estado de garantir acesso universal à moradia, configurando-se como uma forma de resistência à lógica excludente dos mercados formais de terra. A posse, enquanto exercício de fato sobre um bem, só é relevante nesse modelo se o Estado a reconhece como fonte de um *entitlement*, ou seja, ela se torna juridicamente significativa quando o Estado a protege com uma dessas três formas: (i) regra de propriedade: protegida contra todos, (ii) regra de responsabilidade: passível de perda mediante indenização ou (iii) inalienabilidade: não disponível para alienação nem por acordo entre as partes (Calabresi; Melamed, 1972, p. 1090-1095).

No direito brasileiro, literalmente no artigo 1.196 do Código Civil, a posse é compreendida como o “exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade”, sendo protegida não apenas em função de sua função social, mas também por representar uma situação digna de tutela jurisdicional, sobretudo nas hipóteses de esbulho, turbação ou ameaça (Venosa, 2018). Da mesma maneira, da Silva (2020) enfatiza que a posse é uma exteriorização do domínio ou de outro direito real, de modo que sua proteção visa assegurar a ordem pública e a paz social.

A distinção central está no papel do Estado: enquanto, no direito brasileiro, a posse é protegida independentemente da origem do direito (justa ou injusta, de boa ou má-fé), com base em sua função estabilizadora e social, no modelo de Calabresi e Melamed a proteção só se configura a partir do momento em que o Estado reconhece e define quem é o titular legítimo do direito real.

Contudo, essa distinção não é neutra: sob uma perspectiva marxiana, como argumenta Harvey (2008), a propriedade é um mecanismo de acumulação capitalista, e sua formalização via políticas como o Reurb pode reforçar hierarquias ao converter territórios ocupados em *commodities* transacionáveis. Esse risco é amplamente criticado por Fernandes (2011, p. 20), que alerta para a armadilha da mercantilização da moradia, na qual a titulação individual, embora prometa inclusão, acaba

por submeter comunidades a dinâmicas especulativas que as expulsam de áreas valorizadas.

O Reurb, ao reconhecer a posse como base inicial para regularização, busca conciliar esses extremos por meio da separação em Reurb-S e Reurb-E. Ao permitir a conversão da posse em propriedade por meio de mecanismos como a usucapião coletiva e a dispensa de exigências cartoriais complexas, a legislação tenta equilibrar segurança jurídica e inclusão.

No entanto, esse equilíbrio é frágil, uma vez que, por um lado, a titulação formaliza direitos, permitindo o acesso a crédito e serviços públicos, além de proteger contra despejos arbitrários, por outro, como observa Rolnik (2019), a propriedade pode desencadear processos de gentrificação, nos quais a valorização pós-regularização exclui justamente aqueles que a política pretende beneficiar. O Reurb-S tenta mitigar esse risco ao proibir a venda de imóveis regularizados por cinco anos, mas a efetividade dessa medida é questionável em médio prazo, já que a pressão de mercados imobiliários informais ou até mesmo de organizações criminosas violentas e a falta de políticas complementares (como controle de aluguéis) perpetuam vulnerabilidades.

Um dos avanços mais importantes do Reurb é o reconhecimento de formas coletivas de posse, como em quilombos ou ocupações urbanas organizadas, desafiando a tradição cartorial brasileira, historicamente alinhada ao individualismo proprietário. Contudo, a implementação de títulos coletivos esbarra em obstáculos práticos: desde a resistência de registradores de imóveis até a dificuldade de garantir participação comunitária em processos decisórios.

Em Heliópolis, São Paulo, por exemplo, experiências de autogestão com titulação coletiva demonstraram potencial para preservar coesão social, mas enfrentaram carências crônicas de recursos para infraestrutura, revelando que a regularização, sozinha, não resolve déficits históricos de investimento público (Benedetti, 2020, p. 40-41). Já nas favelas do Rio de Janeiro, conflitos entre posseiros e supostos proprietários judiciais evidenciaram como a ausência de um cadastro técnico multifinalitário alimenta litígios que retardam a regularização e aprofundam inseguranças (Oliveira; Nuñez, 2014).

As críticas ao REURB não se limitam a contradições operacionais, vez que a exigência de projetos técnicos caros — como georreferenciamento e adequação ambiental — cria barreiras intransponíveis para comunidades pobres, reproduzindo exclusões que a lei pretende superar (Maricato,

2017). Além disso, a definição ambígua de “áreas urbanas consolidadas” abre espaço para interpretações seletivas, que frequentemente ignoram ocupações em zonas periféricas ou ambientalmente sensíveis.

Essa ambiguidade reflete um dilema ético mais profundo: até que ponto a regularização fundiária deve adaptar-se a realidades informais existentes, e até que ponto deve impor padrões formais que, embora bem-intencionados, são incompatíveis com a realidade socioeconômica das famílias? Essa tensão remete à filosofia do Direito à Cidade, proposta por Lefebvre, que defende a cidade como um espaço de coesão e participação, em contraposição à cidade como mercadoria.

Nesse sentido, o Reurb oscila entre ser uma ferramenta de emancipação e um instrumento de pacificação de conflitos fundiários que evita questionar estruturas profundas de desigualdade. Roy (2005), sugere alternativas radicais ao propor que ao invés de ter a posse como um estágio incompleto rumo à propriedade, propõem valorizá-la como forma de “propriedade insurgente”, na qual o controle comunitário do território desafia normas legais excludentes. De acordo com a autora, é crucial entender que

Informality also indicates that the question of to whom things belong can have multiple and contested answers. In his recent work, Blomley (2004) notes that while the ownership model of property premised on the ‘right to exclude’ dominates, it is constantly challenged by those who claim the ‘right not to be excluded’ [...]. These are appropriations and claims that the French urbanist Henri Lefebvre (1974) termed ‘the right to the city’ and contrasted with ‘the right to property’. It is the right to the city that is at stake in urban informality. (Roy, 2005, p. 156).

No Brasil, isso exigiria não apenas revisar o Reurb, mas reformular políticas urbanas para além da dicotomia posse-propriedade, integrando mecanismos de democracia participativa, controle social do solo e investimento público em habitação como direito humano. A diferença prática entre posse e propriedade no contexto do Reurb revela mais um paradoxo: a lei reconhece a pluralidade de formas de habitar, mas sua implementação muitas vezes reforça lógicas de mercado que negam essa pluralidade.

Enquanto a propriedade formaliza e exclui, a posse resiste e inclui, mas carece de proteções estruturais. Para romper esse ciclo, é preciso transcender a visão tecnocrática da regularização, articulando-a a um projeto político mais amplo que enfrente não só o déficit habitacional,

mas também a desigualdade no acesso ao espaço urbano, transformando a moradia de mercadoria precarizada em alicerce de desenvolvimento humano e bem-estar.

Diante de todas essas evidências, constata-se que a política habitacional brasileira, embora tenha obtido avanços significativos em termos quantitativos – especialmente com a consolidação do Programa Minha Casa Minha Vida –, manteve e, em muitos casos, aprofundou uma série de distorções históricas que comprometem a efetividade do direito à moradia. A hegemonia de modelos baseados na lógica da propriedade individual, inevitavelmente subordinados aos interesses do mercado imobiliário e ancorados em subsídios à produção privada, revela a permanência de uma concepção patrimonialista e financeirizada da habitação.

Essa concepção ignora ou minimiza dimensões fundamentais do problema habitacional, como a integração territorial, a qualidade urbanística, a justiça socioespacial, os impactos ambientais, a qualidade edilícia das unidades e o papel redistributivo do Estado atribuído pela CF/88 e reiterado pelas normas primárias e secundárias dela decorrentes. Mesmo as experiências consideradas inovadoras – como o Programa de Arrendamento Residencial ou o Planhab – acabaram absorvidas por essa lógica dominante, incapazes de alterar de maneira estrutural os padrões excludentes que marcam o acesso à cidade e à moradia no Brasil.

O diagnóstico construído até aqui revela que, para além da crítica ao modelo vigente, é imperativo repensar os fundamentos das políticas públicas habitacionais sob a ótica da função social da propriedade, da democratização do espaço urbano e da centralidade da moradia como vetor de inclusão cidadã. A superação do déficit habitacional e da exclusão urbana não se dará apenas com a ampliação de financiamentos ou com programas de fomento à construção civil, mas exige uma reorientação profunda das diretrizes estatais e institucionais.

Essa reorientação deve começar pelo reconhecimento de que o mercado, por si só, não é capaz de garantir o direito à moradia digna – e que a ausência de uma ação estatal mais incisiva na provisão direta de habitação apenas aprofunda a vulnerabilidade de milhões de brasileiros em déficit habitacional. É nesse contexto que o presente trabalho avança para uma nova etapa de reflexão crítica, voltada à construção de propostas que visem, de fato, a garantir a moradia como um direito fundamental e não apenas a reconhecê-la como uma mercadoria que deve ter seu acesso facilitado

por intermédio de abonos financeiros ou de mudança na natureza jurídica sobre o seu domínio.

A trajetória das políticas habitacionais brasileiras demonstra que, embora tenham surgido em momentos de forte mobilização social, as ações estatais permaneceram presas a um modelo que entende a casa própria como mercadoria e não como direito. Desde os IAPs e o BNH até o Minha Casa Minha Vida, o Estado produziu milhões de moradias sem, contudo, romper com o padrão de segregação que empurra os mais pobres para as periferias e reforça a desigualdade urbana.

Essa continuidade histórica explica a persistência de um déficit que não é apenas quantitativo, mas também qualitativo e político, pois reflete escolhas que priorizam o lucro e o endividamento sistemático em detrimento da justiça espacial. É nesse cenário que o capítulo seguinte propõe a locação social de imóveis públicos como possibilidade concreta de reinvenção da política habitacional e de reconciliação entre o direito e a cidade.

O sexto capítulo inaugura esse esforço propositivo, explorando caminhos possíveis para a reconstrução de uma política habitacional voltada à justiça social e à sustentabilidade urbana. A primeira dessas propostas parte da constatação de que a constituição de um estoque público de moradias no Brasil é condição imprescindível para a reversão das desigualdades historicamente produzidas e para a efetivação do direito à moradia como direito humano, social e constitucionalmente assegurado.

5 EM BUSCA DE UMA PLENA GARANTIA AO DIREITO À MORADIA DIGNA

As análises empreendidas até este momento da pesquisa foram capazes de demonstrar que as políticas habitacionais brasileiras, mesmo quando orientadas por um discurso de enfrentamento ao déficit habitacional, permanecem limitadas por uma concepção que subordina o direito à moradia à lógica da propriedade privada, da rentabilidade econômica e da reprodução das desigualdades socioespaciais. A recorrente opção do Estado por modelos de parceria com o mercado, a ausência de um planejamento urbano relacionado com as vontades e com a participação popular, além da fragilidade institucional da política urbana revelam que o direito à moradia, embora reconhecido formalmente, ainda não se realiza de maneira substancial, sendo

possível identificar as raízes truncadas de um modelo de Estado capturado por interesses privados e conformado por uma cultura de opressão e exclusão, simultaneamente tensionado por um processo de combate à pobreza e inclusão via consumo e pela tomada da terra urbana e da moradia pelas finanças globais. Os pobres compram apartamentos, contratam planos de saúde e matriculam seus filhos em escolas e universidades privadas. Mas, para eles, o mercado lança novos produtos, de qualidade muito inferior, reiterando a geografia da desigualdade. (Rolnik, 2019, p. 368).

Dessa maneira, a expansão urbana brasileira permanece orientada pelos interesses das grandes empreiteiras e incorporadoras, que atualmente operam mediante redes de articulação mais complexas entre si e com os fundos de pensão dos trabalhadores. Estes últimos, sob a gestão de antigos líderes sindicais, passaram a ocupar posições estratégicas na definição dos investimentos urbanos, sendo esses mesmos agentes, frequentemente inseridos nas esferas do poder legislativo e executivo municipal, contribuem para a consolidação de uma configuração brasileira do complexo imobiliário-financeiro, na qual o capital privado e os recursos públicos se entrelaçam na produção da cidade. (Rolnik, 2019, p. 368).

Essa lacuna não é acidental, mas sim resultado de uma estrutura de governança urbana que privilegia a financeirização do território, a captura de recursos públicos por setores privilegiados e a perpetuação de soluções fragmentadas. Na prática, com os clássicos programas habitacionais, os

governos investem na construção e recuperação de infraestrutura e serviços públicos em áreas degradadas, expandem a malha urbana rumo às periferias, realocam os beneficiários longe dos centros econômicos, culturais e sociais e valorizam os vazios urbanos de propriedade de especuladores que, frequentemente, têm seus imóveis em descumprimento de sua função social (Maricato, 2008; Cruz, 2021, p. 55).

Neste cenário de crise permanente e crescente das cidades brasileiras, o desafio que se impõe é o de construir alternativas capazes de romper com os limites do paradigma vigente e inaugurar um novo horizonte para políticas públicas comprometidas, de fato, com a garantia do direito à moradia digna, a sustentabilidade econômica e ambiental e com o acesso pleno à cidade aos beneficiários. Isso implica não apenas a reformulação dos instrumentos administrativos e institucionais existentes, mas, sobretudo, a adoção de um novo modelo de política habitacional centrado na universalização do acesso à moradia adequada, pensado a partir de sua função social, de sua inserção no espaço urbano e de sua articulação com os demais direitos fundamentais.

Igualmente, ficou evidente que a construção do arcabouço legal sobre o tema da urbanização e do direito à moradia se mostra, ainda que elaborado sobre bases normativas bastante complexas e completas em relação a outros ordenamentos jurídicos (como o exemplo do Chile, conforme já trazido nesse trabalho), tem seus efeitos práticos limitados, uma vez que os números relacionados ao déficit habitacional continuam crescendo junto ao número de metros quadrados construídos nas cidades. Além disso, a institucionalidade, em plena atenção à lei, é capaz de agir, em nome de direitos diametralmente conflitantes ao direito à moradia, a fim de desalojar, desocupar ou despejar populações em desacordo com a formalidade superestrutural a fim de proteger a propriedade da base.

Sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal reconheceu, por meio da ADPF 828, relatada pelo Ministro Luís Roberto Barroso em sede de cautelar em junho de 2021, que a proteção possessória deve ser interpretada em conformidade com a dignidade da pessoa humana e com o direito fundamental à moradia, impondo ao Estado o dever de equilibrar a tutela da propriedade com a preservação da vida e da segurança habitacional das populações vulneráveis. Essa decisão reafirmou o caráter normativo da função social da propriedade, conferindo-lhe força concreta de limitação ao domínio e de fundamento para políticas públicas que assegurem permanência, reassentamento e alternativas habitacionais.

Ademais, a produção normativa sobre questões urbanas e territoriais configura-se como um verdadeiro campo de batalha onde se expressam interesses divergentes que disputam influência em cada texto legal elaborado, resultando em leis intrinsecamente permeadas pela luta pelo direito (Iehring, 2022) – em sentido Ieringuiano – que coloca, de um lado, os movimentos que defendem o direito à moradia e o acesso à cidade como direitos fundamentais e, de outro, os interesses pela manutenção do direito à propriedade privada, ¹pela supremacia do livre mercado e pela privatização dos bens comuns urbanos. Essa disputa revela que a legislação urbana não é neutra, mas sim produto das tensões entre visões distintas sobre como deve ser organizada a vida nas cidades, materializando-se em normas que refletem o resultado dessas correlações de forças em cada momento histórico específico.

Nesse cenário, a configuração territorial brasileira contemporânea apresenta uma dinâmica socioespacial caracterizada pela tensão estrutural entre processos de urbanização acelerada e a insuficiência crônica de instrumentos normativos voltados à garantia do direito à moradia adequada. Os processos de metropolização observados nas últimas décadas revelam um conjunto de desafios que transcendem a dimensão meramente quantitativa da produção habitacional, englobando aspectos como a irregularidade fundiária, a financeirização do mercado imobiliário e a restrição dos mecanismos de crédito habitacional em conjunturas econômicas recessivas, exigindo do Estado a formulação de políticas públicas integradas que contemplem a complexidade do fenômeno urbano brasileiro.

A problemática habitacional configura-se como um fenômeno multidimensional que articula variáveis econômicas, sociais e territoriais, manifestando-se particularmente através da elevação das taxas de desemprego estrutural e da escassez de solo urbano qualificado para fins habitacionais nas cidades brasileiras (Scherch, 2018). Essa convergência de fatores conduz à marginalização sistemática da agenda habitacional nos processos de planejamento urbano e na hierarquização das prioridades governamentais, evidenciando a necessidade de abordagens interdisciplinares que considerem as múltiplas dimensões da exclusão socioespacial conforme destacado por Rolnik (2019) em seus estudos sobre a moradia e sua mercantilização.

1 A fim de ilustrar essa dinâmica, Iehring traz que “O crédito é para ele [o comerciante] o que a honra é para o militar e a propriedade é para o camponês; deve mantê-lo porque é a sua condição vital.” (Iehring, 2022, p. 41).

A resultante desse processo de exclusão habitacional manifesta-se através da proliferação de assentamentos informais e ocupações espontâneas, configurando obstáculos significativos para a implementação de programas de regularização fundiária e consolidação urbana. Na ausência de alternativas habitacionais compatíveis com a capacidade de pagamento dos segmentos populacionais de menor renda, observa-se a ocupação de edificações públicas subutilizadas e a apropriação de áreas institucionais originalmente destinadas a equipamentos urbanos e comunitários, evidenciando os limites das políticas públicas habitacionais vigentes e a necessidade de instrumentos mais efetivos de gestão territorial urbana (Scherch, 2018).

Assim, o presente capítulo, portanto, propõe-se a avançar nessa direção, examinando possibilidades concretas para a efetivação plena do direito à moradia, no qual parte-se da premissa de que esse direito não pode ser garantido exclusivamente pela via do mercado e que a ação estatal deve ir além da indução econômica, assumindo papel proativo na provisão, regulação e gestão de soluções habitacionais adequadas. O primeiro passo para essa transformação passa, como se verá adiante, pela constituição de um estoque público de moradias no Brasil, que se julga ser medida fundamental para assegurar o atendimento das populações em maior vulnerabilidade e inaugurar uma política habitacional orientada pela equidade, pelo interesse público e pelo princípio da dignidade humana.

5.1 A necessidade da constituição de um estoque público de moradias no Brasil: uma urgência em face das mudanças sociais e climáticas

A recorrente incapacidade do mercado em atender à demanda habitacional das populações de baixa renda, aliada ao esgotamento das estratégias públicas centradas exclusivamente na promoção da propriedade privada, impõe a formulação de um novo paradigma de provisão habitacional, no qual a constituição de um estoque público de moradias assume papel central. Tal alternativa rompe com o modelo hegemônico de concessão de crédito para aquisição individual e inaugura um caminho voltado à efetivação do direito à moradia como bem social, desvinculado da lógica mercantil e orientado pela função social da propriedade.

Nos países do capitalismo central, como Reino Unido, França e Canadá, bem como em diversas nações de renda média, a existência de

sistemas mistos de provisão habitacional, nos quais a locação social pública representa um dos pilares estruturantes, revela que a adoção de um setor público de moradia não é incompatível com o dinamismo econômico, mas sim um fator de equilíbrio urbano e redistribuição territorial (Valença, 2014). No Brasil, contudo, a ausência histórica de um setor de locação social consolidado resulta menos de entraves econômicos do que de opções políticas e ideológicas que perpetuam o domínio da casa própria como ideal único de moradia (Valença, 2014, p. 7-9). Esse ponto em específico, contudo, será tratado com mais especificidade e atenção em momento mais oportuno no trabalho.

Dessa maneira, para além da dimensão econômica, a criação de um estoque público de habitação implica um posicionamento ético do Estado diante da mercantilização da moradia e da financeirização dos territórios urbanos, que transformam a habitação em ativo financeiro, gerando processos de expulsão e reconfiguração desigual das cidades (Rolnik, 2019). É necessário superar a lógica da produção habitacional orientada apenas pela indispensável concessão da propriedade individual imobiliária, substituindo-a por uma política habitacional orientada à permanência, à segurança da posse e à gestão coletiva dos espaços urbanos.

Essa mudança de perspectiva pode ser construída com base em diferentes abordagens, algumas das quais serão tratadas individualmente neste capítulo, na qual o foco é a possibilidade de o Estado garantir o direito à moradia, cuja tarefa tem por atribuição constitucional, de forma a assegurar a posse segura das unidades disponibilizadas sem, contudo, transferir a propriedade do imóvel aos beneficiários. Isso se torna especialmente importante em cenários nos quais a posse do imóvel se torna precária, seja pelo esbulho ou turbação dos imóveis por agentes mal-intencionados usando a força e meios criminosos, pelo assédio financeiro do mercado imobiliário que busca forçar a alienação desses bens ou por eventos catastróficos de origens naturais ou humanitárias.

Partindo desse ponto especificamente, um dos principais argumentos favoráveis à constituição de um estoque público de moradias reside em sua utilidade estratégica diante de situações de emergência ou remoções inevitáveis por risco geotécnico ou ambiental. A disponibilidade imediata de unidades habitacionais públicas, sob gestão estatal direta ou sob regime de locação social, permitiria respostas mais rápidas e coordenadas, o que asseguraria o acolhimento digno de famílias afetadas, sem que estas fossem

transferidas para abrigos improvisados e insalubres, ou pior, se coloquem em situação de rua.

Nesses casos específicos de emergência, existem mecanismos assistenciais que buscam mitigar os efeitos da perda da moradia, buscando realocar os afetados em unidades habitacionais disponíveis no mercado privado de moradias de aluguel. Os chamados “programas de aluguel social”, regulados frequentemente por normas municipais e administrada no âmbito das pastas de assistência social, nos quais são disponibilizados *vouchers* ou transferências diretas de renda a serem utilizadas para complementar os valores de aluguéis de forma temporária (de Sá Menezes, 2017, p. 198).

Ainda que frequentemente esses programas sejam propagandeados pelas administrações públicas como uma forma de política habitacional, na prática, são mais correspondentes, como dito, a medidas assistenciais, uma vez que, por mais que trate especificamente da questão da moradia, não tem a concessão desse direito como objetivo principal. Isso porque esses programas muitas vezes são apenas disponibilizados para aqueles que sofrem com o desalojo por conta de eventos pontuais e catastróficos ou em remoções por risco iminente, não atacando os elementos constitutivos do déficit habitacional ou da exposição do risco em primeiro lugar.

Seu escopo consiste em oferecer suporte às famílias que experimentam vulnerabilidade habitacional aguda, incluindo aquelas afetadas por catástrofes ambientais, remoções forçadas, realocações compulsórias ou despejo judicial, por meio da disponibilização de auxílio financeiro mensal para custeio de moradia no mercado locatício privado, evidenciando uma gestão fragmentada e assistencialista na gestão do problema do déficit habitacional brasileiro.

A fundamentação jurídica desses programas está ancorada na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS - Lei nº 8.742/1993), operacionalizada pelo Decreto nº 6.307/2007, que classifica a ausência de domicílio decorrente de vulnerabilidade temporária como elegível para atendimento através de Benefícios Eventuais, revelando uma concepção restritiva, temporária e emergencial do direito à moradia. (Cruz; Hermany, 2023). A execução e normatização desta política concentram-se no âmbito municipal, onde os entes federativos estabelecem normativas específicas mediante decretos ou legislações locais, sustentando os programas através de recursos municipais ou transferências do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o que resulta em uma descentralização que gera marcante

heterogeneidade na operacionalização do benefício, manifestando-se em disparidades significativas nos montantes transferidos, parâmetros de elegibilidade e periodicidade do auxílio, conforme demonstram os casos de Porto Alegre (Decreto nº 18.576/2014), Rio de Janeiro (Decreto nº 44.637/2018), Juiz de Fora (Lei nº 14.214) e João Pessoa (Lei Municipal nº 12.015/2010).

O cenário brasileiro de concepção de subsídios habitacionais evidencia fragilidades estruturais substantivas que transcendem a mera inadequação dos valores repassados, revelando contradições fundamentais na concepção e implementação das políticas habitacionais nacionais. Os montantes subsidiados mostram-se sistematicamente inadequados para cobrir integralmente os custos locatícios, compelindo as famílias beneficiárias a comprometer porção considerável de seus recursos ou a recorrer a habitações inadequadas, situadas em territórios de elevada vulnerabilidade social e ambiental, perpetuando assim um ciclo de exclusão socioespacial que reproduz as desigualdades urbanas que a própria política pretende mitigar.

O caráter eminentemente precário e emergencial do benefício, dada sua temporalidade limitada, não assegura estabilidade residencial prolongada nem garante acesso a habitação adequada, parâmetro estabelecido pelo direito à moradia reconhecido no âmbito do direito interno e internacional. Fica evidente, portanto, uma abordagem que privilegia a gestão de crises em detrimento da construção de soluções estruturais e duradouras de garantia da posse, ou mesmo de uma melhoria qualitativa nas unidades habitacionais utilizadas no programa.

Esta vulnerabilidade encontra-se intrinsecamente associada a uma lacuna histórica fundamental: a inexistência de um acervo público de unidades habitacionais para que sejam disponíveis à locação em escala ampliada no território nacional, sendo um reflexo do modelo de política habitacional que tradicionalmente privilegiou o financiamento da propriedade privada através do mercado, promovendo o endividamento das famílias de baixa renda e a mercantilização da moradia como ativo financeiro especulativo.

Conquanto predominem os modelos emergenciais de subsídio habitacional, algumas municipalidades com maior capacidade fiscal, como São Paulo, têm desenvolvido programas mais duradouros de subsídio locatício, voltados às famílias de baixa renda deslocadas por intervenções públicas, como o “Auxílio Aluguel” (Decreto nº 51.653/2010),

representando tentativas de superação das limitações temporais tradicionalmente associadas a estes instrumentos de política pública. Entretanto, o contexto de valorização imobiliária acelerada nos grandes centros urbanos compromete drasticamente sua eficácia, intensificando a desigualdade socioespacial e favorecendo, em última análise, proprietários privados e o setor especulativo imobiliário, conforme analisado criticamente por Rolnik (2019), evidenciando as contradições inerentes à implementação de políticas habitacionais progressistas em contextos de financeirização urbana.

Essa forma de se pensar o aluguel social tem por consequência a dissociação do benefício do próprio fim pelo qual é destinada, uma vez que é inviabilizada pela prática do mercado imobiliário a locação de imóveis pelos valores ofertados pelas políticas assistenciais que existem. Nesse panorama, muitos beneficiários acabam por se referir ao benefício como “cheque-despejo”, uma vez que é visto como uma mera compensação a uma situação muito mais gravosa e permanente. (Guerreiro, 2020, p. 737).

A crítica levada a cabo por Guerreiro, é capaz de sumarizar essa dinâmica uma vez que

O que se viu na prática, porém, foi a implantação, no mesmo período, de programa de aluguel social bastante mais flexível: uma complementação pecuniária mensal à locação habitacional privada, concedida pelo município para famílias removidas por obras, vítimas de desastre, ocupantes de áreas de risco ou de extrema vulnerabilidade – o hoje chamado Auxílio Aluguel. (Guerreiro, 2020, p. 733).

A crítica estrutural fundamental indica que o modelo habitacional brasileiro opera de maneira autopoietica e excludente, reproduzindo e perpetuando o próprio déficit habitacional que objetiva superar, ao reforçar continuamente a lógica da propriedade privada como instrumento financeiro privilegiado de acumulação de capital. Como demonstrado teoricamente por Rolnik (2019) e, em suas bases conceituais, por Engels (2015), este sistema não promove a emancipação do cidadão em situação de pobreza, mas o insere em um ciclo perverso de dependência econômica, endividamento estrutural e exclusão territorial periférica, consolidando padrões de segregação socioespacial que se reproduzem através das próprias políticas que deveriam combatê-los.

Ademais, não existe qualquer forma de controle efetivo, por parte dos poderes público, sobre os imóveis alugados pelos beneficiários dos programas habitacionais, os quais, segundo observações de campo e depoimentos de gestores públicos colhidos por Guerreiro, estão

concentrados exclusivamente no mercado popular (Guerreiro, 2020). Esses imóveis encontram-se, em sua maioria, em ocupações informais, áreas de risco, terrenos não regularizados, muitas vezes sem qualquer infraestrutura urbana, com número reduzido de cômodos diante das necessidades das famílias, edificações de baixa qualidade construtiva ou localizadas em zonas sujeitas a alagamentos, além de frequentemente apresentarem restrições à presença de crianças e animais, ausência de segurança jurídica nos contratos e exigências variadas de caução.

Além dessas condições adversas, os locatários ainda assumem despesas com água e energia elétrica, encargos que não existiam no contexto da autoconstrução e que não são cobertos pelo benefício público, fixado no valor de R\$ 400, conforme o exemplo da medida do Município de São Paulo, capital. Esse montante é claramente insuficiente para custear o aluguel, mesmo de moradias em condições precárias, localizadas nas periferias mais distantes dos centros urbanos, evidenciando a fragilidade da política pública diante da realidade habitacional enfrentada pelos grupos vulneráveis. (Guerreiro, 2020, p. 733).

Dessa maneira, o subsídio habitacional no Brasil funciona primordialmente como uma política de mitigação emergencial do risco habitacional imediato, e não como um mecanismo efetivo para a garantia estrutural do direito à moradia, evidenciando as limitações conceituais e operacionais de um modelo que privilegia intervenções pontuais em detrimento de transformações estruturais. A persistente inexistência de um parque público de moradias para locação, associada à financeirização hegemônica do setor habitacional, impede a construção de alternativas residenciais estáveis e dignas, aprofundando as desigualdades urbanas e perpetuando um modelo intrinsecamente excludente que reproduz as contradições do desenvolvimento urbano brasileiro contemporâneo. (Cruz; Hermany, 2023).

Ao se tomar como exemplo a tragédia socioambiental ocorrida no estado do Rio Grande do Sul em maio de 2024, evidencia-se com contundência a ausência de uma política preventiva estruturada de provisão habitacional voltada a situações de emergência, considerando que, nesse episódio, as enchentes atingiram de forma direta 452 dos 497 municípios gaúchos, afetando mais de 2,1 milhões de pessoas, com milhares de famílias desabrigadas e desalojadas em caráter permanente, sem que houvesse resposta estatal previamente organizada capaz de mitigar os efeitos da crise. Dentre os impactos mais significativos constatados, sobressaem-se o registro

de aproximadamente 71.500 pessoas desabrigadas, 650 mil desalojadas e 169 óbitos, caracterizando-se como o evento climático extremo de maior gravidade já ocorrido na história do estado, o que evidencia, por sua vez, a magnitude da tragédia socioambiental e os efeitos devastadores provocados sobre a população e o território atingido (Rizotto et al., 2024; Cruz; Hermany, 2025, p. 99).

Ficou explícito que a inexistência de um estoque público habitacional disponível e já constituído obrigou o poder público a recorrer a ginásios, escolas e abrigos provisórios, ampliando o sofrimento das populações atingidas e tornando a resposta estatal ainda mais onerosa e ineficaz. Ademais, o exame comparativo das enchentes de 1941 e 2024 oferece elementos empíricos indispensáveis para compreender o crescimento e manutenção dos riscos urbanos e a inadequação das respostas institucionais existentes.

Enquanto o evento de 1941 registrou o nível do Guaíba em aproximadamente 4,76 metros, sendo considerada a maior cheia do século XX, a tragédia de 2024 superou esse marco com mais de 5,3 metros, afetando mais de 2.398.255 (+ 2,3 milhões) de pessoas no estado, resultando em milhares de famílias permanentemente desabrigadas e 184 vítimas fatais confirmadas oficialmente até a data da publicação deste trabalho (Rio Grande do Sul, 2025). A ausência de uma política habitacional emergencial estruturada resultou na improvisação de soluções precárias, com a utilização de escolas e ginásios como abrigos temporários, evidenciando a incapacidade institucional de assegurar o direito à moradia em contextos de crise.

As medidas levadas a cabo pelos governos Federal e do Estado do Rio Grande do Sul a fim de restabelecer a moradia às famílias atingidas pelas enchentes de 2024 ainda não foram capazes de atender a totalidade dos domicílios afetados, tampouco solucionar o problema da ocupação em zonas de risco, inviabilizando a prevenção de novos desastres semelhantes que, com certeza e desafortunadamente, em um cenário de câmbios climáticos, vão acontecer. Uma das soluções assistenciais levadas a cabo pelo Estado do RS em consórcio com a União foi o Programa de Compra Assistida, o qual tem por escopo proporcionar às unidades familiares prejudicadas pelos eventos climáticos extremos de maio de 2024 no RS o acesso facilitado aos insumos necessários à reconstrução habitacional, mediante a concessão de autonomia decisória e celeridade processual na aquisição dos materiais construtivos essenciais.

Esta iniciativa de política pública visa restabelecer as condições de habitabilidade das residências sinistradas através de mecanismos que preservem a dignidade e a autodeterminação dos beneficiários no processo reconstrutivo. A operacionalização deste instrumento de assistência social se materializa por meio da disponibilização de *vouchers*, configurados sob a modalidade de cartões magnéticos ou créditos virtuais com valores previamente estabelecidos conforme critérios técnicos de avaliação dos danos. (Ministério das Cidades, 2025).

A utilização destes recursos se vincula exclusivamente a estabelecimentos comerciais devidamente credenciados no programa, especificamente aqueles especializados na comercialização de materiais de construção, sob rigoroso controle e supervisão técnica especializada. Além disso, é garantido o acompanhamento técnico-profissional, sendo executado por engenheiros e técnicos habilitados que prestam assistência às famílias beneficiárias na elaboração dos projetos de reconstrução e na especificação técnica dos materiais necessários à execução das obras. (Ministério das Cidades, 2025).

A política distributiva adotada pelo programa estabelece critérios de priorização que contemplam grupos socialmente vulneráveis, incluindo famílias em situação de hipossuficiência econômica, idosos, pessoas com deficiência e comunidades geograficamente isoladas, reconhecendo as limitações de acesso destes segmentais populacionais aos instrumentos tradicionais de crédito disponíveis no mercado financeiro. (Ministério das Cidades, 2025). Essa priorização se fundamenta nos princípios constitucionais da igualdade material e da proteção aos grupos vulneráveis, buscando reduzir as desigualdades no acesso ao benefício.

Os dados estatísticos disponibilizados pela administração pública indicam que até o mês de abril de 2025, o programa alcançou o quantitativo de mil e quinhentas unidades familiares beneficiárias, concentrando sua atuação em municípios identificados como críticos em razão da magnitude dos danos sofridos, incluindo Porto Alegre, Canoas, São Leopoldo e Eldorado do Sul. O investimento médio por família beneficiária situa-se no intervalo de cinco mil a oito mil reais, com variações determinadas pelas dimensões do imóvel sinistrado e pela extensão dos danos estruturais identificados. (Ministério das Cidades, 2025).

Embora o montante total do investimento público não tenha sido oficialmente divulgado pelas autoridades competentes, a estimativa baseada no número de famílias atendidas e no valor médio dos benefícios

concedidos aponta para um aporte financeiro mínimo de sete milhões e quinhentos mil reais, considerando-se o piso de cinco mil reais por unidade familiar beneficiária. A estrutura de governança do programa caracteriza-se pela articulação intergovernamental entre as esferas federal, estadual e municipal, complementada por parcerias estratégicas com entidades do sistema produtivo, notadamente o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial e demais organizações do denominado Sistema “S”, responsáveis pelos processos de capacitação técnica e fiscalização da execução. (Ministério das Cidades, 2025).

Ademais, o Governo Federal apostou em uma nova versão do PMCMV, denominado Minha Casa Minha Vida Reconstrução, cujo objetivo é o de permitir a aquisição direta de imóveis novos ou usados de até R\$200,000, pagos integralmente com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), sem contrapartida das famílias (Ministério das Cidades, 2025a). Segundo as diretrizes normativas oficiais estabelecidas pela administração pública federal, os critérios de elegibilidade para acesso ao programa denominado Compra Assistida fundamentam-se na verificação de renda familiar mensal não superior ao montante de quatro mil e setecentos reais, correspondente às classificações sociais das Faixas 1 e 2, conjugada com a exigência de cadastramento ativo no sistema do Auxílio Reconstrução e a apresentação de laudo técnico de perda total emitido pelo órgão competente da Defesa Civil (Ministério das Cidades, 2025a).

Ademais, constitui requisito essencial a comprovação documental de moradia completamente destruída ou interditada mediante decreto de calamidade pública devidamente reconhecido pela esfera governamental federal, configurando assim um conjunto normativo que delimita precisamente o público-alvo beneficiário desta política habitacional emergencial.

O procedimento administrativo operacional inicia-se mediante o cadastramento realizado junto aos Centros de Referência de Assistência Social municipais ou através da plataforma eletrônica denominada Registro Unificado, especificamente implementada no município de Porto Alegre, seguindo-se a fase de homologação federal conduzida pela Caixa Econômica Federal em colaboração com o Ministério das Cidades através de procedimento de cruzamento de dados com o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. (Ministério das Cidades, 2025a)

Subsequentemente, procede-se à convocação das unidades familiares para a seleção de imóveis previamente aprovados ou para vinculação

direta, com a realização de vistoria técnica especializada que estabelece o valor de mercado do bem, prevalecendo sempre o menor valor apurado, culminando na formalização contratual e no respectivo registro cartorial em favor da família beneficiária, com a entrega das chaves efetivada no prazo máximo de trinta dias (Ministério das Cidades, 2025a).

Os dados estatísticos disponibilizados até julho de 2025 demonstram que o programa alcançou o quantitativo de nove mil e trezentas famílias devidamente habilitadas, com quatro mil contratos formalmente assinados e seiscentos e sessenta e nove imóveis disponibilizados no portal eletrônico oficial, mobilizando recursos financeiros no montante de cinco bilhões e setecentos e oitenta milhões de reais provenientes do Fundo de Arrendamento Residencial para subsidiar integralmente as aquisições habitacionais (Ministério das Cidades, 2025a).

Ainda, a exigência jurídica de doação ao município do imóvel tornado inutilizável, conforme estabelecido na Portaria 682, artigo 1º, parágrafo 4º², materializa o princípio constitucional da função social da propriedade ao impedir a reocupação de áreas classificadas como de risco, harmonizando-se com a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal que prioriza a dignidade da pessoa humana em situações de desastres naturais ou de interesse público, conforme precedente firmado no Recurso Extraordinário 1127358 (Brasil, 2018). Enquanto isso, a concessão de subsídio integral sem exigência de contrapartida para famílias de baixa renda reflete a implementação de justiça distributiva em consonância com o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e o artigo 3º, inciso I, da Constituição Federal, assegurando equidade mediante a vedação de complementação com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS e universalizando o acesso ao benefício. (Fiorentino; Balbino, 2019).

2 Art. 1º Fica instituído, nos termos desta Portaria, os procedimentos a serem adotados na definição das famílias passíveis de atendimento habitacional pelo Programa Minha Casa, Minha Vida MCMV, em decorrência de situação de emergência ou de estado de calamidade pública reconhecidos nos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul pelo Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional.
[...]

§ 4º Para formalização do benefício habitacional em área urbana, nos casos em que a família seja proprietária do imóvel atingido pelos eventos responsáveis pela calamidade e não se tratar de reconstrução no mesmo lote, deverá ser realizada a doação do imóvel atingido ao ente público municipal, conforme modelo estabelecido no Anexo para a adoção de medidas destinadas a impedir sua reocupação, nos termos estabelecidos pela Portaria Conjunta MCID/MIDR nº 1, de 24 de junho de 2024.

Outro programa adotado foi o A Casa é Sua - Calamidade - Moradias Temporárias, o qual garante a construção de moradias temporárias para famílias desabrigadas pelas enchentes em Porto Alegre segue cronograma acelerado, com previsão de entrega de 500 unidades modulares (containers adaptados) até março de 2025, instaladas em três áreas seguras da capital (Lomba do Pinheiro, Sarandi e Humaitá), priorizando famílias com perda total de moradia e vulnerabilidade socioeconômica.

Nas palavras do Secretário de Habitação do Estado do Rio Grande do Sul em entrevista ao portal de comunicação da Secretaria de Habitação e Regularização Fundiária do Estado:

Essas moradias temporárias fazem o caminho inverso dos abrigos coletivos, aqui as famílias começam a retornar para sua vida individualizada, a sua dignidade de moradia. Além disso, a prefeitura de Porto Alegre já sinalizou com um terreno para a construção de 40 casas definitivas das 150 que o Estado disponibilizou para a Capital. A construção inicia paralela à realocação das famílias nessas unidades temporárias. É o horizonte da casa de volta após tudo que passaram nas enchentes. (Secretaria Estadual de Habitação e Regularização Fundiária, 2025).

As 500 moradias temporárias em containers instaladas em Porto Alegre são propriedade pública do Estado, cedidas às famílias atingidas mediante contrato de cessão de uso precário até o mês de junho de 2025, estando a ocupação condicionada à comprovação de perda total do domicílio original. Essa solução temporária, financiada por recursos Sistema Fecomércio/Sesc/Senac e gerenciado pela Agência da ONU para as Migrações (OIM), assegura moradia digna imediata enquanto as famílias aguardam reassentamento definitivo pelo programa Minha Casa Minha Vida Reconstrução, sem criar direitos possessórios ou propriedade privada sobre os containers, preservando o caráter transitório e coletivo da política pública.

Nesse sentido, os exemplos aqui trazidos, sejam eles do aluguel social emergencial previsto na LOAS e regulado pelos municípios, o Compra Assistida de materiais de construção, as habitações temporárias humanitárias ou o PMCMV Reconstrução, têm entre si a característica de serem um remédio que se toma eficiente apenas após a ocorrência desses desastres, o que leva tempo até que sejam construídos, estabelecidos ou que se possa sanar com celeridade a questão do desalojamento. A existência de um estoque público de moradias ou unidades habitacionais disponíveis e constituído como patrimônio coletivo é essencial para que, na emergência

desse tipo de evento repentino e devastador, as famílias atingidas possam ser abrigadas imediatamente, com dignidade, privacidade e segurança.

A constituição de um estoque público de moradias, atualmente quase inexistente no Brasil³, portanto, não se restringe ao enfrentamento do déficit habitacional crônico, mas é peça-chave para a construção de um sistema urbano resiliente, capaz de garantir respostas muito mais ágeis em cenários de crise. Trata-se de um instrumento de planejamento territorial preventivo e de justiça social, uma vez que permite mitigar os danos derivados de eventos extremos e assegurar condições mínimas de dignidade às famílias afetadas, sem deslocamentos forçados para territórios periféricos e desconectados da rede urbana.

Ao agilizar e garantir o abrigo com dignidade aos afetados direta ou indiretamente pelos cada vez mais frequentes e intensos eventos climáticos extremos, o Estado cumpre com sua atribuição constitucionalmente estabelecida de garantir, sem quaisquer condições ou ponderações necessárias (Miozzo, 2024), o direito social à moradia, evitando que se formem contingentes populacionais em situação de rua, desabrigo ou refugiados climáticos⁴. Contudo, como já mencionado, a necessidade de se estabelecer um relevante estoque de unidades habitacionais de domínio público não se relaciona apenas com a ideia de atender a emergências ou desastres com pouca previsibilidade, mas também com a diminuição das injustiças substantivas inerentes ao modelo de cidade, de produção do espaço urbano e da sociedade brasileira.

O Brasil atualmente conta com aproximadamente com 236.400 cidadãos sem nenhum abrigo ou moradia, ou seja, “em situação de rua” (Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania, 2023). As origens desse fenômeno deplorável são diversas, porém acabam de uma maneira ou outra relacionadas a alguma forma de discriminação estrutural ou desassistência

3 Uma exceção digna de nota é o Programa do Município de São Paulo – SP que, por meio dos conjuntos da CDHU (Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano) estabelece um estoque público de unidades habitacionais considerável, que, de acordo com a demanda são distribuídos aos beneficiários de programas de moradia social com transferência de domínio ou com subsídios em financiamento para a aquisição direta das unidades.

4 Apesar de não haver reconhecimento formal dos chamados “refugiados ambientais” como uma categoria específica de refugiados ou como grupo vulnerável dotado de garantias próprias no âmbito da proteção internacional dos direitos humanos, é possível identificar iniciativas que visam oferecer apoio jurídico e institucional a esses migrantes forçados. Tais iniciativas envolvem a atuação de governos, organizações internacionais e entidades da sociedade civil, que vêm desenvolvendo estratégias para enfrentar essa realidade. Dentre essas estratégias, merecem destaque os manuais de campo voltados ao atendimento de “refugiados ambientais” e de outras populações afetadas por desastres ambientais, com ênfase nos eventos relacionados às mudanças climáticas. (Projecto de Brookings-bern sobre Desplazamiento Interno, 2011).

por parte do Estado dessa população, que passa a essa situação por questões de saúde física ou mental (dependência química, deficiências de qualquer origem, doença psiquiátrica, etc), familiares (abandono, violência doméstica, separação conjugal) e sociais (despejo, desalojamento, remoção, incapacidade de adimplir obrigações, incapacidade laboral, desemprego, etc) (Sicari; Zanella, 2018).

Dessa maneira, é igualmente indispensável atentar com igual urgência a essa tragédia humanitária que se presencia com espantoso acirramento nas cidades por todo o território nacional, sendo a faceta mais sensível e exposta (no sentido lato da palavra) do déficit habitacional. No Brasil, as políticas públicas destinadas a atenção da população em situação de rua se estruturam em ações pontuais e paliativas, concentradas em abrigos temporários, programas assistenciais fragmentados e estratégias que não asseguram uma moradia estável, digna e permanente aos assistidos.

Vale ressaltar que

O “morar na rua” não é apenas um problema social, mas também um problema público: ele ocupa um lugar incontornável no espaço público, midiático e político (regulamentar, legislativo) e nos espaços públicos urbanos (ruas, praças, jardins públicos, espaços intersticiais). Sua dimensão pública associa de forma inextricável os desafios políticos e urbanos: a presença de pessoas sem abrigo nos espaços urbanos interroga as capacidades das nossas democracias a enfrentar a exclusão dos mais vulneráveis, seja pelas acomodações cotidianas da urbanidade seja pela ação pública na qual estão engajados associações e poderes públicos”. (Brodiez-Dolino; Ravon, 2016, p. 101; tradução nossa)

Nesse sentido, para enfrentar os efeitos profundamente deletérios da ausência de moradia adequada sobre populações em déficit habitacional severo ou em situação de rua, torna-se imprescindível reconhecer a complexidade desse fenômeno em duas dimensões interligadas: a individual, que se refere às experiências e vulnerabilidades específicas de cada pessoa, e a coletiva, que envolve as dinâmicas sociais, urbanas e políticas que estruturam a exclusão habitacional. Nessa perspectiva, é dever dos poderes públicos formular políticas que, partindo dessa compreensão ampla, sejam capazes de enfrentar o problema da desabitação de maneira estrutural e definitiva, superando o caráter meramente paliativo que tem marcado, historicamente, grande parte das medidas adotadas no Brasil. (Cruz; Hermany, 2024, p. 24-24)

A exigência de contrapartidas diversas por parte dos beneficiários também é um fenômeno comum entre as tradicionais abordagens

apresentadas pelos poderes públicos no combate a essa questão, uma vez que os albergues e abrigos disponibilizados frequentemente demandam a sobriedade, níveis de asseio ou a separação de animais de estimação. Essas exigências são muitas vezes difíceis de serem cumpridas por todos os beneficiários por uma série de fatores, como doenças psiquiátricas, desconfiança perante os agentes públicos ou questões de privacidade, além de serem eticamente problemáticas e levarem muito tempo até que possam atender a todos os necessitados. (Cruz; Hermany, 2024, p. 26).

Esse arquétipo, firmemente ancorado em uma lógica meramente emergencial, falha em restituir a cidadania plena aos indivíduos, pois limita-se a mitigar os efeitos imediatos da ausência de moradia, sem enfrentar as causas estruturais da exclusão social e habitacional. Nesse contexto, a abordagem *housing first* se apresenta como uma ruptura paradigmática em relação às políticas tradicionais para a questão da população em situação de rua, partindo do pressuposto radical de que a moradia é um direito humano incondicional e o alicerce para a reconstrução da vida, propondo o acesso imediato e permanente à habitação, sem condicionantes como a abstinência de substâncias ou a prévia adesão a tratamentos.

Originado nos Estados Unidos em 1992 na cidade de Nova Iorque com o programa *Pathway to Housing*⁵, o conceito de *housing first* constitui uma abordagem voltada ao enfrentamento da realidade de pessoas em situação de rua, com especial atenção àquelas que apresentam problemas de saúde mental, dependência química e desemprego. Seu princípio fundamental é oferecer moradia permanente e estável, articulada a um conjunto integrado de serviços de apoio habitacional, assistência clínica e mecanismos de inserção comunitária, garantindo, assim, condições para que os indivíduos possam reconstruir suas vidas com dignidade e autonomia (Tsemberis et al., 2015).

A segurança da posse habitacional é concebida como ponto de partida, e não como objetivo final, para a inclusão social, a promoção da autonomia e a restauração da dignidade. Outro exemplo emblemático

5 O programa pioneiro foi concebido com o seguinte pressuposto: “Housing and treatment services are separated. Clients rent apartments—with the lease held by Pathways to Housing—from landlords who do not have a direct relationship with the treatment agency. The program uses a low demand approach that does not prohibit substance use as a condition for obtaining or retaining housing. The program requires that clients pay 30 percent of their income for rent and participate in two home visits by their case manager each month. Following housing placement, interdisciplinary Assertive Community Treatment (ACT) teams are available 24 hours a day, 7 days a week to provide treatment, support, and other needed services to the client in a neighborhood office or in the client’s home” (Pearson et al., 2007, p. 3).

da potencialidade do *housing first* para enfrentar o desabrigo e as violações sofridas por pessoas em situação de rua ou extrema vulnerabilidade habitacional é o programa francês *Un Chez Soi d'Abord* (“Uma Casa em Primeiro Lugar”), que concentra-se na oferta de moradia estável e permanente a indivíduos sem-teto, apresentando resultados consistentes ao proporcionar não apenas um espaço seguro para viver, mas também ao favorecer a recuperação da saúde mental e a efetiva reintegração social dos participantes (Ramos, 2020).

Essas experiências internacionais bem-sucedidas, como as desenvolvidas nos Estados Unidos e na França, demonstram que o *housing first* não apenas reduz drasticamente os números da população em situação de rua, mas também diminui custos públicos com serviços emergenciais, ao mesmo tempo em que possibilita a reintegração social e o pleno exercício da cidadania por aqueles que antes estavam relegados às margens do espaço urbano. É dizer que a moradia é o alicerce da cidadania, da dignidade, sendo a sua negação uma negação à própria ideia de cidadão como um ser digno de participação dos assuntos e interesses de uma coletividade política, ou seja, a falta de um abrigo digno extirpa suas condições para a construção de relações sociais sólidas, a interação com a comunidade, vizinhos e redes de apoio, contribuindo para a ausência de uma sensação de pertencimento que é essencial à noção de cidadania (Cruz; Hermany, 2024).

Aqueles que são contemplados pela abordagem *housing first* encontram-se aptos a engajar-se em iniciativas de cunho comunitário, buscar oportunidades laborais, integrar-se a programas de formação e oferecer contribuições construtivas ao conjunto social, reforçando a concepção de que o usufruto de habitação estável e duradoura constitui, dessa forma, condição essencial para o exercício pleno da cidadania, elemento indispensável para que suas aspirações alcancem reconhecimento no âmbito público, demandando, com esse propósito, a salvaguarda da liberdade expressiva e a efetivação de processos decisórios democráticos (Sen, 2013). As ações de abrigo provisório, como os albergues, permanecem inseridas no campo da assistência social, enquanto as políticas habitacionais são formuladas de maneira autônoma, sem articulação efetiva com as necessidades imediatas das populações em situação de rua ou em vulnerabilidade severa.

Essa dissociação revela um modelo que entende a moradia como um bem de mercado, acessível apenas por meio da lógica da compra, mesmo

para aqueles que não possuem renda suficiente para arcar com esse custo de forma integral (de Sá Menezes, 2017, p. 206). Em razão dessa disparidade, o Estado adota como solução a concessão de subsídios públicos voltados à aquisição da propriedade, perpetuando a ideia de que a titularidade formal é a única via legítima de acesso à habitação.

O principal exemplo dessa estratégia é o Programa Minha Casa, Minha Vida, que prioriza o financiamento da casa própria como instrumento de estímulo macroeconômico, mas não conseguiu responder de modo eficaz às demandas habitacionais das faixas mais pobres da população. A estrutura do programa favoreceu famílias com algum nível de inserção no mercado de trabalho e capacidade mínima de pagamento, excluindo sistematicamente os grupos que vivem em situação de extrema vulnerabilidade, especialmente aqueles sem renda fixa ou sem vínculos formais com o sistema financeiro.

Como consequência, as desigualdades estruturais no acesso à moradia foram pouco alteradas, mantendo intocada a lógica excludente que caracteriza historicamente a política urbana brasileira (Maricato, 2011, p. 186). As diferentes políticas habitacionais compartilham a limitação fundamental de não reconhecer como beneficiários prioritários os sujeitos com rendimentos instáveis, inexistentes ou em condição de rua, os quais continuam sistematicamente à margem dos programas voltados à provisão de moradia.

Essa exclusão reforça a invisibilidade institucional desses grupos e evidencia a necessidade urgente de uma reformulação profunda que incorpore, de forma explícita, a moradia como um direito fundamental desvinculado da lógica exclusiva da propriedade individual. Além disso, a própria “insegurança da posse, localizações e baixa habitabilidade, segregação social” além da impossibilidade sistêmica de alcançar os níveis mínimos de renda para acessar os programas tradicionais, contribuem para que haja um incremento constante nos números da população em situação de rua (ONU, 2012).

Para responder a demanda de habitações dessa população em situação de rua – e não só – para toda uma população em situação de fragilidade socioeconômica grave e de risco de perda iminente da moradia, ou que não é capaz de atingir nem os programas de maior subsídio estatal para habitação social, existem algumas alternativas. Para de Sá Menezes (2017, p. 223),

A única solução viável para a moradia adequada para a população em situação de rua é uma política de fornecimento universal de habitação sem contrapartida financeira. Tal exigiria a construção de imóveis públicos, em quantidade correspondente à quantidade de pessoas em situação de rua, que seriam disponibilizados sem contraprestação a estas pessoas e, sucessivamente, a outras parcelas da população de baixa renda que não pudessem pagar por habitação digna.

Ainda que o autor seja bastante enfático ao declarar que a “única” solução viável é esta, posição não partilhada em todo nesse trabalho, fica bastante claro, contudo, que a ausência de um estoque público de moradias contribui para perpetuar a condição de vulnerabilidade extrema em que se encontram milhares de pessoas, que permanecem excluídas do acesso a direitos fundamentais e de oportunidades de participação na vida comunitária. Dessa maneira, a questão que se impõe não é mais “se” é necessário o estabelecimento de um parque público de moradias, mas sim “como” constitui-lo em face dos desafios impostos pela dinâmica de mercado que se observa nas disputas pela terra e pelo território das cidades.

Em um cenário no qual prepondera o valor de troca sobre o valor de uso da moradia (Lefebvre, 2016, p. 32), que vale ressaltar, é tratada como direito social fundamental pela CF/88, o Estado deve se encarregar de adquirir o domínio de uma quantidade inédita de habitações para satisfazer os objetivos a si atribuídos pela norma jurídica fundamental. Assim, para buscar combater os problemas da crise urbanística, e diminuir a magnitude da questão do déficit habitacional e indignidade da moradia, surgem três alternativas viáveis para a constituição desse estoque de moradias de domínio público, cada uma sendo tratadas de forma individualizada a partir de agora.

A primeira opção seria a **(i) construção de novas unidades habitacionais**, que, em primeira análise se parece com a opção mais óbvia e, sob o ponto de vista administrativo, a mais simples, porém é a menos desejada das três. Explica-se: essa é a alternativa mais simples, uma vez que envolve basicamente a aquisição ou destinação de terrenos urbanos em poder dos entes públicos e posterior processo de licitação para o planejamento, projeção e edificação das unidades habitacionais.

Contudo, essa virtual simplicidade pode esbarrar em desafios colaterais de ordem orgânica, ou seja, no contexto do planejamento urbano e sua relação com as dinâmicas que constituem a crise urbanística, uma vez que, na realidade prática da maioria das cidades brasileiras, os terrenos de grande metragem quadrada disponíveis ou já de propriedade pública

se encontram nas periferias das cidades. Estudo levado a cabo por Vieira e dos Anjos (2023, p. 245), expõe essa realidade ao utilizar a cidade de Iporá – GO como exemplo, demonstrando que dos 23.779 lotes urbanos registrados, 10.729 (cerca de 45%) estavam não edificadas, concentrados principalmente nas regiões periféricas da cidade, como bairros Vila Brasília e Jardim Monte Alto.

Esses terrenos representam uma extensa área com potencial edificatório ainda não utilizado, reforçando a tendência de vazios urbanos periféricos, indicando que a expansão urbana recente tem levado à criação de loteamentos majoritariamente nessas áreas periféricas, aumentando a dispersão e os vazios urbanos. No caso do Estado do Rio Grande do Sul, tomando apenas os imóveis de propriedade da União identificados como glebas ou terrenos de uso especial⁶, sem destinação definida⁷ e conceituados como Nacional Interior⁸, tem-se que dos 273 imóveis, apenas 84 encontram-se nos centros das cidades, sendo os demais em bairros periféricos ou zonas rurais, ou seja, nas franjas do tecido urbano.

O problema, portanto, reside na expansão horizontal do território urbano e no crescimento das periferias e vazios urbanos intermediários entre as áreas recentemente ocupadas e o centro da cidade. Esses vazios urbanos referem-se a terrenos não edificadas (lotes vazios) dentro do perímetro urbano, resultantes de uma expansão física desproporcional ao crescimento populacional, impulsionada por políticas públicas (como o Programa Minha Casa, Minha Vida, por exemplo) e pela especulação imobiliária.

Concentram-se principalmente em bairros periféricos e em novos loteamentos, gerando problemas socioespaciais, tais como o aumento de custos de infraestrutura pública, dificuldades de mobilidade e acessibilidade, insegurança, exclusão social dos moradores periféricos e espraiamento excessivo da malha urbana. Incluem também glebas rurais ainda não

6 Imóveis públicos que se destinam à execução de serviços administrativos ou à prestação de serviços públicos em geral, tais como prédios de repartições públicas.

7 Imóvel que está sob análise administrativa para definição de sua destinação, devido a fatores como irregularidades, ocupação indevida, estado de ociosidade ou necessidade de estudos para determinar o melhor uso, ou que aguarda trâmites administrativos após o término de uma destinação regular, quando o instrumento jurídico que o rege (contrato, termo, autorização, permissão ou similar) expirou.

8 Terminologia utilizada para definir todos os imóveis que não são caracterizados como: Acrescido de Marginal de Rio, Acrescido de Marinha, Marginal de Rio, Marginal de Rio com Nacional Interior, Marginal de Rio com Acrescido, Marinha, Marinha com Acrescido, Marinha com Nacional Interior, Nacional Interior com Marinha e Acrescido de Marinha, Nacional Interior, Projeção sem Plataforma Continental, Terra Indígena.

integradas à estrutura urbana, agravando a fragmentação socioespacial (Vieira; dos Anjos, 2023, p. 247), razão pela qual a edificação de novas unidades não se presta a ser a primeira opção para a tarefa de constituição do estoque público de moradias.

Outra alternativa possível para a realização desse objetivo é **(ii) a utilização de imóveis públicos em subutilização**. Contudo, antes de adentrar mais profundamente nesse tema, cabe ressaltar as principais características do regime de propriedade de bens públicos.

Conforme a doutrina do Direito Administrativo, bens públicos são definidos como propriedades móveis e imóveis destinadas ao uso direto pelo Estado ou ao aproveitamento, direto ou indireto, pela população. Esses bens são regulados pela Administração Pública e sujeitos a um regime jurídico de direito público (Cretella Junior, 1980, p. 204).

Quanto à sua utilização, classificam-se em quatro tipos: bens de uso comum, de uso especial, dominiais (ou dominicais), destacando que, embora haja discussão doutrinária, os bens de uso comum e de uso especial integram o domínio público, enquanto os bens dominicais compõem o patrimônio privado do Estado (Di Pietro, 2004, p. 96). Além disso, o ordenamento jurídico infraconstitucional também disciplinará o domínio sobre bens públicos por meio da Lei de Registros Públicos (Lei Federal nº 6.015/1973), especificamente no artigo 167⁹, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Federal nº 14.133/2021), nos dispositivos do artigo 2º, IV¹⁰, 74, V, §5º, III¹¹, bem como no Código Civil, conforme estabelece o artigo 1.228¹².

9 Art. 167 - No Registro de Imóveis, além da matrícula, serão feitos. (Renumerado do art. 168 com nova redação pela Lei nº 6.216, de 1975).

I - o registro: (Redação dada pela Lei nº 6.216, de 1975). [...]

40) do contrato de concessão de direito real de uso de imóvel público. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.220, de 2001).

10 Art. 2º Esta Lei aplica-se a: [...]

IV - concessão e permissão de uso de bens públicos;

11 Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de: [...]

V - aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha. [...]

§ 5º Nas contratações com fundamento no inciso V do caput deste artigo, devem ser observados os seguintes requisitos: [...]

II - certificação da inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que atendam ao objeto;

12 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.

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

De modo abrangente, esses preceitos normativos constituem os instrumentos que assegurarão ao Estado, em sua acepção ampla, a titularidade e a livre disposição dos bens integrantes de seu patrimônio, ressalvados aqueles considerados inalienáveis por determinação legal, a exemplo das terras indígenas; territórios quilombolas; unidades de conservação; ilhas do litoral; áreas marítimas e zona econômica exclusiva, entre outros.

Partindo desse alicerce jurídico-normativo, e considerando os objetivos específicos desta pesquisa, o preceito de utilização dos imóveis públicos mais relevante refere-se ao adequado atendimento da função social da propriedade, a qual, embora seja mais frequentemente associada ao âmbito privado, também se estende aos bens imobiliários sob regime de domínio público. Acerca desta questão, Di Pietro (2006, p. 1-13) determina que:

Com relação aos bens de uso comum do povo e bens de uso especial, afetados, respectivamente, ao uso coletivo e ao uso da própria Administração, a função social exige que ao uso principal a que se destina o bem sejam acrescentados outros usos, sejam públicos ou privados, desde que não prejudiquem a finalidade a que o bem está afetado. Com relação aos bens dominicais, a função social impõe ao poder público o dever de garantir a sua utilização por forma que atenda às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, dentro dos objetivos que a Constituição estabelece para a política de desenvolvimento urbano.

Assim, a ideia de utilizar os imóveis públicos que estejam em descumprimento de sua função social ou que estejam ociosos no que diz respeito a sua designação para a constituição do parque habitacional estatal se apresenta como uma alternativa mais desejada do que a primeira. Isso se dá por uma série de fatores, primeiramente, porque tais imóveis já pertencem ao domínio estatal, o que afasta a necessidade de desapropriações

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

§ 3o 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.

§ 4o 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.

§ 5o 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.

onerosas ou de aquisição no mercado, reduzindo significativamente os custos operacionais da política habitacional.

Além disso, sua localização geralmente se dá em áreas urbanas consolidadas, próximas a equipamentos públicos, infraestrutura instalada e oferta de trabalho, o que evita os recorrentes deslocamentos de populações vulneráveis para as periferias desconectadas, como ocorre nos modelos convencionais de reassentamento. Em segundo lugar, a requalificação desses imóveis para uso habitacional permite não apenas a racionalização do patrimônio público, mas também a promoção de políticas urbanas mais sustentáveis do ponto de vista ambiental e econômico, ao reintegrar esses espaços à vida comunitária, combater a degradação urbana e ressignificar centralidades abandonadas.

Ao invés de perpetuar o espraiamento urbano e a fragmentação territorial, a incorporação de imóveis ociosos ao parque habitacional estatal contribui para uma cidade mais densa, inclusiva e ambientalmente sustentável, em consonância com os princípios do desenvolvimento urbano previsto no artigo 182 da Constituição Federal.

Nesse contexto, uma das estratégias mais promissoras para a constituição de um parque habitacional estatal sustentável consiste na adoção de políticas sistemáticas de *retrofit*¹³, que permitam não apenas a recuperação edilícia de imóveis públicos ociosos ou subutilizados, mas também a redefinição de seu propósito, redirecionando sua destinação para fins habitacionais permanentes. O *retrofit*, ao contrário da simples reforma, visa à requalificação estrutural e funcional dos imóveis existentes, respeitando suas características originais quando necessário, mas adaptando-os integralmente às novas exigências de uso e habitabilidade, inclusive em termos de acessibilidade, segurança e eficiência energética. Nesse sentido,

Diversas iniciativas de *retrofit* no Brasil estão vinculadas à valorização imobiliária e adaptação de uso em edificações históricas, especialmente nas grandes capitais, onde há uma tendência das políticas públicas urbanas em retornar os investimentos para as áreas centrais degradadas. (Sartori, 2018, p. 31).

13 “*Retrofit*”, termo em inglês definido por Silva (2013), descreve a prática de requalificar construções antigas por meio da reciclagem e incorporação de tecnologia atualizada em aspectos construtivos, estruturais e de instalações prediais (MEP). Aplicado a moradias populares urbanas, esse processo está intrinsecamente relacionado ao desenvolvimento e ao aprimoramento do desempenho dos sistemas arquitetônicos, contribuindo assim para a redução do déficit habitacional.

A redesignação do uso de bens públicos, muitas vezes originalmente afetados a finalidades administrativas, militares ou mesmo comerciais, para o atendimento direto de direitos fundamentais como a moradia, representa uma inflexão essencial no modo como o Estado compreende e administra seu patrimônio. Não se trata apenas de uma mudança de natureza jurídica ou administrativa, mas de uma escolha política que coloca o interesse social e a função constitucional da propriedade pública acima da lógica da valorização patrimonial, alheia à teleologia do Estado.

A afetação desses imóveis ao uso habitacional, especialmente quando situados em regiões centrais ou bem servidas por infraestrutura urbana, constitui uma oportunidade concreta de reverter o padrão quase inescapável de expulsão das classes populares para as periferias urbanas, promovendo a integração socioespacial e a democratização do acesso à cidade. Além disso, a utilização desses imóveis representa uma estratégia que evita o favorecimento direto aos setores privados, principalmente das instituições de crédito e da construção civil, historicamente beneficiados por programas habitacionais voltados à produção em larga escala de unidades padronizadas, frequentemente alocadas em zonas periféricas e desprovidas de qualidade urbanística.

Busca-se, nesse sentido, romper com a lógica da política habitacional como vetor de acumulação privada e reverte-se o foco para a função social da cidade e da propriedade, permitindo que o Estado assuma papel central na destinação de bens públicos à promoção do direito à moradia em sua dimensão integral: localização, qualidade construtiva, acesso a serviços e inserção comunitária. Dessa maneira, o aproveitamento de imóveis públicos ociosos se apresenta como resposta técnica e juridicamente viável diante da rigidez fiscal enfrentada por muitos entes federativos, permitindo que a política habitacional avance mesmo em cenários de restrição orçamentária.

Trata-se de uma alternativa que não demanda necessariamente novas construções, mas exige, antes, vontade política e capacidade administrativa para mapear, recuperar e destinar esses bens de maneira transparente e orientada por critérios de justiça social. O que está em jogo não é apenas a eficiência do gasto público, mas a própria redefinição do espaço urbano como lugar de pertencimento e de efetivação de direitos fundamentais, rompendo com a lógica histórica de segregação socioespacial que marca a urbanização brasileira.

Finalmente, a terceira alternativa para a composição do parque público de moradias pelo Estado brasileiro é **(iii) a aquisição direta de**

imóveis, ou seja, a compra por parte do Estado dos imóveis que julgar serem de interesse para destinar aos programas de habitação social. Destaca-se que nesse momento não se está tratando de imóveis que estejam em descumprimento de sua função social, mas sim de imóveis que o ente público responsável identifique como sendo indispensáveis à concretização da vontade de destinar à habitação, ou seja, imóveis de particulares que estejam à venda e passíveis de aquisição pelos poderes públicos.

Dessa forma, tem-se que aqueles imóveis já construídos, estabelecidos em áreas centrais das cidades e, portanto, próximos de oportunidades de emprego, educação, cultura e lazer e que possam ser facilmente convertidos em unidades habitacionais de interesse social podem e devem ser comprados pelo Estado com o intuito de constituir um estoque público de moradias. Evidentemente que esse processo de compra deve respeitar o procedimento legalmente estabelecido, que pressupõe uma **avaliação técnica prévia do valor de mercado**, podendo ainda valer-se da **dispensa de licitação** quando comprovada a inviabilidade de competição para imóveis com localização estratégica, conforme previsto no art. 74, V da Lei 14.133/2021¹⁴.

A aquisição se consolida mediante contrato direto formalizado com o proprietário, respeitando o princípio da legalidade presente no artigo 5º, inciso II¹⁵ e na Lei 14.133/2021, art. 2º, IV¹⁶, com a indispensável vinculação do bem à função social da propriedade, transformando-o em patrimônio público destinado à habitação de interesse social, conforme exige o art. 182 da Constituição Federal e o Estatuto da Cidade. Dessa maneira, a compra direta pode assegurar mais agilidade na formação de estoques habitacionais públicos, evitando processos burocráticos extensos e o engessamento administrativo.

Contudo, a formação de estoques públicos de habitação pode esbarrar na sobrevalorização artificial de imóveis, fenômeno catalisado por dinâmicas perversas do mercado e agravado por patologias institucionais. Além disso, como demonstra Leal (2012), a corrupção não se reduz a

14 **Art. 74.** É inexistente a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de: [...] **V** - Aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha.

15 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: [...] **II** - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

16 Art. 2º Esta Lei aplica-se a: [...] **IV** - concessão e permissão de uso de bens públicos;

ilícitos isolados, mas opera como um mecanismo sistêmico de distorção do interesse público, no qual elites econômicas e agentes estatais colusivos inflacionam preços de terrenos estratégicos, especialmente em áreas centrais com infraestrutura consolidada.

Essa artificialidade nos valores, alimentada por especulação e conluio entre incorporadoras e gestores, inviabiliza economicamente compras diretas pelo poder público, ainda que amparadas por instrumentos e promovendo o acesso à moradia digna em regiões urbanas consolidadas. Justamente por conta da possibilidade da ocorrência desses vícios – de vontade ou de processo – no caso da aquisição direta, além da questão acerca da utilização de imóveis já sob domínio público não deixar margem para sua ocorrência, reputa-se a segunda opção, ou seja, a utilização/recuperação/requalificação de imóveis públicos ociosos, como a forma ideal de os poderes públicos estabelecerem um parque público de moradias.

No entanto, cabe ainda enfrentar a questão dos imóveis particulares que estão em descumprimento da sua função social, estes que são em número considerável nas cidades brasileiras e que trazem em sua permanência ociosa na paisagem urbana, uma representação física do paradoxo do crescimento paralelo do número de casas junto ao número de pessoas em situação de indignidade habitacional. A busca por encontrar uma finalidade socialmente responsável aos imóveis em flagrante descumprimento da norma jurídica constitucional na figura da função social da propriedade e consequentemente pela justiça social urbanística será o tema do próximo ponto deste capítulo, no qual serão enfrentados os problemas e entraves administrativos, políticos e econômicos à destinação dessa classe de imóveis à um eficaz cumprimento normativo e ético da sua função social.

5.2 Recuperando a importância da função social da propriedade: trinta e sete anos de eufemismos

A Constituição Federal de 1988, ao consagrar no art. 5º, XXIII, o princípio da função social da propriedade, rompeu com a concepção absolutista do direito de propriedade herdada do liberalismo clássico, ao se tratar de um direito condicionado, cujo exercício legítimo depende do atendimento de finalidades coletivas, em harmonia com o interesse público e a justiça social. O Estatuto da Cidade veio treze anos após para reforçar essa diretriz, oferecendo instrumentos concretos para que os entes

federados, principalmente os locais, possam compatibilizar o uso do solo urbano com o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.

Nesse sentido, a propriedade é menos um direito individual absoluto e mais um instituto jurídico regulado por normas secundárias, conforme a leitura hartiana, que delimitam sua validade e eficácia à medida que observa critérios comunitários (Hart, 1994). Entretanto, passados mais de trinta e sete anos da Constituição, observa-se que os principais instrumentos jurídicos criados para dar concretude a essa função social permanecem subutilizados quando não solenemente ignorados.

Um dos grandes feitos do Estatuto da Cidade foi conferir coerência e unidade à política urbana, ao institucionalizar de forma expressa os princípios basilares do Direito à Cidade. Tal previsão consta do caput do artigo 2º, que determina: “A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”. Sob essa ótica, consolida-se o arcabouço do direito urbanístico que fica

[...] claramente vinculado a uma visão totalizante de mundo, oposta ao individualismo que, ainda hoje, inspira o direito civil. Ordem urbanística é um conceito caro ao Estatuto da Cidade. Seu primeiro sentido é o de ordenamento: a ordem urbanística é o conjunto orgânico de imposições vinculantes (são as “normas de ordem pública” a que alude o art. 1º, parágrafo único) que condicionam positiva e negativamente a ação individual na cidade. O segundo sentido é o de estado: a ordem urbanística é um estado de equilíbrio, que o conjunto dos agentes envolvidos é obrigado a buscar e preservar. (Sundfeld, 2010, p. 54).

Com esses objetivos e diretrizes bastante estabelecidos, o Estatuto da Cidade propõe o processo para o parcelamento, a edificação e a utilização compulsórios (PEUC) com o propósito fundamental de evitar a formação de espaços ociosos e combater efetivamente a especulação imobiliária. Este mecanismo vincula diretamente o proprietário à responsabilidade incontornável de atribuir uma função social adequada ao seu terreno que não esteja sendo plenamente aproveitado, materializando assim de forma concreta o mandamento constitucional que trata da função social da propriedade e ampliando significativamente a disponibilidade de áreas urbanizadas para o benefício coletivo.

O instrumento jurídico prevê três modalidades distintas que devem ser claramente compreendidas: (i) o parcelamento compulsório aplica-se especificamente a terrenos não edificados e não divididos em lotes,

implicando na obrigação legal de proceder com a divisão ordenada do solo de acordo com as orientações técnicas e urbanísticas estabelecidas pelo plano diretor municipal. (ii) A edificação compulsória, por sua vez, refere-se diretamente à imposição de construir em lotes que, embora já estejam formalmente constituídos e regularizados, permanecem inadequadamente como terrenos baldios, enquanto (iii) a utilização compulsória direciona-se aos imóveis que se encontram abandonados, completamente desocupados ou subutilizados, sendo estes últimos precisamente caracterizados por apresentarem um aproveitamento inferior ao índice mínimo de ocupação estabelecido pela legislação municipal vigente (Cruz; Giacobbo, 2019).

A partir da identificação técnica do imóvel passível de enquadramento nos critérios estabelecidos e da respectiva notificação formal realizada pelo poder público municipal, a obrigação é formalmente instituída e permanece juridicamente vinculada ao bem imóvel independentemente de mudanças na titularidade. O proprietário é assim compelido a dar uma destinação efetiva e apropriada ao imóvel dentro de um prazo legalmente determinado pelo ente municipal, sendo que essa obrigação se transfere automaticamente e sem possibilidade de elisão a eventuais novos proprietários caso o imóvel seja alienado durante o período estabelecido para cumprimento, criando um ônus real que acompanha permanentemente o imóvel e exige que todos os titulares subsequentes cumpram rigorosamente a finalidade de utilização social e urbanística definida pela administração pública.

Para assegurar a efetividade plena dessas normas urbanísticas e garantir o cumprimento das obrigações estabelecidas pelo poder público, o legislador previu mecanismos coercitivos específicos para compelir o proprietário ao adimplemento das determinações legais, sendo a cobrança do IPTU progressivo no tempo a principal medida sancionatória disponível. O IPTU, imposto municipal devido obrigatoriamente por proprietários ou possuidores de imóveis urbanos, tem como base de cálculo fundamental uma porcentagem do valor venal do bem imóvel estabelecido pela administração tributária, e o Estatuto da Cidade expressamente autoriza o Município a aumentar progressivamente as alíquotas desse tributo ao longo do tempo para os imóveis cujos proprietários não cumpriram os prazos legalmente fixados para o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, estratégia que visa penalizar economicamente a retenção especulativa do imóvel e tornar financeiramente inviável e extremamente onerosa a manutenção de terrenos ociosos que não trazem benefícios urbanísticos para a cidade e para a coletividade. (Cruz, Giacobbo, 2019)

O IPTU progressivo assume assim um caráter essencialmente extrafiscal e sancionador que transcende sua função meramente arrecadatória, buscando induzir comportamentos socialmente desejáveis através da tributação diferenciada, e para reforçar significativamente sua eficácia como instrumento de política urbana, o Estatuto da Cidade vedou expressamente e de forma categórica a concessão de isenções ou anistias fiscais relacionadas a esse mecanismo tributário (Denaldi, 2015). Para tanto, o município, inclusive aqueles de menor porte onde a elaboração do plano diretor é meramente facultativa segundo a legislação federal, deve necessariamente regulamentar o PEUC e os instrumentos correlatos de forma tecnicamente adequada e juridicamente consistente, seguindo rigorosamente os parâmetros e diretrizes estabelecidos no Estatuto da Cidade, com o objetivo primordial de garantir o pleno cumprimento da função social da propriedade urbana nas áreas espacialmente delimitadas e identificadas como prioritárias para intervenção.

No plano formal e procedimental, é imprescindível cumprir determinadas etapas sequenciais e obrigatórias para viabilizar legalmente o uso efetivo desses instrumentos urbanísticos de intervenção na propriedade privada, processo que envolve fundamentalmente regulamentar adequadamente o PEUC e o IPTU progressivo através de atos normativos específicos e tecnicamente apropriados. Esse processo complexo de regulamentação municipal compreende basicamente três etapas essenciais e sucessivas: a previsão expressa e detalhada no plano diretor municipal dos critérios e áreas de aplicação dos instrumentos, a edição posterior de lei específica que estabeleça os procedimentos e prazos aplicáveis, e a publicação de decreto municipal que regule minuciosamente as competências internas dos órgãos municipais envolvidos e os procedimentos administrativos gerais a serem observados na aplicação concreta dos mecanismos de compulsória (Giacobbo; Hermany, 2019).

Contudo, em que pese a imposição dos instrumentos urbanísticos seja proveniente de Lei Federal, a gestão administrativa e operacional do PEUC e do IPTU Progressivo compete exclusivamente aos municípios através de suas respectivas estruturas de planejamento urbano, cabendo aos planos diretores municipais a função fundamental de delimitar tecnicamente as zonas urbanas específicas onde tais instrumentos de política fundiária serão estrategicamente implementados. Esta competência municipal visa precipuamente incentivar o aproveitamento socialmente adequado e economicamente eficiente do solo urbano através de mecanismos indutores, sendo que cabe à lei municipal específica

estabelecer de forma detalhada os prazos exequíveis e as condições técnico-jurídicas para o cumprimento da obrigação de parcelar, edificar ou utilizar os imóveis identificados, observados rigorosamente os parâmetros mínimos e diretrizes gerais definidos pelo Estatuto da Cidade.

Reafirma-se categoricamente que o imóvel urbano cumpre efetivamente sua função social constitucionalmente estabelecida quando atende de forma integral aos requisitos legais de ocupação do solo definidos pela legislação municipal e se encontra concretamente utilizado de maneira produtiva, acolhendo usos e atividades econômicas ou sociais expressamente previstos e regulamentados na legislação urbanística municipal vigente. A única exceção legalmente admitida à regra da utilização efetiva permite a não utilização temporária ou definitiva quando o imóvel esteja especificamente destinado à preservação de áreas de reconhecida sensibilidade ambiental ou de interesse ecológico relevante para o município.

Contudo, durante os trabalhos históricos da Assembleia Nacional Constituinte, realizados no período compreendido entre 1987 e 1988 em um contexto de redemocratização do país, a emblemática Emenda Popular da Reforma Urbana conseguiu inserir na pauta de discussões parlamentares esses inovadores instrumentos jurídicos de controle e efetivação da função social da propriedade urbana, propondo uma visão revolucionária de cidade e de planejamento urbano fundamentada em princípios de justiça social. Essa proposta política e juridicamente avançada orientava-se fundamentalmente pela democratização efetiva do acesso ao solo urbano e pelo enfrentamento direto à especulação imobiliária privada que concentrava riqueza e excluía os mais pobres, limitando significativamente o poder absoluto dos proprietários de terra urbana e colocando no centro do debate público nacional os direitos fundamentais à moradia digna e à cidade inclusiva.

Nesse sentido, ao se fazer uma análise das decisões judiciais que seguiram a publicação do Estatuto da Cidade, se tem que a orientação recente da jurisprudência brasileira tem sinalizado uma progressiva incorporação do direito à moradia e da função social da propriedade como parâmetros de ponderação nas ações possessórias coletivas. Exemplo emblemático é o julgado proferido pela 18ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná no Agravo de Instrumento n.º 0031344-46.2021.8.16.0000, relatado pelo Desembargador Luiz Henrique Miranda (julg. em 24 nov. 2021, publ. em 25 nov. 2021). A decisão enfrentou uma situação típica de conflito fundiário urbano, envolvendo cerca de 270 famílias instaladas

em área aparentemente abandonada, localizada no bairro Tatuquara, em Curitiba, cuja proprietária pleiteava reintegração de posse sob o argumento de esbulho recente.

O Tribunal reconheceu a presença formal dos requisitos da ação possessória previstos no art. 561 do Código de Processo Civil, mas ponderou que a execução da ordem de reintegração, nas circunstâncias concretas, implicaria graves danos sociais e humanitários, diante da ausência de alternativas habitacionais às famílias ocupantes. Fundamentando-se nos princípios da função social da posse e da propriedade e na dignidade da pessoa humana, o acórdão determinou a suspensão parcial da reintegração, mantendo apenas a proibição de novas ocupações e construções, de modo a não agravar o conflito fundiário.

De acordo com o voto condutor, a análise da questão não poderia restringir-se à verificação formal dos requisitos possessórios, devendo o magistrado avaliar as implicações concretas que a concessão da ordem de reintegração poderá causar, levando em conta a função social da posse e da propriedade, bem como o direito à moradia. Essa formulação reitera o entendimento consolidado pelo Superior Tribunal de Justiça em precedentes paradigmáticos (REsp 1.302.736/MG, Rel. Min. Luis Felipe Salomão; REsp 1.148.631/DF, Rel. Min. Marco Buzzi), segundo os quais a tutela possessória não pode ser aplicada de maneira insensível à realidade social, sob pena de transformar o processo civil em instrumento de exclusão.

O acórdão também invocou expressamente a decisão cautelar proferida pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 828/DF, relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, que determinou a suspensão nacional das desocupações e remoções coletivas durante a pandemia de COVID-19 e condicionou o cumprimento de ordens possessórias à prévia realocação digna das famílias vulneráveis. Em consonância com essa diretriz, o TJPR considerou que, embora a proprietária tivesse o domínio formal do imóvel, o terreno encontrava-se sem uso e em evidente descumprimento de sua função social — servindo, inclusive, como depósito de resíduos e sem qualquer destinação concreta. Assim, não se justificava o desalojamento imediato das famílias, cuja presença se deu em contexto de crise habitacional e socioeconômica aguda.

A decisão enfatiza que de nada adianta expulsar um grande grupo de invasores de um local se alguma alternativa não lhes for oferecida; o problema só será transferido para outra localidade. Ao reconhecer

que a reintegração, sem a atuação prévia do Poder Público, agravaria a vulnerabilidade das famílias e violaria o princípio da dignidade humana, o acórdão adota uma postura eminentemente constitucional e proporcional, que supera a leitura meramente possessória do conflito. O julgado não elimina o direito de propriedade, mas o subordina ao cumprimento de sua função social, equilibrando o interesse particular e o coletivo, em harmonia com os fundamentos da ordem econômica e social previstos nos arts. 5º, XXIII, 6º e 170, III, da Constituição Federal.

Do ponto de vista teórico, o precedente representa uma inflexão importante na jurisprudência infraconstitucional, pois reafirma a dimensão social da posse e a vinculação das decisões judiciais aos valores constitucionais que estruturam o Estado Democrático de Direito. Ao condicionar a reintegração à prévia adoção de medidas concretas de reassentamento, o Tribunal de Justiça do Paraná atua em conformidade com a lógica dos direitos fundamentais de segunda geração, cuja efetividade demanda atuação positiva do Estado. Em contraste com a jurisprudência tradicional do STF, que priorizava a legalidade e o formalismo procedimental, o julgado paranaense aproxima-se de uma hermenêutica socialmente orientada, em que a propriedade é compreendida não apenas como direito individual, mas como instrumento de realização do bem comum.

Além disso, Cafrune, Silva e Melo (2022) destacam que, nas decisões do Supremo Tribunal Federal relativas à ADPF nº 828 e às 13 Reclamações Constitucionais a ela vinculadas (maio a outubro de 2021), prevaleceu uma postura restritiva e fragmentada quanto ao reconhecimento do direito fundamental à moradia. Apesar de a medida cautelar concedida pelo Ministro Luís Roberto Barroso ter suspenso reintegrações e despejos durante a pandemia, a análise das decisões mostra que o STF não consolidou jurisprudência estável sobre o tema.

Das 13 reclamações, apenas sete foram providas, e em somente duas houve referência expressa ao direito à moradia e à função social da propriedade como preceitos fundamentais. A maior parte das decisões tratou o direito à moradia como um instrumento circunstancial de combate à pandemia, e não como valor constitucional autônomo e permanente.

Os autores observam que os ministros, em sua maioria, fundamentaram a suspensão das reintegrações apenas na necessidade sanitária do “ficar em casa”, sem discutir a dimensão estrutural do problema habitacional. Tal cenário revela uma invisibilidade institucional do direito

à moradia, na medida em que o Tribunal se manteve preso a argumentos processuais e excepcionais, sem desenvolver doutrina de proteção contínua.

Mesmo as decisões favoráveis não alteraram a tendência predominante de relativização temporária do direito, condicionando-o ao contexto emergencial da COVID-19. Dessa maneira, o estudo conclui que, nas Reclamações Constitucionais vinculadas à ADPF 828, o STF não firmou decisões de mérito consistentes sobre o direito à moradia, reconhecendo o Tribunal o tema apenas de forma precária e emergencial, perpetuando um crônico e eloquente quadro de relativização e invisibilidade que caracteriza a jurisprudência constitucional brasileira em matéria habitacional.

Apesar de a redação original e inicial da Emenda Popular prever expressamente a aplicação autônoma e independente do PEUC, do IPTU progressivo e da desapropriação-sanção como instrumentos distintos e complementares de política urbana, a correlação de forças políticas conservadoras no Congresso Nacional resultou inevitavelmente em sua disposição sequencial e hierarquizada no artigo 182 da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1987 p. 30). Os movimentos sociais organizados pela reforma urbana almejavam que os instrumentos urbanísticos fossem aplicados de forma completamente independente e flexível pelos municípios, adaptando-se às realidades locais específicas e às necessidades particulares de cada contexto urbano, sem a obrigatoriedade jurídica de utilização necessariamente em etapas sucessivas e predeterminadas.¹⁷

O caso da desapropriação-sanção é ainda mais aberrante, uma vez que, a pesar da explícita previsão legal e de inúmeros casos já terem percorrido a extensa sucessão de instrumentos de promoção da função social da propriedade, encontra entraves como a Resolução n° 43, 2001 do Senado Federal que veda aos estados, ao Distrito Federal e, principalmente, aos municípios a emissão de títulos da dívida pública, condição única para a indenização dos proprietários que tiverem seus imóveis desapropriados pela modalidade. Ou seja, na prática, ainda que o município (i) tenha um plano diretor, (ii) que nesse plano diretor estejam previstos os instrumentos do PEUC e do IPTU Progressivo, (iii) que ambos sejam aplicados integralmente e que (iv) a desapropriação-sanção seja finalmente

17 A emenda 2P01693-6 das chamadas “Emendas do Centrão” da Assembleia Nacional Constituinte já previa a inclusão no texto da Constituição Federal de 1988 de um artigo que obrigava a totalidade dos municípios de compilarem os seus planos diretores. No entanto, tampouco o tema foi abordado diretamente pelo Texto Constitucional, deixando para o Estatuto da Cidade regular a questão, momento pelo qual se estabeleceu o corte habitacional de vinte mil habitantes ou mais. (Brasil, 1988).

determinada, em face dos impedimentos normativos impostos, não poderá ser realizada.

É dizer que, em realidade, a desapropriação sanção não existe no Brasil, tornando todo o esforço legislativo e toda a luta por reconhecimento desse instrumento no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte de 1987 e para a posterior aprovação do Estatuto da Cidade virtualmente inócuos. Dessa maneira, os imóveis em descumprimento de sua função social permanecem exercendo seu papel de vazios urbanos, drenando recursos públicos de infraestrutura, inflacionando os valores de aluguel e moradia, fortalecendo a especulação imobiliária, favorecendo processos de gentrificação, acumulando dívidas tributárias sem qualquer possibilidade de recuperação pelos poderes públicos, as mais-valias urbanísticas acumuladas por esses imóveis em desvelada prática írrita por parte de seus proprietários.

Ademais, caso os entes públicos interessados em utilizar esses imóveis particulares para fins de habitação social, as alternativas que se apresentam possíveis, tais como a compra direta e a desapropriação por interesse social da Lei Federal nº 4.132 de 1962, acabam por significar uma “premiação” ao proprietário que infringe as regras do direito urbanístico, além de denotar um claro prejuízo duplo aos cofres públicos. Aliado a essa paralização prática da aplicação dos instrumentos da função social da propriedade, há ainda uma investida clara do de setores reacionários da política e da economia sobre os avanços conquistados e aqueles ainda não realizados.

Exemplo paradigmático desse cenário é a propositura do Projeto de Emenda à Constituição nº 80/2019 que prevê, em linhas gerais modificar a redação dos artigos 182 e 183 da CF/88 buscando estabelecer, no Texto Constitucional critérios específicos para a aplicação dos ditames da função social da propriedade e limites aos processos de desapropriação. Nos termos do autor da proposta, a PEC busca impactos diferenciados sobre os diversos atores envolvidos. Para os proprietários urbanos e rurais, ela traz maior clareza sobre os critérios exigidos para o cumprimento da função social, reduzindo a insegurança jurídica. (Brasil, 2019).

No âmbito do Poder Executivo, a medida restringe a discricionariedade administrativa, impondo a necessidade de autorização prévia do Legislativo ou decisão judicial para a declaração de descumprimento da função social. Para o Poder Legislativo, amplia-se a

responsabilidade no processo de autorização das desapropriações, exigindo maior tempo e recursos institucionais. (Brasil, 2019).

Quanto ao Poder Judiciário, é esperado um aumento no número de processos relacionados à função social da propriedade e às desapropriações, o que tende a impactar sua rotina de julgamento. Já para a sociedade, a proposta pode ser entendida como uma forma de fortalecer a proteção do direito de propriedade, mas também suscita debates sobre a eficácia e a justiça das novas regras de desapropriação. (Brasil, 2019).

Se observa que, em que pese exista o esforço de caracterizar a proposta como uma fonte de segurança jurídica ou de proteção contra desapropriações injustificadas, na verdade a proposta busca extinguir as já raríssimas e dificultadas possibilidades de a função social da propriedade urbana ser respeitada. Isso reforça a ideia já trazida aqui neste trabalho de que o texto de uma lei é sempre objeto de disputa e não somente uma manifestação isenta ou que tem sua morte com a incorporação ao sistema jurídico-normativo, uma vez que os seus efeitos positivos ou negativos vão, invariavelmente desagradar uma ou outra coletividade e seus interesses¹⁸ (Douzinas; Warrington, 1994).

Paralelamente, a questão dos imóveis públicos ociosos permanece como mais um paradoxo: o Estado detém um amplo estoque de bens subutilizados ao mesmo tempo em que milhões de famílias carecem de moradia adequada, cenário que tem levado movimentos sociais a protagonizar ocupações que, em alguns casos, acabam regulamentadas e judicializadas. A dificuldade de implementar tais instrumentos não se resume a entraves jurídicos, mas revela obstáculos profundamente políticos e culturais que não transformam em curto prazo ou de acordo com a urgência demandada pela crise urbana.

A pressão do mercado imobiliário, aliado a um discurso jurídico conservador, gera um ambiente de judicialização que neutraliza avanços no campo do direito urbanístico, no qual soma-se a difusão de narrativas

18 Using the strict distinction between fact and value, positivists from Kelsen to Hart had tried to exclude or minimise the influence of moral values and principles in law. The effort was motivated by cognitive-epistemological and political considerations. A 'science' or an analytics of law could only be founded on observable, objective phenomena, not on subjective and relative values. Rules and norms, despite their obvious logical variance from constative statements and their ontological difference from the phenomenal world, were transformed into quasi-hard facts and became the source and object of 'legal science'. This purified science of norms preoccupied itself with questions of validity and presented the law as a coherent, closed and formal system guaranteed internally through the logical interconnection of norms and externally through the rigorous rejection of all non-systemic matter such as content, value, historical provenance or empirical context (Douzinas; Warrington, 1994, p. 3-4).

que reduzem a função social da propriedade a um “ornamento retórico” da Constituição, descolado de qualquer efetividade prática. Esse esvaziamento discursivo não apenas perpetua privilégios, mas legitima a manutenção de um modelo urbano excludente, que naturaliza a segregação socioespacial e invisibiliza a precariedade habitacional das camadas mais vulneráveis.

Para superar esse quadro, é imprescindível, ao contrário dos recentes esforços legislativos, fortalecer os marcos regulatórios locais, sobretudo por meio da ampliação de planos diretores e que esses que estabeleçam critérios claros e objetivos de aferição da função social da propriedade, devendo esses instrumentos dialogar com a realidade concreta das cidades, incorporando de forma vinculante à validade do plano, mecanismos de monitoramento e sanção ao descumprimento. Ademais, recomenda-se a ampliação de arranjos de parceria entre municípios e movimentos sociais, como a concessão de uso de imóveis públicos para fins habitacionais, nos moldes do Minha Casa Minha Vida Entidades, capazes de conjugar eficiência administrativa, a democracia e justiça social.

Além disso, enquanto as normas existentes não dão cabo de forma clara e eficiente do problema da função social da propriedade, cabe aos operadores do direito encontrar alternativas dentro do arcabouço jurídico que possam suprir as necessidades sociais e institucionais em face do princípio. Entre essas alternativas possíveis está a Arrecadação de bens abandonados regulamentada pelo artigo 1.276 do Código Civil Brasileiro, que assim estabelece:

Art. 1.276. O imóvel urbano que o proprietário abandonar, com a intenção de não mais o conservar em seu patrimônio, e que se não encontrar na posse de outrem, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade do Município ou à do Distrito Federal, se se achar nas respectivas circunscrições.

A dificuldade repousa, contudo, na caracterização do imóvel como “abandonado”, uma vez que a subjetividade do parâmetro volitivo da categoria “deixar de ser dono” é de difícil comprovação na realidade prática. Contudo, é uma possibilidade de o poder público tomar domínio sobre patrimônio imobiliário com uso antissocial, podendo logo destiná-lo como habitação de interesse social.

Ainda, é fundamental que se possa discutir a questão da desapropriação-sanção, que segue como uma ficção jurídica após mais de 37 anos, servindo mais como um espantalho para investidas neoliberais do que como instrumento de promoção da justiça socioespacial. É crucial

que a Norma Constitucional e o Estatuto da Cidade se imponham como normas jurídicas coativas em face de uma Resolução do Senado Federal, claramente subordinada no esquema do positivismo jurídico e da hierarquia normativa brasileira.

Somente assim será possível resgatar a densidade normativa do princípio constitucional e transformar a função social da propriedade de um enunciado simbólico em um vetor real de democratização do espaço urbano. Esse resgate da densidade normativa da função social da propriedade exige que o debate se projete para além da crítica à inefetividade dos instrumentos sancionatórios, alcançando também a análise de mecanismos concretos de realização do direito à moradia. Nesse contexto, a locação social emerge como categoria central, capaz de articular a dimensão constitucional da moradia digna com práticas de gestão urbana que respondam às desigualdades estruturais no espaço local.

5.3 Estrutura jurídica e institucional da locação social de imóveis públicos: panorama nacional e internacional

Nesse cenário de cronificação e expansão dos riscos habitacionais em todas as suas modalidades já trazidas, de exacerbação da crise urbana, da hierarquização da sociedade e do espaço urbano, com o crescimento do número de pessoas em indignidade habitacional em paralelo ao número de unidades habitacionais vazias, de políticas públicas ineficientes e que servem ao sistema que mercantiliza a questão da moradia e de esvaziamento dos instrumentos legais que deveriam combater essa dinâmica, se faz urgente pensar soluções para a superação desse sistema. A ideia constituição de um estoque público de moradias é um passo importante para o rompimento com a tradição privatista e mercadológica com a qual o tema da habitação e planejamento urbano vem sendo tratado pelas instituições brasileiras, contudo a questão do que fazer com esse parque público igualmente necessita ser tratada com muita atenção.

Dessa maneira, mais do que uma modalidade alternativa de política habitacional, a locação social de imóveis públicos deve ser compreendida como estratégia de reorganização do espaço urbano diante da crise estrutural de acesso à moradia. Ao romper com a centralidade da casa própria como paradigma exclusivo de inclusão, abre-se espaço para um modelo de uso socialmente orientado do território, que aproxima o direito à moradia das práticas de justiça socioespacial e de combate à segregação urbana.

A análise das experiências internacionais em políticas habitacionais evidencia que os sistemas de locação social constituem instrumentos fundamentais para a mitigação do déficit habitacional e a promoção da coesão socioespacial urbana. Serão tratados em seguida os modelos implementados em países como Grã-bretanha, Países Baixos, Áustria e mais recentemente na Alemanha, Singapura e Portugal que demonstram a eficácia de estruturas institucionais consolidadas, nas quais o Estado assume papel protagonista na provisão de habitação pública subsidiada, configurando políticas de longo prazo que viabilizam o acesso à moradia digna em territórios centrais dotados de infraestrutura e equipamentos urbanos adequados.

O contexto brasileiro, como visto, apresenta características diametralmente opostas a essas experiências, revelando lacunas estruturais significativas na concepção e implementação de políticas habitacionais. A tradição nacional, fundamentada na ideologia da casa própria e na transferência da responsabilidade financeira aos indivíduos, resultou na ausência de um parque habitacional público destinado à locação, perpetuando processos de mercantilização do solo urbano e aprofundando mecanismos de exclusão socioespacial que afetam prioritariamente os segmentos populacionais mais vulneráveis.

Diante da insistente escolha institucional pelo modelo da casa própria, a implementação de programas de locação social emerge como estratégia importante para a materialização do direito constitucional à moradia e para a consecução de objetivos de justiça urbana e inclusão territorial. Portanto, antes de aprofundar a discussão, cabe trazer o conceito de aluguel e locação social de acordo com Balbim (2015, p. 12), que o faz nos seguintes termos:

Em linhas gerais, locação social consiste em um programa ou ação do Estado, podendo haver parceria com o setor privado, para viabilizar o acesso à moradia por meio de pagamento de taxas e/ou “aluguel”. Estes pagamentos podem ser ou não subsidiados, de maneira direta (orçamento) ou indireta (contribuições e diferentes taxas cobradas em um parque locatício com tipologias diversas), sem haver a transferência de propriedade do imóvel para o beneficiário. Locação social refere-se a um serviço de moradia, ofertado a beneficiários finais, sendo necessária a definição do público-alvo para a configuração exata tanto dos benefícios/serviços, quanto dos subsídios que os assegurem.

Isso tem especial relevância quando o trabalhador não possui capacidade financeira imediata para aquisição habitacional, podendo

inserir-se no sistema creditício como mutuário para financiamento do imóvel; na impossibilidade de acesso ao crédito habitacional, pode utilizar o mercado locatício, estabelecendo relação contratual com proprietários mediante pagamento de aluguéis. Contudo, quando esta alternativa também se revela inacessível ao trabalhador - situação recorrente entre a população de baixa renda -, fazendo-se necessária a intervenção estatal através de políticas públicas habitacionais direcionadas a essas parcelas da classe trabalhadora excluídas do mercado formal de habitação (de Sá Menezes, 2017, p. 194).

Para o escopo deste trabalho, portanto, o foco recai sobre uma forma mais específica da modalidade de locação social, qual seja a locação social de imóveis de propriedade pública, convertidos em bens públicos, afetados para utilização como moradia de interesse social. Os instrumentos para essa destinação de bens públicos já existem no direito administrativo do Brasil, porém ainda são subutilizados, razão pela qual a opção pela locação social como alternativa é sugerida, uma vez que não são necessárias inovações legislativas para que se possa vislumbrar sua adoção como forma de garantia mais eficaz ao direito à moradia.

Assim, com essas diretrizes bem definidas, parte-se agora à análise de experiências de locação social de moradias públicas em países que tomaram essa direção em seu processo de garantir uma moradia adequada aos seus cidadãos. Se buscará compreender o que os fez adotar esse modelo, como o aplicaram, como se desenvolveu, bem como quais foram os resultados e fins – teleológico e cronológico em alguns casos – a fim tomar essas trajetórias internacionais como exemplos para uma possível aplicação no âmbito nacional.

5.3.1 Da moradia como bem ao habitar como direito: cartografia da locação social no mundo

A compreensão da moradia como mero bem de consumo, mercadoria subordinada exclusivamente à lógica de valorização do capital, constitui um dos pilares estruturantes da crise habitacional contemporânea que assola diferentes contextos urbanos globais. No entanto, experiências internacionais diversificadas demonstram de forma consistente que a transformação dessa perspectiva mercadológica em direção ao reconhecimento do habitar como direito fundamental inaugura não apenas novos paradigmas conceituais de política pública, mas também

práticas urbanísticas inovadoras capazes de redesenhar substantivamente a cartografia social das cidades. Ademais, é importante saber que

In fact, the housing crisis is global in scope. London, Shanghai, São Paulo, Mumbai, Lagos, indeed nearly every major city faces its own residential struggles. Land grabs, forced evictions, expulsions, and displacement are rampant. According to the United Nations, the homeless population across the planet may be anywhere between 100 million and one billion people, depending on how homelessness is defined. It has been estimated that globally there are currently 330 million house-holds—more than a billion people—that are unable to find a decent or affordable home. (Madden; Marcuse, 2024, p. 19).

Com esses números estabelecidos, se tem que a locação social, nesses contextos internacionais específicos, emerge como dispositivo central e estratégico para a construção de sistemas habitacionais estruturalmente menos subordinados às flutuações especulativas do mercado imobiliário e mais direcionados à realização efetiva da justiça socioespacial. Essa mudança de enfoque paradigmático revela como o Estado, ao assumir proativamente a função de gestor e provedor direto de um parque público de moradias especificamente destinadas à locação, promove o deslocamento da centralidade tradicional da propriedade individual para o usufruto coletivo e contínuo do espaço urbano.

O resultado dessa transformação é a consolidação progressiva de modelos habitacionais que tratam a moradia não como patrimônio individual acumulável, mas fundamentalmente como condição básica de cidadania, permitindo assim a inserção qualificada de grupos socialmente vulneráveis em territórios centrais adequadamente dotados de infraestrutura urbana. Ao mapear sistematicamente tais experiências internacionais, desde o paradigmático modelo vienense até as estratégias implementadas em Singapura, passando pelas iniciativas desenvolvidas em Berlim e Lisboa, torna-se possível visualizar como diferentes sociedades, operando em distintas temporalidades históricas e utilizando variados instrumentos jurídicos e administrativos, encontraram caminhos específicos para materializar concretamente o direito à moradia através da implementação da locação social.

Inicialmente cabe estabelecer a razão pela qual se teve a opção pela locação social em primeiro lugar nos países que serão tratados como paradigma, alocando a discussão sobre a base política, social, cultural e econômica que fez surgir essa forma de política habitacional. A disseminação desse modelo principia na Europa ocidental logo após o final da Segunda

Guerra Mundial, em um cenário no qual a destruição das cidades pelo conflito havia deixado milhões de desabrigados, além de ser necessário forte investimento público para a reconstrução das cidades e habitações, bem como geração de emprego e renda. (Rolnik, 2019, p. 35).

Com o incentivo econômico concedido pelos Estados Unidos da América através do Plano Marshall de reconstrução da Europa Ocidental, os países do bloco capitalista passaram a investir na construção de seus sistemas de *welfare state* com a ideia de estabelecer um equilíbrio entre os benefícios sociais do bloco socialista que emergia no Leste e o bem-estar possível aos países capitalistas (Marcuse, 1978, p. 18). De acordo com Rolnik (2019, p. 85),

No caso da habitação pública de aluguel, forma predominante de acesso à moradia nos países socialistas, os locatários gozavam de uma extraordinária segurança da posse: podiam não apenas permanecer no imóvel, mas também trocar de apartamento. Os aluguéis e os custos associados, como eletricidade e água, eram extremamente baixos, correspondendo, em média, a 2% ou 3% do orçamento familiar.

Dessa maneira, no espaço intermediário entre os modelos econômicos mais radicais, situam-se os países do Noroeste da Europa, nos quais a intervenção estatal desempenhou papel central na provisão de moradias de aluguel financiadas com recursos públicos.

Em nações como Dinamarca, Alemanha, Países Baixos e Suécia, a produção habitacional de novas unidades ocorreu, em larga medida, sob financiamento ou supervisão governamental, resultado tanto da crise dos mercados privados de capitais desestruturados, sobretudo, em contextos de hiperinflação, quanto da profunda defasagem entre a oferta interrompida pela guerra e a intensa demanda reprimida por habitação (Kholodilin; Kohl; Müller, 2024, p. 979-980)

Em determinadas conjunturas, tais iniciativas foram concebidas como instrumentos de estabilização social, buscando neutralizar tensões revolucionárias por meio de programas que evocavam símbolos como as “casas para heróis” ou as *Kriegerheimstätten* (Kholodilin; Kohl; Müller, 2024, p. 979-980). Essa vertente mais conservadora de política habitacional manteve-se presente também em regimes ditatoriais que emergiam na Europa, ainda que, nesses contextos, os programas de armamentismo e a lógica da economia de guerra tenham restringido ou até mesmo inviabilizado empreendimento habitacionais de maior envergadura, em flagrante contradição com a própria necessidade social, como no caso de Espanha, Portugal ou Grécia.

No âmbito dos países que optaram pelo caminho da reconstrução por meio da produção social do espaço e pelo estabelecimento de um estado de bem-estar social, a questão moradia adquiriu uma importância central para a superação das questões sociais e políticas que se impunham em um mundo bipolar e em contexto de Guerra Fria. No caso da Grã-Bretanha, o mais emblemático, logo após o fim da Segunda Guerra Mundial, uma sucessão de governos trabalhistas iniciadas com Clement Attlee ainda em 1945 implementou o programa de *council housing*, que consistia na construção de unidades habitacionais de propriedade pública, administrada pelos poderes locais, que seriam colocadas à locação com valores subsidiados pelo governo nacional britânico (Disney; Luo, 2017).

Com o respaldo da legislação fundiária de 1946, que conferiu às administrações municipais competências para aquisição de terrenos voltados ao desenvolvimento habitacional, e mediante aportes financeiros diretos da esfera federal, o processo construtivo das habitações sociais experimentou uma significativa intensificação no período posterior a 1945, mantendo-se ativo durante toda a década de 1970. Ao final da década seguinte, os dados demonstravam que cerca de 32% do parque habitacional britânico estava constituído por unidades sob gestão municipal, representando aproximadamente 6,5 milhões de imóveis (Disney; Luo, 2017, p. 52).

Esse indicador evidencia uma participação substancialmente mais expressiva da habitação de interesse social no estoque residencial total, quando comparada aos padrões observados em outros contextos nacionais, como os Estados Unidos, por exemplo, que também adotou um sistema semelhante de propriedade habitacional sob domínio público. O programa britânico era administrado diretamente pelas autoridades locais (os *councils*, equivalentes a prefeituras) sob diretrizes e com financiamento parcial do governo central, sendo seu funcionamento baseado em um sistema cadastro e fila de espera que priorizava famílias em situação de vulnerabilidade extrema, como pessoas em situação de rua, quem vivia em condições insalubres ou com problemas graves de saúde agravados pela moradia. (Disney; Luo, 2017, p. 52; Valença, 2014, p. 14).

Para a população de baixa renda sem prioridade, o tempo de espera poderia se estender por anos, sendo esse um dos principais pontos fracos do programa sob o ponto de vista prático. Financiado por subsídios estatais e aluguéis abaixo do mercado (que, vale ressaltar, não cobriam os custos totais), o programa oferecia moradias cuja qualidade era, em média, inferior à do setor privado, uma vez que as autoridades locais enfrentavam

o dilema de escolher entre construir mais unidades de qualidade inferior ou menos unidades melhores, o que agravava a fila de espera (Disney; Luo, 2017, p. 53).

Rolnik, contudo, discorda acerca da importância e qualidade do projeto habitacional britânico, ao destacar que

Entre meados dos anos 1940 e o final dos anos 1970, as council housing foram o principal provedor de moradias para as famílias de média e baixa rendas da classe trabalhadora. Em algumas regiões, os conjuntos habitacionais públicos funcionaram como uma espécie de equalizador social, garantindo que os bairros se tornassem diversificados do ponto de vista de renda, mesmo em áreas urbanas centrais de “alto valor”. Isso foi possível graças ao uso de terras públicas para prover moradia social, especialmente no pós-guerra. Por outro lado, grandes conjuntos foram implantados em zonas periféricas e nem todo o parque público construído era de grande qualidade. (Rolnik, 2019, p. 44)

A partir da década de 1970, contudo e apesar dos avanços, sob a liderança de Thatcher, o paradigma habitacional britânico testemunhou uma mudança radical. O nascente Estado neoliberal criou instrumentos para desregular o financiamento, transferir o patrimônio público para a iniciativa privada a fim de conter despesas, preservando, porém, subsídios e incentivos à propriedade privada.

A peça central dessa reforma foi a Lei da Moradia de 1980, que, ao buscar conferir “segurança da posse”, criou o “direito à compra” ou *Right-to-buy program*. Este mecanismo concedeu aos locatários de moradias sociais a oportunidade de adquiri-las com grandes descontos no mercado (entre 33% e 55%), proporcionalmente ao tempo de residência e aos aluguéis já quitados. Como resultado, cerca de 2 milhões de casas foram vendidas entre 1980 e 2013, concentrando-se a esmagadora maioria dessas vendas na primeira década do programa. (Rolnik, 2019, p. 44).

O que sobrou do parque habitacional público foi destinado a associações e locadores sociais registrados, que passaram a operar a oferta de moradias com preços inferiores aos de mercado. Desde meados da década de 1970, verbas públicas subsidiam o custo de capital dessas entidades (cooperativas, associações filantrópicas e outros *social landlords*), cobrindo a diferença não paga pelos aluguéis, estando a propriedade do parque habitacional nas mãos do terceiro setor organizado e não mais do Estado.

Até o final dos anos 1980, essa cobertura era generosa, frequentemente atingindo 80% ou mesmo 100% dos gastos com novas construções. Entretanto, esses valores entraram em declínio constante

durante a década de 1990 e sofreram um corte mais severo nos anos 2000 (Rolnik, 2019, p. 45). Isso revela como a mudança no paradigma e nos fatores que levaram ao surgimento do programa de *council housing*, qual seja a necessidade de se manter um *standard* de bem-estar social comparável ao do bloco socialista, levaram também à sua quase extinção, uma vez que, com a queda da bipolaridade na política e economia global, o *welfare state* se torna um empecilho desnecessário, dando origem à visão exclusivamente individual e mercadológica para a questão da habitação na Grã Bretanha e outros países Europeus.

Se percebe que, ainda que o programa tivesse seus problemas, como as longas filas de espera e a relativa baixa qualidade dos imóveis em relação aos disponíveis no mercado, não foram esses os fatores determinantes para a sua queda como modelo hegemônico de moradia social. Fatores muito mais econômicos e políticos do que técnicos e sociais decretaram os caminhos da moradia para o povo trabalhador britânico que teve o avanço social reconhecido ainda na década de 1940 retirado paulatinamente até sua quase irrelevância no cotidiano prático.

Como destaca Rolnik (2019, p. 47) “A casa própria e a financeirização da moradia tiveram um grande papel desempenhado pela moradia no Reino Unido, transformando-a de bem social em ativo financeiro”, ou seja, deixando de ser um direito dos cidadãos para converter-se em mercadoria. A opção pelo neoliberalismo aplicado ao direito à moradia trouxe problemas graves no longo prazo, com o constante acréscimo nos valores das moradias (tanto de locação como de compra de unidades) bem como, a viabilidade financeira da aquisição da própria casa por famílias de renda média e baixa foi severamente impactada a curto prazo devido à instabilidade econômica, à erosão dos salários e ao crescimento do subemprego, ampliando a exposição ao risco de parte dos mutuários. A raiz desse problema fica clara ao comparar a evolução dos preços e dos rendimentos: em pouco mais de uma década (1997-2012), o custo médio de um imóvel na Inglaterra triplicou (aumento de 200%), ao passo que a remuneração média por trabalho integral subiu apenas 55% (Rolnik, 2019, p. 47).

Assim, de acordo com a autora, em consequência dessa virada institucional, “[p]odemos dizer que hoje há uma crise habitacional no Reino Unido, em termos de disponibilidade, viabilidade econômica e acesso à moradia adequada, particularmente em regiões como a Grande Londres e o leste da Inglaterra” (Rolnik, 2019, p. 47). É evidente que a

adoção do programa de locação social na Grã Bretanha não resolveu os problemas de habitação que o país enfrentava, mas é inegável que sob o ponto de vista de garantia de direitos sociais, segurança na posse e justiça socioespacial, as *council houses* significaram um avanço civilizatório que jamais poderia ter sido deixado para trás apenas como registro histórico.

O fato de sua descaracterização e posterior transformação em programa de aquisição imobiliária facilitada por meio da compra e venda, fez gerar problemas que, ao contrário do desejado por uma ótica de desenvolvimento humano e garantias fundamentais, fez agravar a crise urbana e que o mercado e o Estado neoliberal não conseguem ou não desejam enfrentar com seriedade e urgência. Mesmo com a mudança de rumo do programa das *council houses* na década de 1970, a ideia de preservação e securitização da posse dos beneficiários por meio da propriedade coletiva (como no caso das ONGs e associações de moradores), foi capaz de segurar os preços dos aluguéis no mercado privado, bem como refrear o assédio da especulação imobiliária sobre essas unidades, o que, a partir do *right-to-buy*, passou a ser uma prática comum.

A liberalização do mercado imobiliário britânico levou a um acirramento nas disputas territoriais urbanas do país, levando a uma maior segregação étnico-racial-social, criação de guetos, gentrificação de bairros tradicionalmente ocupados pela classe trabalhadora¹⁹. Há uma intensa discussão pública em face dos efeitos da privatização do parque público de moradias do Reino Unido, com tendência ao retorno da construção de novas unidade de domínio público destinados à locação social (Rolnik, 2019a). Sobre o tema, Rolnik afirma que é necessário “desfinanceirizar” a questão da moradia, garantir o acesso à habitação adequada

E também a preservação do estoque ainda existente de moradia social com o fim do *right-to-buy* e a disponibilização das terras públicas para prefeituras, cooperativas e *community land trusts* promoverem moradia social. A moradia não é um caixa eletrônico – é um lugar para se viver. Enquanto a Grã-Bretanha não reorientar sua visão sobre a moradia, a crise habitacional vai continuar. (Rolnik, 2019a).

19 O caso emblemático de Haringey e Muswell Hill no norte londrino exemplifica o processo que se narra no trabalho. O governo municipal de Londres havia fechado uma parceria público privada (PPP) com uma incorporadora a fim de “regenerar” os bairros, mas os críticos argumentavam que se tratava, na realidade, de um caso clássico de gentrificação em larga escala. O plano consistia em demolir milhares de propriedades públicas ou as *council homes* e reconstruir a área com novos apartamentos e comércio. As novas moradias seriam majoritariamente vendidas no mercado livre, a preços inacessíveis para os residentes atuais, gerando ainda mais fragilidade e risco habitacional aos habitantes da metrópole britânica (The Guardian, 2017).

A experiência britânica revela que o desmonte político, econômico e ideológico da habitação social, ao ser incorporado à lógica dos circuitos financeiros, reduziu o alcance do direito à moradia entre os mais pobres e fragilizou as condições habitacionais das gerações atuais (Rolnik, 2019, p. 57). No entanto, existem outros sistemas de habitação focados na locação social de imóveis públicos que igualmente tiveram sucesso na Europa, como o caso dos Países Baixos, principalmente na sua capital, Amsterdã.

A habitação social representa 29% do total do estoque habitacional nos Países Baixos, país com cerca de 17,5 milhões de habitantes. Embora a definição de “habitação social” tenha se transformado ao longo dos últimos 120 anos, em 2022 o termo passou a designar os imóveis alugados por menos de €763 mensais, destinados a famílias com renda anual inferior a €40.765 no caso de domicílios unipessoais e a €45.014 para aqueles compostos por mais pessoas, o que torna aproximadamente 40% das famílias neerlandesas aptas a acessar esse tipo de moradia (Van Deursen, 2023, p. 4).

Nos Países Baixos, a política de habitação social assume contornos singulares porque não depende diretamente do Estado, mas sim sendo conduzida por uma extensa rede de associações habitacionais sem fins lucrativos, responsáveis por construir, gerir e manter esse patrimônio. Atualmente existem 284 associações desse tipo, algumas pequenas, com menos de 400 unidades, e outras muito maiores, com mais de 80 mil, que juntas concentram cerca de 2,3 milhões de moradias avaliadas em aproximadamente €87,3 bilhões (Van Deursen, 2023, p. 4).

O funcionamento desse modelo chama a atenção porque prescinde de subsídios estatais diretos, sendo os custos de manutenção e gestão cobertos por um fundo rotativo formado pelas receitas de aluguel, enquanto novos empreendimentos são viabilizados por meio de financiamentos de longo prazo. O resultado é um sistema descentralizado e autônomo, que retira quase um terço do estoque habitacional da lógica especulativa do mercado e oferece uma experiência de grande interesse para países que buscam alternativas para enfrentar a crise da moradia a preços acessíveis (Van Deursen, 2023, p. 4).

A origem do programa neerlandês e seus propósitos se confundem com o britânico, assim como a sua progressão e mudanças de formulação ao longo dos anos. Contudo, os efeitos da neoliberalização da economia não trouxeram uma extinção da ideia da locação social como no Reino Unido, mas sim uma reformulação, deslocando nos anos 1990 a responsabilidade

pela gestão e propriedade dos imóveis para organizações não lucrativas de caráter cooperativista, além de descentralizar as tomadas de decisão sobre as políticas de habitação do poder central para as municipalidades (Van Deursen, 2023, p. 16).

O modelo dos Países Baixos pressupõe desde 1992 quatro atribuições para essas associações não-governamentais:

(1) oferecer moradia para grupos vulneráveis, (2) garantir a qualidade de seus ativos, (3) envolver os inquilinos nos processos de decisão e (4) manter a saúde financeira. Dentro dessa definição está a suposição de que a habitação social compõe a rede de proteção social destinada a um grupo cada vez mais restrito de pessoas vulneráveis, e não algo voltado a toda a população. Isso representou um afastamento da concepção original de habitação “do povo” [volks], pensada para uma ampla faixa da sociedade. Essa nova versão da habitação social introduziu a noção de “distorção” [scheefheid] para designar os inquilinos de maior renda que não “deveriam” alugar no setor social.” (Van Deursen, 2023, p. 17).²⁰

Dessa maneira, se tem que a constante reformulação do sistema de habitação social neerlandês demonstra a sua capacidade de permanência ao longo do tempo, revelando uma resiliência construída em quase um século de existência graças à sua adaptação contínua às circunstâncias históricas e às demandas sociais. Inseridas em uma posição institucional intermediária entre o setor público e o privado, as associações habitacionais assumem um papel flexível, ajustando-se às mudanças de recursos e necessidades, o que lhes permite ser acionadas pelo governo nacional sempre que o mercado se mostra incapaz de responder adequadamente às exigências da sociedade. (Van Deursen, 2023, p. 19).

Mais um modelo de importância para o escopo desse trabalho foi o adotado pela capital austríaca Viena, que tem uma tradição de locação social de imóveis públicos que remonta o final da Primeira Grande Guerra, e representa aproximadamente 40% dos imóveis residenciais da região metropolitana que também é sede de um dos nove *Bundesländer* da Federação da Áustria. O município de Viena configura-se como o maior proprietário de imóveis residenciais em escala nacional, mantendo

20 No original: (1) to provide housing for vulnerable groups, (2) to ensure the quality of their assets, (3) to involve tenants in decision-making, and (4) to stay financially healthy. Within this definition lies the assumption that social housing is a part of the social safety net for a narrowing group of vulnerable people, rather than something for everyone. This was a departure from the original notion of “the people’s” [volks] housing, meant for a wide band of society. This new version of social housing introduced the notion of “skewedness” [scheefheid] to describe higher-income tenants who were not “supposed to” rent from the social sector.

sob sua administração um expressivo parque habitacional composto por aproximadamente 220 mil unidades habitacionais destinadas exclusivamente ao regime locatício (Förster, 2013).

Não obstante a magnitude deste patrimônio municipal, observa-se que a expansão mais significativa do setor habitacional de caráter social tem sido implementada predominantemente através de associações habitacionais caracterizadas por limitações estruturais ao lucro, as quais operam sob distintos marcos regulatórios e desempenham função preponderante na produção habitacional contemporânea do país. Estas organizações, submetidas aos preceitos estabelecidos pela Lei Federal da Habitação sem Fins Lucrativos e sujeitas a rigorosos mecanismos de controle tanto de natureza interna quanto provenientes das autoridades provinciais competentes, constituem um conjunto de aproximadamente duzentas entidades que, coletivamente, exercem a administração de 650 mil unidades habitacionais e promovem o acréscimo anual de cerca de 15 mil novas moradias ao estoque nacional. (Förster, 2013).

No contexto específico da capital austríaca, essas associações detêm a propriedade e gestão de aproximadamente 136 mil apartamentos, cifra que se adiciona ao substancial patrimônio habitacional mantido diretamente pela administração municipal, configurando um modelo integrado de provisão habitacional de caráter público-social. Ademais, mesmo os empreendimentos orientados para a aquisição da casa própria têm sido desenvolvidos no âmbito do sistema de subsídios públicos, o que necessariamente implica a imposição de critérios de renda para o acesso às unidades habitacionais, bem como o estabelecimento de restrições concernentes à sua posterior alienação no mercado imobiliário, garantindo assim a manutenção do caráter social destes investimentos a longo prazo (Förster, 2013, p. 1).

Contudo, o principal trunfo da política habitacional vienense é a sua capacidade de assegurar aos seus habitantes a posse segura dos imóveis e a transmissão desse direito de residir com dignidade aos sucessores dos beneficiários de forma ininterrupta, ainda que sem o direito real de propriedade sobre o imóvel. De acordo com Förster (2013, p. 4) embora tenha sido alvo de intensos debates, a Lei de Arrendamento de 1917, que fixa o valor máximo do aluguel conforme a localização, a condição jurídica e a época de construção do imóvel, permanece em vigor em nível nacional até hoje, permitindo aumentos apenas em situações específicas e rigidamente previstas.

Nos últimos anos, contratos com prazo determinado foram admitidos, mas a maior parte das famílias em Viena ainda usufrui de contratos sem limite de duração, transmissíveis inclusive aos filhos que residam no mesmo apartamento; na habitação social, essa é a única modalidade aceita, e os inquilinos contam ainda com ampla participação na gestão cotidiana dos edifícios. Mesmo nos imóveis de aluguel pertencentes a particulares, asseguram-se direitos relevantes aos locatários, como a possibilidade de realizar melhorias mesmo contra a vontade do proprietário, ainda que não ocorra o inverso, e eventuais conflitos entre ambas as partes podem ser solucionados por uma instância de arbitragem administrada pela cidade, sem custos adicionais, cujas decisões possuem força legal e podem ser encaminhadas ao Judiciário (Förster, 2013, p. 4).

Esse elevado grau de proteção jurídica e estabilidade contratual explica, em grande medida, o fato de aproximadamente 80% dos habitantes de Viena viverem em apartamentos alugados (Förster, 2013, p. 4). Essa realidade contrasta drasticamente com a ideia de moradia social presente nas políticas públicas brasileiras, lançando luz sobre a dicotomia existente entre direito à moradia digna e direito à propriedade, demonstrando que é plenamente possível dissocia-los e mesmo assim garantir a qualidade e o pleno acesso da população à habitação e à cidade.

Essa comparação revelou que a ausência de locação social no Brasil não é resultado de inviabilidade, mas de escolhas políticas e institucionais que privilegiaram a casa própria como única solução legítima. O diálogo entre experiências nacionais e internacionais permitiu, portanto, identificar potenciais de adaptação e limites estruturais, preparando o terreno para a proposta apresentada.

A literatura internacional mais recente, especialmente após a adoção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e da Nova Agenda Urbana da ONU (2015–2016), reafirma o papel central da habitação social como política redistributiva e de coesão territorial nas cidades europeias. Relatórios da OCDE (2025) e da Federação Austríaca de Habitação de Custo Limitado (GBV, 2024) demonstram que Viena manteve o modelo de *limited-profit housing* como eixo estruturante da política urbana, com reinvestimento contínuo dos excedentes e forte controle público do solo, consolidando a locação social como modalidade permanente e não residual de acesso à moradia, o que confirma que o êxito vienense decorre da regulação estatal e da prioridade orçamentária conferida à habitação de aluguel a custo acessível.

Esse novo ciclo de estudos sobre o caso austríaco também evidencia que, após a Agenda 2030, a habitação social deixou de ser tratada apenas como resposta a crises de mercado, tornando-se instrumento de planejamento urbano sustentável, alinhado aos ODS 10 e 11, que preconizam cidades inclusivas e equitativas. A experiência vienense, ao reforçar a vinculação entre a função social da propriedade e o uso coletivo do solo urbano, aproxima-se do que esta pesquisa propõe para o Brasil — uma política pública permanente de locação social fundada em bens públicos e voltada à concretização do direito à cidade como bem comum (WIFO, 2021).

De modo análogo, a estratégia habitacional de Londres passou por reorientação substantiva a partir de 2015, quando o governo municipal reconheceu os limites da dependência exclusiva do mercado privado e retomou o financiamento direto de moradias acessíveis. O documento *London Housing Strategy* (Greater London, Authority, 2018) e os relatórios subsequentes da *Greater London Authority* (2022–2024) indicam que o programa *Affordable Homes Programme* voltou a priorizar unidades de *social rent*, evidenciando que, mesmo em contextos marcados pela financeirização e pela pressão imobiliária, o Estado é chamado a reassumir protagonismo na produção e gestão do estoque habitacional público.

A Cidade-Estado de Singapura, no Sudeste da Ásia também adotou um sistema habitacional focado na administração e tenência pública de imóveis disponíveis à locação de sua população ou ao usufruto da terra pública por períodos que se estendem ao termo de até 99 anos por meio do programa de *Leasehold*. O Estado singapurense é o detentor de 90% da terra da cidade, que administra o seu uso e edificação por meio da *Housing & Development Board* – HDB que desde a década de 1960, passou a adquirir terras, planejou *townships* (bairros autossuficientes) e construiu milhões de apartamentos (Haila, 2016).

Em Singapura os cidadãos não compram a terra, mas sim obtém do Estado um arrendamento de 99 anos do apartamento, o que garante segurança de posse por mais de uma geração. Contudo, a propriedade permanece invariavelmente sob domínio do Estado, uma vez que após esse período, o apartamento reverte para o governo, que pode renovar a área.

No entanto, durante o período concedido ao usufrutuário, o imóvel pode ser negociado após um período mínimo de cinco anos de ocupação para outros usuários que desejem se mudar para zonas mais valorizadas ou para apartamentos de melhor qualidade, operando em um sistema

de mercado que é altamente regulado pelo Estado, real proprietário dos imóveis e da terra (Haila, 2016). A ambiguidade do sistema singapurense gera uma série de questões que suscitam críticas tanto de setores neoliberais do espectro político, quanto dos socialistas, uma vez que, em que pese exista uma permissão da especulação imobiliária e desigualdades surjam entre zonas da cidade, as relações desse “mercado” são fortemente controladas e geridas pelo HDB, além de o Estado também determinar as rígidas políticas de elegibilidade que podem excluir grupos específicos, como solteiros jovens e imigrantes (Haila, 2016).

Nesse sentido, ainda que 90% da população de Singapura viva em *flats* de propriedade do Estado e tenham sua posse assegurada por pelo menos duas gerações, a gestão fortemente centrada e controlada por um governo com baixa representatividade democrática pode ser problemática quanto a atenção das reais demandas da população em face do planejamento urbano ou mesmo de seus planos individuais de vida. Ademais, de forma decisiva, entre os 5,6 milhões de habitantes de Singapura, aproximadamente 20% não possuem cidadania ou residência permanente, ficando esses imigrantes, em sua maioria, à margem do sistema habitacional do HDB, ainda que, como observa Haila (2016), tenham sido abertas algumas exceções com o objetivo de atrair profissionais estrangeiros altamente qualificados.

Assim como estes, outros exemplos de políticas que têm na concessão do direito à posse de imóveis públicos por meio do arrendamento subsidiado merecem destaque, como por exemplo o caso de Portugal. O país inovou o seu arcabouço jurídico sobre o tema da habitação pública com o advento do Decreto-Lei nº 60 de 2023 que estabelece o novo modelo de gestão integrada do património imobiliário público, trazendo inovação no que concerne a mobilização de imóveis públicos disponíveis para usos de interesse público, incluindo promoção habitacional, requalificação urbana ou valorização ambiental.

Aliada ao Decreto-Lei nº 60/2023 está a Lei nº 80 de 2019 que estabelece a nova política habitacional de Portugal, a qual no artigo 16º, b, implica a mobilização do património imobiliário público para locação social, além de

- c) A manutenção e ocupação da habitação pública;
- d) A promoção da construção, reabilitação ou aquisição para habitação pública;
- e) A melhoria das condições de habitabilidade do parque habitacional;

- f) A regulação do mercado habitacional e a garantia de habitação acessível em função dos rendimentos das famílias;
- g) A inovação tecnológica e social no domínio da satisfação das necessidades habitacionais da população;
- h) A articulação com a política pública de solos, de ordenamento do território e do urbanismo e com a política de ambiente, no quadro das respetivas leis de bases;
- i) A integração do direito à habitação nas políticas sociais e nas estratégias nacionais com ele conexas, nomeadamente de combate à pobreza e à exclusão social, de erradicação da condição de pessoas em situação de sem abrigo ou outras direcionadas a grupos especialmente vulneráveis. (Portugal, 2019).

Dessa maneira Portugal inaugura em seu sistema jurídica as diretrizes que permitem a utilização de imóveis do parque público para fins de habitação social, priorizando a locação subsidiada destes imóveis em conjunto com a recuperação e reabilitação dessas moradias, além de estabelecer os municípios, órgãos administrativos e governamentais mais próximos aos beneficiários, como gestores dessa nova política de moradia em conjunto com a ESTAMO Participações Imobiliárias, empresa de capital 100% público que opera as vendas e aluguéis desse parque público de habitação.

5.3.2 Locação social no Brasil: práticas locais e fragilidades estruturais

No Brasil, a ideia da construção de uma política pública de habitação social não obteve a mesma abrangência do que outros modelos, ficando restrita a experiências pontuais de caráter localizado, além de ser frequentemente confundida conceitualmente com programas de aluguel social assistencial. Ao contrário dos países que consolidaram essa modalidade como eixo estruturante de inclusão residencial, no Brasil as iniciativas existentes permanecem fragmentadas, e de caráter eminentemente emergencial, predominando, nesse cenário, uma tradição proprietarista que associa a efetivação do direito à moradia à aquisição individual da propriedade, relegando a locação a um papel secundário e transitório.

Ilustrando as experiências municipais de forma paradigmática, programas como a bolsa-aluguel e o auxílio-aluguel de São Paulo, Porto

Alegre e Belo Horizonte foram concebidos como medidas de contingência diante de despejos coletivos e situações de calamidade, permitindo o ingresso temporário de famílias no mercado privado de locação. Todavia, a insuficiência dos valores repassados em face do custo real da moradia urbana, aliada à ausência de mecanismos de regulação do mercado imobiliário, comprometeu a eficácia dessas medidas.

Como visto, essas políticas não se tratam de uma política pública de habitação, uma vez que não garantem nem o direito à propriedade e tampouco à posse segura de um imóvel a longo prazo. Assim também o são as políticas de facilitação do financiamento e compra da casa própria, uma vez que as intempéries econômicas e sociais, infelizmente mais frequentes em famílias já em risco socioespacial, tornam a venda do imóvel próprio à especulação imobiliária uma realidade capaz de retorná-las ao déficit habitacional.

No entanto, existem exemplos de políticas de locação social de imóveis públicos, mais ou menos semelhantes aos exemplos tratados no ponto 5.3.1 do trabalho que merecem atenção, seja pelo seu pioneirismo no cenário nacional, seja pelos desafios que enfrentaram em seu estabelecimento e condução, seja pelos resultados alcançados. No município de São Paulo, as iniciativas voltadas à provisão habitacional para trabalhadores em situação de vulnerabilidade mantiveram-se como experiências pontuais, incapazes de generalizar-se ou de enfrentar as dinâmicas de circulação determinadas pelo sociometabolismo do capital. (de Sá Menezes, 2017, p. 194).

Ainda assim, durante a gestão de 2001-2004, instituiu-se o Programa de Locação Social, concebido como política pública destinada à disponibilização de unidades residenciais no centro da cidade a famílias com renda inferior a três salários mínimos (de Sá Menezes, 2017, p. 194). Impulsionada pela pressão dos movimentos populares, a Prefeitura de São Paulo instituiu a produção de habitação de interesse social no centro da cidade, preservando a propriedade dos imóveis em mãos do município e ofertando-os em regime de locação a baixo custo.

Dessa iniciativa surgiu o Programa de Locação Social, concebido como mecanismo de inclusão habitacional voltado a manter trabalhadores de baixa renda próximos às áreas dotadas de infraestrutura urbana, em oposição à lógica de expulsão periférica predominante nas políticas habitacionais tradicionais. O programa contemplava pessoas sós e famílias com renda de até três salários mínimos, ou cuja renda per capita fosse inferior a um salário mínimo, com prioridade para idosos, pessoas em

situação de rua, indivíduos com deficiência e moradores de áreas de risco ou insalubridade (Kohara. Comaru; Ferro, 2015).

A experiência implementada em São Paulo constituiu-se como pioneira no cenário nacional, permanecendo, até o presente, como o único parque público destinado à habitação popular, viabilizando, mediante construção ou *retrofit* de edifícios localizados na região central, cinco empreendimentos que totalizaram 853 unidades habitacionais. Contudo,

lamentavelmente, a prefeitura não desenvolveu um trabalho social sistemático para inserção social dos moradores, conforme estabelecido na Resolução do Programa, e a gestão ficou bastante limitada ao patrimônio. Esse abandono gerou muitos problemas às famílias, aos empreendimentos e ao próprio programa (Kohara. Comaru; Ferro, 2015).

Nesse arranjo, a propriedade dos imóveis permanece sob domínio do município, que os destina à locação para famílias de baixa renda, com valores ajustados conforme a capacidade de pagamento dos beneficiários. A regulamentação do Programa ocorreu por meio da Resolução CFMH n.º 23, de 2002, complementada pela Instrução Normativa n.º 01/2003 da Secretaria Municipal de Habitação. Apesar de a própria exposição de motivos reconhecer um déficit habitacional da ordem de 600 mil moradias, os resultados obtidos foram extremamente reduzidos: ao longo de distintas administrações municipais, apenas seis empreendimentos chegaram a ser concluídos, somando 853 unidades habitacionais. Entre esses projetos figuram o Parque dos Olarias, inaugurado em 2004, a Vila dos Idosos, em 2007, o conjunto Asdrúbal Nascimento–Senador Feijó, entregue em 2009, e o Palacete dos Artistas, finalizado em 2014 (de Sá Menezes, 2017, p. 195).

A arquitetura normativa do programa locação social estabelecia mecanismos de controle e monitoramento que evidenciavam sua concepção transitória, determinando a obrigatoriedade de revisões periódicas da condição socioeconômica dos beneficiários em intervalos de vinte e quatro meses, conforme preconizado na Instrução Normativa 01/2003 da SEHAB (artigo 2º, alínea g), com o objetivo de assegurar a correspondência entre o subsídio oferecido e as necessidades efetivas das famílias atendidas. Tal dispositivo regulamentário refletia uma lógica programática fundamentada na temporalidade limitada da intervenção pública, pressupondo que a estabilização habitacional proporcionada pela modalidade locatícia constituiria um elemento catalisador para a reorganização das estruturas

familiares e, consequentemente, para a capacitação econômica necessária ao acesso a programas habitacionais de caráter definitivo.

O conjunto habitacional Parque do Gato, em São Paulo, por exemplo, resultou da destinação de terrenos públicos ociosos, liberados pela construção das avenidas marginais. Localizado no bairro do Bom Retiro, o espaço era ocupado desde a década de 1990 por cerca de 350 palafitas erguidas em condição de duplo risco ambiental, expostas tanto às inundações do Rio Tamanduateí quanto à vulnerabilidade decorrente da construção sobre um gasoduto. Em 2003, a área ocupada e seu entorno foram destinados à implantação do Parque do Gato, concebido no âmbito da política de Locação Social, que previa o pagamento de aluguel proporcional à renda familiar, articulando a permanência temporária à perspectiva de futura inserção em outras modalidades habitacionais, de modo a liberar unidades para famílias em maior vulnerabilidade. (Bernardini; Ventinuccio, 2015, p. 176).

No âmbito do programa habitacional, previa-se que os beneficiários arcassem com um aluguel de baixo valor, calculado em proporção à renda familiar. Tal arranjo possuía caráter transitório, uma vez que a permanência no conjunto estava condicionada à melhoria das condições socioeconômicas das famílias. À medida que alcançassem maior estabilidade, deveriam ser encaminhadas para uma moradia definitiva, liberando as unidades para novas famílias em situação de maior vulnerabilidade. (Kohara; Comaru; Ferro, 2014, p. 282)

O empreendimento resultou na construção de 594 unidades distribuídas em 18 edifícios laminares, implantados perpendicularmente às marginais, além de equipamentos comunitários como creche, quadras esportivas e playground, conforme se verifica na imagem B:

Figura 3: Residencial Parque do Gato.



Fonte: Folha de São Paulo.

Em sua fase inicial, o programa demonstrou efetividade ao garantir moradia para aproximadamente 486 famílias e projetou-se como experiência exitosa a ponto de fundamentar a replicação da modalidade de Locação Social em outros empreendimentos, como o Conjunto Olarias, destinado a 137 famílias, e a Vila dos Idosos, que contemplou 145 unidades. A Vila dos Idosos foi concebida para responder a uma demanda habitacional específica de pessoas com mais de 60 anos, grupo historicamente pouco contemplado pelas políticas públicas e linhas de financiamento voltadas à moradia, sendo concluído em agosto de 2007, o empreendimento disponibiliza moradias projetadas e adaptadas às necessidades próprias da população idosa (D’ottaviano, 2014, p. 261).

Figura 4: Vila dos Idosos, São Paulo.



Fonte: Prefeitura de São Paulo – SP.

Esse alcance imediato conferiu legitimidade à política pública, reforçando a ideia de que era possível implementar no Brasil um modelo alternativo de acesso habitacional desvinculado da propriedade privada. Com o passar dos anos, contudo, tornaram-se visíveis fragilidades que comprometeram sua sustentabilidade, como a prática recorrente de comercialização irregular das unidades e a inexistência de um monitoramento eficaz sobre a realidade social das famílias atendidas. Somaram-se a essas dificuldades os custos elevados de edificação e manutenção, além de episódios de depredação, fatores que foram interpretados pelo poder público municipal como obstáculos de difícil superação. (Bernardini; Ventinuccio, p. 176; D’ottaviano, 2014, p. 263).

A configuração conceitual do programa revelava, desde sua formulação inicial, uma fragilidade epistemológica significativa ao estabelecer como premissa a transitoriedade do atendimento habitacional público. Esta perspectiva teórica sustentava-se na hipótese de que a provisão temporária de moradia funcionaria como um mecanismo de capacitação socioeconômica das famílias, habilitando-as progressivamente para o acesso ao financiamento habitacional convencional e à aquisição da propriedade privada.

A inerente contradição desta abordagem residia na expectativa de que famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica conseguiriam, em um prazo relativamente breve, superar as condições estruturais que originalmente as conduziram à necessidade de suporte público, transitando para modalidades de atendimento que pressupunham capacidade de endividamento e renda estável compatível com os critérios do mercado financeiro habitacional (de Sá Menezes, 2017, p. 196).

Embora representem, na atualidade, as únicas experiências brasileiras expressiva voltada à constituição de um parque público de habitação social, tal iniciativa permaneceu isolada e sem continuidade, não logrando consolidar-se como política estrutural no âmbito nacional. Essa limitação revela tanto a resistência histórica à adoção de modelos não proprietários de acesso à moradia quanto a dificuldade de enfrentar os interesses do mercado imobiliário que seguem hegemонizando a produção do espaço urbano.

A Prefeitura de São Paulo conserva apenas de maneira precária e residual alguns programas de acesso à moradia, que combinam, por um lado, um parque público reduzido de habitações em que os moradores pagam aluguel diretamente ao governo em valores proporcionais à sua

capacidade de pagamento, e, por outro, a transferência de recursos a famílias de baixa renda para auxiliar no custeio de aluguéis no mercado privado. Nenhuma dessas iniciativas está assentada no acesso à propriedade, mas todas permanecem severamente limitadas, pois são atravessadas pelos imperativos da propriedade fundiária urbana e pelo condicionamento estrutural imposto pelas regras da dinâmica especulativa do mercado imobiliário (de Sá Menezes, 2017, p. 198), assim,

como visto, o programa é residual - apenas 853 famílias são beneficiadas pelo programa. Fosse o programa realizado em escala, certamente teria efeitos no mercado imobiliário privado, rebaixando o valor do aluguel neste, mas possivelmente aumentando especulativamente o valor da terra com a mobilização de fundos públicos para a aquisição do parque habitacional (de Sá Menezes, 2017, p. 199).

Existem, contudo, projetos modelo sendo articulados no âmbito do Ministério das Cidades em consórcio com Municípios e executadas por meio de Parcerias Público-Privadas, que buscam se aproximar mais do conceito de locação social em um parque público de moradias. É o caso do programa de Locação Social, inserido como uma vertente do Minha Casa, Minha Vida, que foi apresentado em junho de 2025 e habilitado pelo Decreto nº 10.678/2021, ampara o Governo Federal na modelagem de projetos-piloto com apoio do Fundo de Apoio à Estruturação de Projetos de Concessões e PPPs (FEP) (Ministério das Cidades, 2025).

No modelo proposto, a propriedade dos imóveis fica assegurada ao município que fica incumbida de oferecer acompanhamento técnico-social, promovendo ações voltadas à geração de emprego e renda para os moradores, ficando a iniciativa privada encarregada da responsabilidade pela construção dos empreendimentos, bem como pela gestão condominial, manutenção, segurança e limpeza das áreas comuns. Já estão em andamento alguns projetos-piloto estruturados nesse formato, como a PPP Morar Melhor em Campo Grande (MS) e a PPP Morar no Centro em Recife (PE), além de novas iniciativas aprovadas em Maceió (AL), Santo André (SP) e São José dos Campos (SP) (Ministério das Cidades, 2025).

No entanto, estes projetos ainda não saíram do plano da projeção, dado, evidentemente, o pouco tempo desde seu desenvolvimento e o processo necessário a ser percorrido até a sua execução na prática. De fato, a realidade que se impõe no Brasil é ainda a da casa própria como paradigma hegemônico nas políticas públicas de habitação, seguido por iniciativas residuais de cunho assistencial ou ainda como projetos-piloto,

que só podem ser realizados em cidades de grande porte e aporte fiscal, como é o caso de São Paulo.

Essas iniciativas, em conjunto com as diretrizes da Nova Agenda Urbana e as metas do ODS 11, apontam para a consolidação de um consenso internacional sobre a centralidade do aluguel social como política pública de longo prazo. Ao observar o retorno de instrumentos redistributivos e de regulação pública da moradia em cidades como Viena e Londres, torna-se possível situar a proposta brasileira de locação social de imóveis públicos no mesmo horizonte teórico e normativo, reafirmando a viabilidade jurídica e política de um modelo que articule função social da propriedade, planejamento democrático e justiça espacial (ONU-Habitat, 2015).

Nesse mesmo horizonte prospectivo, a Estratégia Brasil 2050, elaborada pelo Ministério do Planejamento e Orçamento (2025), reconhece que a ampliação dos investimentos em infraestrutura social e urbana, com destaque para saneamento, drenagem e habitação, constitui elemento estruturante para a redução das desigualdades e para a consolidação de cidades resilientes e inclusivas. O relatório projeta que, mesmo com o fortalecimento dos programas de habitação popular, o país ainda conviverá com déficits residuais e tensões urbanas, o que demanda políticas permanentes e integradas de uso do solo, mobilidade sustentável e proteção social voltadas à garantia de condições adequadas de vida.

Essas diretrizes convergem com o escopo deste trabalho ao indicarem que o futuro desejado para o Brasil exige a consolidação de uma política pública de locação social como instrumento contínuo de redistribuição territorial e concretização do direito à cidade. Tal modelo, ao articular planejamento democrático, função social da propriedade e gestão do estoque público de imóveis, alinha-se à perspectiva defendida internacionalmente após a Agenda 2030 e situa a política habitacional brasileira no mesmo horizonte normativo e ético das experiências europeias de habitação social sustentável. (Brasil, 2025, p. 56).

No plano científico e acadêmico, este livro contribui para o campo do Direito ao articular de forma inédita uma análise histórica, teórica, jurídica e comparativa da política habitacional brasileira em diálogo com experiências internacionais. A sistematização desenvolvida nos capítulos anteriores revelou não apenas as continuidades e rupturas da trajetória habitacional nacional, mas também ofereceu uma interpretação crítica

do papel do Estado, das normas jurídicas e das escolhas políticas que moldaram a cidade brasileira.

O que se propõe com esse trabalho, portanto, é buscar aprofundar a discussão sobre a possibilidade de se aplicar no Brasil uma ideia de política habitacional que seja uma combinação de muitas experiências positivas de locação social de imóveis públicos, com o benefício de poder extrair delas os erros que o pioneirismo torna inescapáveis. Da mesma maneira, ao apontar as características da crise urbana brasileira, com suas origens, causas, permanências, buscas por resolução e instrumentos de combate, é possível prever os obstáculos, desviar deles e promover soluções que possam evitar incorrer nos mesmos equívocos do passado e do presente.

Dessa forma, a derradeira seção deste trabalho vai buscar exatamente propor uma reflexão acerca de uma política de habitação social possível de garantir, nos termos do artigo 6º da CF/88 e das formulações normativas do Direito à Cidade no Brasil focada na locação social de imóveis públicos, capaz de assegurar a posse prolongada e segura de uma moradia digna, acessível e que corresponda aos anseios e desejos de vida dos seus beneficiários. O que se espera não é a resolução plena dos problemas intrínsecos da crise urbana brasileira, tampouco revolucionar o modo de se fazer cidades no Brasil, mas sim uma política que seja além de eficiente em face do seu propósito, possível.

5.4 A locação social como forma de garantir o direito à moradia digna no espaço local: uma proposta concreta e possível de política habitacional

O ordenamento jurídico brasileiro, como visto dispõe de instrumentos consistentes para o reconhecimento e efetivação de ferramentas da função social da propriedade e para a promoção do direito à moradia, mas a realidade demonstra que sua aplicação permanece obstaculizada por uma organização institucional fragmentada, por práticas políticas capturadas por interesses privados e por uma atuação jurisdicional muitas vezes conservadora. Essa conjugação de fatores resulta na manutenção e reprodução de um modelo de habitação social essencialmente excludente, em que os instrumentos previstos constitucional e infraconstitucionalmente não alcançam a eficácia desejada.

Nesse cenário, a locação social emerge não como substitutivo desses mecanismos, mas como alternativa complementar e estrutural, capaz de

materializar o direito à moradia mediante a constituição de um parque público de uso coletivo, voltado a assegurar a permanência digna de famílias em áreas dotadas de infraestrutura e serviços essenciais. Diferente da lógica dominante de incentivo à propriedade individual, ancorada na concessão de subsídios e no endividamento das famílias, a locação social desloca o eixo da política habitacional ao privilegiar a segurança da posse e a inserção qualificada no espaço urbano.

Trata-se de uma ideia que confronta a captura das políticas pelo mercado imobiliário e pela financeirização da cidade, estabelecendo como horizonte a universalização do direito à moradia em sua dimensão mais substancial. É uma alternativa à estratégia do neoliberalismo que busca capturar não somente as instituições que são cruciais à realização das políticas públicas, como também o discurso público que aparta a população dos seus reais interesses por intermédio de uma retórica divisa de “nós versus eles” (Dardot; Laval; Guéguen; Sauvêtre, 2024).

Esse conflito plantado pela estratégia antidemocrática ou “demofóbica” do neoliberalismo, ao ser transportado para o debate da questão da moradia, coloca os proprietários versus os não proprietários, ainda que ambos pertençam a mesma classe: a classe trabalhadora. Essa perversão da identidade de classe passa por ser vantajosa ao Estado, que pode agir livremente em prol dos interesses dos seus financiadores privados, promovendo políticas públicas com uma máscara de avanço social, mas que, em verdade, promovem o acúmulo de bens e capitais e, consequentemente, a desigualdade social e crise do urbanismo moderno.

Romper com essa dinâmica, pelo menos no âmbito das políticas públicas habitacionais, significa se deslocar de um sistema político que

por primera vez en la historia de la humanidad, creó una situación de inadaptación completamente inédita que explica todas las patologías sociales y políticas de nuestro tiempo, agravadas por el *laissez faire*. Por lo tanto, es necesario repensar la acción política como una intervención artificial, continua e invasiva sobre la especie humana para readaptarla a las exigencias de su entorno. (Dardot; Laval; Guéguen; Sauvêtre, 2024, p. 135).

E que também inaugura

un nuevo tipo de intervencionismo jurídico y político. Basado en una competencia calificada, este intervencionismo pretende modernizar las instituciones y las subjetividades para ajustarlas a las evoluciones económicas y tecnológicas propias de la novedad histórica que fue aquella gran ruptura que introdujo la Gran Sociedad: la división del

trabajo a escala nacional e internacional. La cuestión más urgente, porque condiciona la crisis en la que está sumida la sociedad occidental, es entonces la de la adaptación de los individuos a un entorno radicalmente nuevo, que se extiende, mucho más allá de la ciudad e incluso de la nación, al mundo entero. (Dardot; Laval; Guéguen; Sauvêtre, 2024, p. 135).

Por essa razão é essencial reforçar a compreensão já trazida nesse trabalho de que o direito à propriedade não é análogo ao direito à moradia digna, esse último que pressupõe a posse segura e permanente, dignidade, acesso aos bens comuns da cidade, infraestrutura urbana, saneamento, qualidade edilícia, assim como a possibilidade de se levar a vida que se tem razão de se querer viver. Ou seja, a questão da moradia prespassa tanto o mundo subjetivo quanto o do trabalho, uma vez que “controlling one’s housing is a way to control one’s labor as well as one’s free time, which is why struggles over housing are always, in part, struggles over autonomy.” (Madden; Marcuse, 2024, p. 25).

Isso pode ser alcançado com ou sem o registro de propriedade do imóvel no qual se habita, ressaltando que não se busca a extinção das políticas focadas na concessão de propriedade – que têm seus pontos positivos, evidentemente –, mas sim propor uma outra visão que possa agir de forma paralela e complementar, buscando atingir os objetivos constitucionais atribuídos ao Estado brasileiro. Como denunciam Marcuse e Madden, que tomam como base referencial argumentativa a ideia de Direito à Cidade de Lefebvre,

In the financialized global economy—which was only beginning to emerge when Lefebvre was writing—real estate has come to have new prominence in relation to industrial capital. Housing and urban development today are not secondary phenomena. Rather, they are becoming some of the main processes driving contemporary global capitalism. If Lefebvre is right, housing is becoming an ever more important site for the reproduction of the system—a change that might open new strategic possibilities for housing movements to achieve social change. (Madden; Marcuse, 2024, p. 22).

Assim, a locação social não deve ser compreendida como medida assistencial de caráter emergencial, mas como política pública permanente e articulada ao planejamento urbano, apta a reduzir desigualdades socioespaciais e a democratizar o acesso à cidade em todas as suas representações, desde a física, com o pleno direito de circular e habitar no território, como também em seu caráter simbólico, de pertencimento ao

espaço urbano como *polis*, democratizando a tomada das decisões sobre a vida nesse espaço e seus bens comuns materiais e culturais.

A consolidação de um programa nacional de locação social constitui, portanto, passo fundamental para superar a fragmentação das atuais políticas habitacionais brasileiras e inaugurar um modelo estrutural capaz de efetivar o direito à moradia em sua dimensão plena. As experiências locais desenvolvidas em diferentes municípios, embora limitadas em escala e alcance, oferecem importantes balizas para a formulação de uma política pública de caráter nacional, ao demonstrar tanto a viabilidade técnica da modalidade quanto seus limites institucionais e financeiros.

A partir da análise dessas iniciativas, é possível delinear caminhos para um sistema articulado de locação social que opere de forma permanente, sob gestão pública, desvinculado da lógica assistencial emergencial e orientado pelo princípio da função social da propriedade. Mais do que replicar iniciativas pontuais, a tarefa consiste em transformá-las em um marco nacional de política habitacional, dotado de instrumentos normativos, administrativos e financeiros que assegurem escala e continuidade.

Isso implica reconhecer que a locação social não deve ser vista como medida transitória, mas como modalidade estruturante de provisão habitacional, em complementaridade à propriedade privada, destinada a atender de forma prioritária os grupos em maior vulnerabilidade. Nesse sentido, as práticas já existentes podem servir como exemplos e pontos de partida para a construção de um programa nacional, que incorpore mecanismos de gestão pública qualificada, financiamento estável e critérios de acesso universais, garantindo efetividade ao direito fundamental à moradia e democratizando o uso do espaço urbano.

A construção de um programa nacional de locação social exige, portanto, a sistematização crítica das práticas já desenvolvidas, tanto em experiências internacionais quanto em iniciativas pontuais no Brasil, a fim de identificar suas potencialidades e limitações. Nos exemplos internacionais trazidos, a locação social consolidou-se como eixo estruturante da política habitacional, não apenas como resposta emergencial, mas como componente permanente do sistema de bem-estar, associado a instrumentos de planejamento urbano e de financiamento público.

Esses arquétipos demonstram que é possível combinar estabilidade contratual, segurança da posse e gestão pública eficiente, de modo a assegurar moradias de qualidade em localizações centrais e integradas à malha urbana, rompendo com a lógica de expulsão para as periferias.

Não obstante as virtudes evidenciadas por esses modelos, também se deve atentar para os riscos de privatização das políticas de locação social, que, ao serem capturadas por agendas de austeridade fiscal ou por lógicas de parceria subordinada ao mercado imobiliário, acabam esvaziando sua natureza pública e transformando-se em mecanismos de subsídio indireto ao setor privado, em detrimento da universalidade do direito à moradia.

Igualmente, a fragilidade institucional decorrente da ausência de marcos legais claros e da dependência de arranjos administrativos instáveis compromete a continuidade das iniciativas, tornando-as reféns de conjunturas políticas voláteis e incapazes de se consolidar como políticas de Estado. Além disso, observa-se que a exclusão étnico-racial persiste como traço marcante em diversas experiências, na medida em que populações negras, migrantes e grupos historicamente vulnerabilizados acabam enfrentando barreiras implícitas de acesso, reproduzindo desigualdades socioespaciais que um verdadeiro programa nacional de locação social deve ter como horizonte superar de forma deliberada e prioritária.

No Brasil, ainda que as experiências tenham se desenvolvido de forma isolada e restrita a determinados municípios, elas revelam caminhos possíveis para a consolidação de um paradigma nacional. Programas como o Auxílio Aluguel em São Paulo, iniciativas de subsídio locatício em cidades de médio porte e tentativas de utilização de imóveis públicos para fins habitacionais ilustram tanto a capacidade de inovação em nível local quanto os limites impostos pela ausência de um marco nacional que lhes dê sustentação e escala.

Contudo, um ponto crítico revelado pelos modelos analisados refere-se à desconstrução conceitual do instituto da locação social, frequentemente reduzido a programas assistenciais de caráter emergencial, o que enfraquece sua função estruturante de assegurar permanência digna e segurança da posse em escala coletiva. Outras críticas que são direcionadas aos modelos de locação social adotados se referem à possibilidade de os subsídios concedidos no âmbito dos programas poderiam gerar inflação nos preços dos aluguéis. O simples aumento de recursos financeiros destinados ao mercado de locações tende, em regra, a provocar pressões inflacionárias, contudo, esse efeito poderia ser neutralizado de maneira quase imediata se houvesse a inserção de imóveis até então excluídos da oferta, sendo essa hipótese bastante plausível no caso de São Paulo, cidade marcada pela existência de um elevado contingente de imóveis desocupados (de Sá Menezes, 2017, p. 198)

Grande parte dessas unidades permanece vazia por razões especulativas: proprietários preferem mantê-las sem uso enquanto aguardam a valorização decorrente de investimentos públicos ou privados na região, ou até que seja possível praticar preços de aluguel que cubram juros e assegurem retorno financeiro (de Sá Menezes, 2017, p. 199). Há, ainda, imóveis que jamais chegariam ao mercado, justamente porque não existe qualquer norma jurídica que imponha tal obrigação, tampouco políticas públicas eficazes que desestimulem a utilização meramente especulativa da propriedade urbana, como já ressaltado em momento anterior deste trabalho.

Outra crítica, esta advinda sob uma ótica à esquerda do espectro político e econômico, se localiza na comparação do modelo ao das vilas operárias, já descritas no capítulo 4 do livro, ao substituir a figura do capitalista fabril, dono dos imóveis, pelo Estado. Engels observou, na Inglaterra, que os grandes industriais compreenderam cedo ser não apenas necessário, mas também extremamente lucrativo, incluir a construção de moradias para trabalhadores como parte integrante de suas fábricas, fazendo disso um componente do próprio processo produtivo. Os operários, contudo, não recebiam tal medida como gesto filantrópico, mas a criticavam severamente, já que eram obrigados a pagar preços monopolizados pela ausência de concorrência e ainda corriam o risco de serem despejados a cada greve, ficando duplamente vulneráveis (Engels, 2019, p. 89-90).

Esse diagnóstico engiliano permite estabelecer um paralelo direto com a locação social, pois, se antes era o capitalista que fornecia habitação, agora é o Estado quem assume esse papel, ofertando moradias conforme a capacidade de pagamento do trabalhador. Tal arranjo, contudo, mostra-se igualmente vantajoso ao capital, uma vez que permite o rebaixamento dos salários sob a justificativa de que a reprodução da força de trabalho está garantida por programas habitacionais estatais, que acabam se articulando com a lógica da mais-valia (Engels, 2019, p. 89-90).

Em que pesem as críticas aos programas de locação social sejam evidentemente fundamentadas em experiências reais e em evidências passíveis de confirmação, ambas possibilidades apontadas por de Sá Menezes na atualidade e por Engels no século XIX, pressupõem a manutenção de um déficit habitacional alto a despeito dos esforços. O que se busca com a proposta apresentada neste trabalho é, dentre outras coisas, em primeira

instância, a redução no déficit habitacional, pressupondo, desta forma, a redução dos possíveis efeitos deletérios colaterais da locação social.

Não obstante, tomadas em conjunto, as práticas levadas a cabo na prática social demonstram que a locação social pode funcionar como resposta técnica e socialmente adequada ao déficit habitacional, desde que amparada por um arranjo institucional robusto e por fontes de financiamento contínuas, capazes de garantir sua permanência para além de ciclos governamentais específicos.

A partir dessas balizas e com base em todo o desenvolvimento teórico e analítico desenvolvido nos demais capítulos do trabalho, um programa nacional de locação social deve se estruturar **em torno de três eixos complementares**: (i) a constituição de um estoque público de moradias disponíveis para locação, (ii) a utilização de imóveis públicos e privados em descumprimento de sua função social e (iii) a criação de mecanismos de subsídio locatício permanente, articulados entre si de forma a evitar tanto a dispersão territorial quanto a precariedade das soluções emergenciais. Derivados desses três eixos, devem ser propostas as diretrizes de aplicação desse programa, subordinadas às diretrizes do direito urbanístico trazidas nas páginas 96 e 97 desse trabalho, que devem ser as seguintes:

Diretrizes para uma Política Nacional de Locação Social de Imóveis Públicos:

1. **Centralidade da função social da propriedade pública:** incorporar imóveis públicos ociosos ou subutilizados a um estoque nacional de moradias, orientando sua destinação primordial à efetivação do direito à moradia, e não à valorização patrimonial ou alienação.
2. **Coordenação nacional com financiamento estável e metas pactuadas:** a União define diretrizes, padrões mínimos de qualidade e metas nacionais, mantém o financiamento contínuo e mecanismos de monitoramento; Estados e Municípios pactuam a execução segundo suas realidades, evitando fragmentação institucional.
3. **Teto de comprometimento de renda:** os aluguéis praticados no programa não podem ultrapassar 15% da renda familiar dos beneficiários, com regras de reajuste previsíveis e salvaguardas contra despejo por oscilações conjunturais de renda.
4. **Crítérios antidiscriminatórios e de justiça racial:** incorporar mecanismos explícitos de combate à exclusão étnico-racial e à

segregação socioespacial, com prioridades claras para grupos historicamente marginalizados e critérios de territorialização que promovam inclusão substantiva.

5. **Prioridade na utilização do espaço já constituído:** privilegiar requalificação, retrofit e reconversão de imóveis e áreas urbanas consolidadas, evitando espraiamento, novos vazios periféricos e custos sociais/ambientais da expansão horizontal.
6. **Execução descentralizada com co-gestão local:** a implementação é municipal/consorciada, com flexibilidade para adaptar instrumentos ao território (sem afastar padrões e metas nacionais), assegurando capacidade administrativa e arranjos de governança locais.
7. **Participação social e controle democrático:** garantir instâncias deliberativas e de controle com movimentos de moradia e conselhos urbanos em todas as fases (planejamento, seleção, gestão e avaliação), assegurando transparência e legitimidade.

Justifica-se a escolha por essas diretrizes uma vez que a centralidade da função social da propriedade pública impõe que os imóveis ociosos ou subutilizados sejam incorporados a um estoque nacional de moradias, tendo essa incorporação como finalidade assegurar que tais bens cumpram seu papel constitucional de atender prioritariamente ao interesse coletivo, em especial no que se refere à efetivação do direito à moradia, e não sirvam apenas como instrumentos de valorização patrimonial ou de alienação em benefício de interesses privados. Dessa forma, a gestão dos imóveis públicos deixa de ser guiada por uma lógica meramente patrimonialista, assumindo caráter de política pública voltada à redução do déficit habitacional e à garantia de acesso aos bens comuns das cidades brasileiras.

Seguir essa diretriz significa deslocar o eixo da administração do patrimônio público para uma perspectiva de justiça social e democratização do acesso ao espaço urbano, uma vez que a transformação de bens até então descumpridores de sua função social em instrumentos de cidadania e inclusão fortalece não apenas a função social da propriedade, mas também a confiança da população na efetividade da norma jurídica. Trata-se, portanto, de um processo que alia a racionalidade administrativa à concretização de direitos fundamentais, fazendo da moradia não um privilégio restrito, mas um elemento central na construção de uma sociedade mais justa, equitativa e comprometida com os princípios constitucionais.

A coordenação nacional com financiamento estável e metas pactuadas demanda que a União, por intermédio do Ministério das Cidades e suas secretarias, assuma um papel central na formulação de diretrizes gerais, definição de padrões mínimos de qualidade e criação de instrumentos de monitoramento. Esse protagonismo é crucial para assegurar que as políticas habitacionais e urbanas não se limitem a iniciativas pontuais ou descontínuas, mas contem com fontes contínuas e previsíveis de recursos que sustentem sua implementação ao longo do tempo tendo na previsibilidade orçamentária e na clareza normativa, uma garantia não apenas da execução eficiente dos programas, mas também da construção de confiança social e institucional em torno da política pública.

Ao mesmo tempo, a execução deve ser compartilhada e adaptada por Estados, Municípios e Consórcios Metropolitanos, que possuem maior sensibilidade às especificidades territoriais e sociais de suas regiões que, sob um arranjo cooperativo, capaz de articular diferentes níveis de governo e evitar a fragmentação institucional, busca garantir que os objetivos nacionais se traduzam em ações concretas no território. Essa divisão de responsabilidades favorece a complementaridade entre planejamento macro e execução local, assegurando que a política nacional de habitação e urbanismo seja não apenas uniforme em seus princípios, mas também flexível o suficiente para responder às desigualdades regionais e às demandas concretas da população.

Já o teto de comprometimento de renda estabelece que os aluguéis praticados no programa não ultrapassem quinze por cento da renda familiar dos beneficiários, garantindo não apenas previsibilidade nos reajustes, mas também uma rede de proteção contra despejos motivados por oscilações conjunturais da economia. Essa limitação constitui elemento essencial para assegurar que a política de locação social não se converta em mais um fator de endividamento ou exclusão, mas funcione como verdadeiro instrumento de estabilidade residencial e de efetivação do mínimo existencial, o qual, ao impor um limite objetivo, oferece segurança às famílias e evita que a habitação, direito fundamental, seja tratada como mercadoria submetida unicamente à lógica de mercado.

Vale ressaltar que essa diretriz não se refere a um piso fixo de cobrança, mas a um teto que pode ser calibrado conforme a realidade de cada grupo social atendido, sendo possível aplicar escalonamentos progressivos, garantindo maior subsídio para as faixas de menor renda e chegando, nos casos de extrema vulnerabilidade, ao custeio integral do

aluguel pelo Estado. Programas que adotam o modelo *housing first* para populações em situação de rua exemplificam essa flexibilidade, ao oferecer subsídio total como ponto de partida para a reconstrução de trajetórias de vida.

Os critérios antidiscriminatórios e de justiça racial, de gênero e territorial devem ser incorporados de maneira explícita na formulação e execução da política habitacional, de modo a enfrentar as desigualdades étnico-raciais e socioespaciais historicamente produzidas no acesso à moradia e à cidade, vez que a ausência desses critérios contribui para perpetuar mecanismos de segregação urbana que relegam comunidades inteiras a condições precárias, seja pela concentração em áreas periféricas carentes de infraestrutura, seja pela exclusão direta dos programas públicos de habitação. Reconhecer essas disparidades significa compreender que a política de locação social não pode ser neutra ou meramente universalista, mas deve adotar mecanismos afirmativos que assegurem condições equitativas de acesso.

Nesse sentido, torna-se indispensável que a política preveja a priorização de populações negras, indígenas, migrantes e outros grupos historicamente marginalizados, como mulheres em situação de violência doméstica, garantindo que a locação social seja não apenas um instrumento de provisão de moradia, mas também de reparação histórica e de efetiva inclusão social. Tal direcionamento contribui para romper com padrões de exclusão estruturais e consolidar a função emancipatória do direito à moradia, ao reconhecer que diferentes grupos enfrentam vulnerabilidades específicas que precisam ser consideradas.

Assim, a locação social se configura como política pública orientada não apenas à satisfação de uma necessidade material, mas também à promoção da justiça social, da dignidade humana e do direito à cidade em sua plenitude. A prioridade na utilização do espaço já constituído significa que a política habitacional e urbana deve orientar-se, em primeiro lugar, para a requalificação, o *retrofit* e a reconversão de imóveis e áreas consolidadas.

Essa escolha implica adotar estratégias que aproveitem a infraestrutura existente, reduzam o desperdício de recursos e enfrentem o problema dos imóveis ociosos ou subutilizados, sobretudo nas áreas centrais das cidades. Trata-se de uma diretriz que desloca o paradigma tradicional de expansão da fronteira urbana, colocando no centro da

política o aproveitamento inteligente do patrimônio edificado e do solo já urbanizado.

Ao adotar tal diretriz, evita-se não apenas os elevados custos sociais e ambientais da expansão horizontal desordenada, mas também se promovem efeitos positivos sobre a dinâmica urbana, como a reintegração de centralidades abandonadas, o incentivo à diversidade de usos e a redução dos deslocamentos diários. Ao fortalecer o tecido urbano existente e reintegrar áreas centrais degradadas, cria-se um ambiente mais sustentável, inclusivo e conectado, capaz de articular justiça espacial com eficiência ambiental, demonstrando que a prioridade pelo espaço já constituído se revela como eixo estratégico para o planejamento urbano comprometido tanto com o direito à cidade quanto com os objetivos de desenvolvimento sustentável.

A execução descentralizada com cogestão local implica reconhecer que, embora a coordenação normativa e financeira deva permanecer em nível nacional, é nos Municípios que a política se materializa e encontra sua dimensão prática. Isso significa atribuir centralidade aos entes locais, conferindo-lhes flexibilidade para adaptar os instrumentos às especificidades territoriais, sociais e econômicas de cada realidade urbana. Ao mesmo tempo, a descentralização não se confunde com fragmentação, mas sim com uma distribuição racional de competências, na qual os Municípios atuam como protagonistas da implementação, articulados a diretrizes comuns estabelecidas nacionalmente.

Esse modelo pressupõe a valorização da capacidade administrativa local e a constituição de arranjos de governança compartilhada que reúnam diferentes atores sociais e institucionais. Conselhos municipais, fóruns de participação e consórcios intermunicipais podem funcionar como canais de deliberação e corresponsabilidade, assegurando maior legitimidade, eficiência e aderência social às políticas habitacionais, o que, além de potencializar a eficácia da execução descentralizada, também fortalece a democracia participativa e a proximidade entre o poder público e as demandas concretas da população, transformando a política em um instrumento vivo de cidadania.

A participação social e o controle democrático constituem condições indispensáveis para assegurar que a política habitacional seja transparente, legítima e efetivamente vinculada às necessidades concretas da população, vez que a ausência desses mecanismos tende a reduzir a política a um exercício tecnocrático e distante da realidade social, esvaziando sua capacidade de

promover justiça urbana. Ao contrário, a presença ativa da sociedade civil amplia a legitimidade das decisões, fortalece a fiscalização cidadã e permite que as demandas históricas dos grupos mais vulneráveis encontrem espaço de escuta e reconhecimento dentro do processo institucional.

Nesse sentido, a inserção de movimentos de moradia, conselhos urbanos e demais instâncias de participação em todas as fases da política, desde o planejamento estratégico até a definição de critérios de acesso, passando pela gestão cotidiana e pela avaliação dos resultados, garante que as soluções habitacionais reflitam interesses coletivos e não apenas visões setoriais ou mercadológicas. Essa forma de atuação conjunta representa um caminho para democratizar efetivamente o espaço urbano, transformando a política habitacional em um instrumento de emancipação social, no qual a construção da cidade passa a ser compartilhada entre Estado e cidadãos.

Assim, a formulação de uma política nacional de locação social de imóveis públicos exige que esses sete eixos sejam compreendidos de forma articulada, pois com a integração entre centralidade da função social, coordenação federativa, teto de aluguel, justiça racial, requalificação de espaços consolidados, descentralização administrativa e participação social poderá conferir densidade, eficiência e permanência à política. Ao reunir tais elementos em um arranjo institucional bem definido e financeiramente estável, a locação social deixa de ser uma prática residual ou emergencial para poder constituir um componente importante da política urbana brasileira, capaz de enfrentar de maneira efetiva o déficit habitacional, reduzir desigualdades socioespaciais e materializar o direito fundamental à moradia digna e à cidade em sua plenitude.

Ademais, a proposta é que a política de locação social não se limite a mitigar crises habitacionais pontuais, mas que funcione como componente central de um sistema urbano que busque cumprir a normatividade constituída, assegurando à população de baixa renda acesso pleno à cidade, seus bens e equipamentos, em consonância com os princípios constitucionais e com a teleologia do direito à moradia digna. Dessa forma, mais do que a mera exposição das práticas já verificadas, a tarefa que se impõe é utilizá-las como referências para delinear um programa nacional de locação social que seja capaz de transformar a multiplicidade de experiências em política pública estruturada.

A busca por um programa nacional deve partir da institucionalização da locação social como política pública de caráter universal, garantida por lei e dotada de mecanismos estáveis de financiamento, de modo a assegurar

sua continuidade para além dos ciclos eleitorais. Para isso, é fundamental que se estabeleça um arranjo federativo cooperativo, no qual a União assegure recursos e diretrizes gerais, os Estados atuem como coordenadores regionais e os Municípios implementem a política em consonância com seus planos diretores (Dowbor, 2016).

Com essa articulação será possível, acredita-se, superar o caráter residual das práticas locais e garantir que a locação social deixe de ser compreendida como medida assistencial, assumindo o papel de instrumento estruturante da política habitacional brasileira. Assim, o percurso empreendido ao longo deste capítulo permitiu compreender que a crise habitacional brasileira não é apenas resultado de contingências conjunturais, mas expressão de uma estrutura histórica marcada pela subordinação do direito à moradia à lógica da propriedade privada, do crédito imobiliário e da mercantilização do solo urbano.

Essa realidade, reforçada pela captura das políticas públicas por interesses de mercado e pela fragilidade institucional da política urbana, gera uma urbanização desigual, perpetua a segregação socioespacial e transforma a moradia em ativo financeiro em detrimento de seu caráter de direito social fundamental. Nesse contexto, mesmo diante de um arcabouço jurídico avançado, o Estado brasileiro tem reiteradamente falhado em assegurar respostas estruturais, limitando-se a soluções emergenciais, fragmentadas e incapazes de promover uma transformação efetiva da realidade habitacional.

É nesse cenário que se insere a proposta de constituição de um estoque público de moradias, desenvolvida neste capítulo como alternativa concreta e necessária a qual, diferente dos programas assistenciais de curto prazo, trata-se de uma política orientada pela função social da propriedade, pelo direito à cidade e pela dignidade humana, capaz de enfrentar tanto o déficit estrutural quanto as situações de emergência decorrentes das crises socioambientais. Ao conjugar experiências internacionais exitosas com a realidade brasileira, a locação social se apresenta não como mero expediente administrativo, mas como vetor de mudança de paradigma: de um modelo centrado na mercantilização e no endividamento para um projeto habitacional ancorado na inclusão, na justiça social e na sustentabilidade do espaço urbano.

O modelo jurídico-propositivo delineado nesta pesquisa parte do reconhecimento de que a efetivação do direito à moradia e do direito à cidade requer a institucionalização de uma política nacional

de locação social ancorada na função social da propriedade, na gestão democrática do território e na responsabilidade compartilhada entre os entes federativos, devendo o Estado mobilizar o estoque público ocioso e imóveis desapropriados com fundamento no art. 182, § 4º, da Constituição Federal e nos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, articulando-os a um fundo nacional de habitação de interesse social com dotação permanente e controle social paritário. Essa política deve assumir natureza redistributiva e antiespeculativa, voltada à utilização social e ambientalmente responsável do solo urbano, impondo critérios de destinação prioritária a famílias em vulnerabilidade, prazos mínimos de permanência e cláusulas de inalienabilidade temporária, ao mesmo tempo em que promove a cooperação intergovernamental, o monitoramento público das áreas disponíveis e a transparência na gestão dos bens, de modo a consolidar um paradigma jurídico que una a dimensão normativa do direito social condensado à prática administrativa de uma política habitacional emancipatória e de justiça territorial.

A consolidação de uma Política Nacional de Locação Social de Imóveis Públicos exige que sua instituição se dê por meio de lei federal específica, aprovada pelo Congresso Nacional, de modo a garantir legitimidade democrática, estabilidade normativa e continuidade administrativa. Essa lei deve integrar-se diretamente à Constituição Federal de 1988, especialmente aos artigos 6º, 23, IX, 182 e 225, reafirmando que a moradia é um direito social fundamental e que a função social da propriedade constitui dever público de concretização por meio de políticas permanentes e universais.

A Lei Federal de Locação Social de Imóveis Públicos deverá criar o Sistema Nacional de Locação Social (SNLS), concebido como estrutura cooperativa entre União, Estados e Municípios, que compartilhem responsabilidades e competências na implementação da política. Nesse cenário, a União atuará como coordenadora nacional e principal financiadora, de acordo com a determinação da Emenda Constitucional nº 128 de 2022, que proíbe a imposição e a transferência, por lei, de qualquer encargo financeiro decorrente da prestação de serviço público para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Já os Estados terão sua atuação como articuladores regionais e os Municípios como executores locais, assegurando a vinculação das ações aos Planos Diretores e às Zonas Especiais de Interesse Social, em conformidade com o Estatuto da Cidade.

Essa lei deve prever a constituição do Conselho Nacional de Locação Social, com composição paritária entre Estado, na figura dos entes federados e sociedade civil, responsável pela deliberação sobre diretrizes nacionais, metas plurianuais e acompanhamento das ações de implementação. Este conselho deve contemplar a representação dos entes subnacionais, considerando a exigência constitucional da previsão de recursos públicos para novas políticas, além da perspectiva da governança multinível.²¹

No plano federativo, os conselhos estaduais e municipais de locação social assegurarão a gestão democrática da política, deliberando sobre critérios de seleção de beneficiários, valores locatícios, requalificação dos imóveis e mecanismos de permanência, de modo a efetivar o princípio da co-gestão e da transparência pública. Assim respeitar-se-ão princípios como o da subsidiariedade e da descentralização, afastando-se da concepção simplista de mera desconcentração de políticas públicas.

O financiamento da política deverá ter base em fundos públicos vinculados, de natureza permanente e legalmente instituídos, de forma a evitar dependência de ciclos políticos ou orçamentários. Para tanto, propõe-se a criação de uma Subconta Nacional de Locação Social no Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), bem como a reorientação do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e a constituição de fundos estaduais e municipais integrados aos Fundos de Habitação de Interesse Social, todos sujeitos ao controle social e à publicidade de gastos.

A lei deve ainda prever a integração do programa aos instrumentos de política urbana, estabelecendo a locação social como modalidade de concretização da função social da propriedade e do Direito à Cidade. Nesse sentido, a legislação poderá ser compreendida como fundamento de uma ordem urbana comprometida com a redistribuição do espaço e do poder, em que a gestão democrática e o uso social da terra se afirmam como condições para subverter a lógica mercantil que historicamente orientou a produção das cidades brasileiras.

Os municípios, mediante revisão de seus planos diretores, deverão incluir áreas destinadas à requalificação de imóveis públicos para habitação social, prevenindo processos de gentrificação e assegurando a permanência de populações vulneráveis em áreas centrais consolidadas, com acesso a

21 Sobre o tema da governança multinível ver a doutrina recente: HERMANY, Ricardo; MACHADO, Betieli. *Direito administrativo social multinível: uma (re)discussão do espaço local*. 2. ed. rev. e ampl. Santo Ângelo: Ilustração, 2025.

infraestrutura e serviços urbanos. Naqueles municípios em que o plano diretor é facultativo, a concretização do direito apresentado deverá constar em legislação municipal especial, garantindo a efetiva universalização do direito independentemente do tamanho do município e de sua população.

A governança da política deve adotar um modelo participativo, de viés multinível, inspirado no Orçamento Participativo e nos mecanismos de controle social previstos no art. 43 do Estatuto da Cidade, garantindo que as decisões sobre uso, gestão e destinação dos imóveis públicos sejam tomadas de forma colegiada. A transparência e o controle social devem constituir princípios estruturantes da política, assegurando à população o acompanhamento direto dos processos decisórios e o direito à informação em todas as fases da execução.

O modelo jurídico-propositivo da Política Nacional de Locação Social de Imóveis Públicos, portanto, não se limita à criação de um novo programa habitacional, mas propõe a construção de um regime jurídico autônomo, democrático e redistributivo. Ao conjugar instrumentos constitucionais e legais já existentes com novos mecanismos de gestão e financiamento, a política poderá materializar um pacto federativo em torno da justiça socioespacial, da função pública da propriedade e da efetivação do direito à moradia digna como expressão da cidadania urbana.

A consolidação desse modelo jurídico-propositivo traduz o esforço de reconectar o direito urbanístico ao seu sentido originário de instrumento de transformação social, reafirmando que a cidade não é mera construção física, mas expressão concreta de relações jurídicas, econômicas e políticas que precisam ser reorientadas pelo princípio da função social e pelo valor da dignidade humana. A partir dessa compreensão, o direito à moradia e o Direito à Cidade passam a ser vistos não como enunciados abstratos, mas como formas condensadas de Direito Social, no sentido proposto por Gurvitch, exigindo uma ação estatal que vá além da regulação formal e se realize na coprodução de políticas públicas emancipatórias, capazes de redistribuir o espaço urbano, reparar desigualdades históricas e transformar a moradia em verdadeiro bem comum.

A efetivação de uma política nacional de locação social, no entanto, enfrenta no Brasil um conjunto de barreiras político-institucionais que revelam a distância entre o reconhecimento jurídico do direito à moradia e a capacidade administrativa de concretizá-lo, uma vez que a fragmentação federativa, a descontinuidade das políticas habitacionais e a resistência burocrática à destinação social do patrimônio público perpetuam a inércia

estatal e a prevalência de uma racionalidade patrimonialista que entende o imóvel como ativo e não como bem comum. Do mesmo modo, as limitações econômicas e estruturais, associadas à dependência do crédito habitacional, à captura da valorização fundiária pelo mercado e à ausência de instrumentos de financiamento estável, impedem a constituição de um parque público de moradias e reduzem a locação social a experiências localizadas e frágeis, tornando indispensável a reconfiguração institucional do Estado para que o princípio da função social da propriedade se converta em prática redistributiva e em política pública de alcance nacional.

A análise sobre a locação social de imóveis públicos demonstra, pois, que essa política tem potencial para redefinir a função do Estado e transformar o modo como se concebe o acesso à moradia nas cidades brasileiras. Ao propor o uso social de bens públicos ociosos como base de um parque habitacional permanente, revela-se a possibilidade de articular sustentabilidade, inclusão e justiça social em uma mesma diretriz.

Contudo, a adoção e aplicação desse projeto de se pensar o direito à moradia depende da superação de barreiras políticas, institucionais e econômicas que historicamente condicionaram a habitação à lógica do mercado. Diante desse desafio, deve-se concentrar em sistematizar as conclusões da pesquisa e em apresentar recomendações normativas que indiquem como essa proposta pode se materializar em políticas públicas efetivas.

Assim, ao encerrar este capítulo, reafirma-se que a efetivação plena do direito à moradia passa, inevitavelmente, pela adoção de políticas públicas que transcendam a lógica de mercado e inaugurem um novo horizonte de emancipação social e de reorganização democrática do espaço urbano. Dessa forma, se poderá devolver aos cidadãos o sentido lato do que é cidade, espaço para se viver, conviver, morar, trabalhar, construir os espaços, as paisagens e seus desejos subjetivos, enfim, o espaço da humanidade por excelência.

CONCLUSÃO

Este trabalho partiu da constatação de que a questão habitacional no Brasil, longe de ser resolvida pelos inúmeros programas implementados ao longo das últimas décadas, continua a representar uma das expressões mais agudas da desigualdade social e da exclusão urbana. O problema central formulado na introdução indagava de que maneira a locação social de imóveis de propriedade pública poderia assegurar uma melhor garantia dos direitos fundamentais à moradia e à cidade e, ao mesmo tempo, oferecer respostas mais eficazes ao déficit habitacional brasileiro.

Essa indagação mostrou-se particularmente relevante diante da predominância, quase hegemônica, do paradigma da casa própria como modelo universal de política habitacional, o qual, embora tenha permitido avanços quantitativos, não logrou superar a segregação socioespacial nem garantir inclusão efetiva para as camadas mais vulneráveis. A formulação do problema esteve intimamente relacionada à crítica estrutural ao modelo patrimonialista e privatista que permeia a política urbana e habitacional brasileira.

Ao privilegiar a propriedade individual como forma quase exclusiva de acesso à moradia, o Estado historicamente se afastou de soluções de caráter redistributivo e estrutural, limitando-se a enfrentar a crise habitacional por meio de mecanismos de crédito, subsídios e estímulos ao setor da construção civil. Nesse cenário, a hipótese de que a locação social de imóveis públicos poderia representar uma alternativa viável e inovadora surgiu como caminho investigativo capaz de reposicionar o Estado como protagonista na formulação de políticas habitacionais e de deslocar o eixo do debate para uma concepção de moradia como bem de uso, e não como mercadoria.

O objetivo geral da pesquisa consistiu em compreender e analisar em que medida a locação social de imóveis públicos poderia configurar-se como uma política habitacional estrutural, permanente e inclusiva, apta a superar as limitações do modelo vigente. Esse objetivo central foi desdobrado em metas específicas que orientaram a organização dos capítulos do livro: (i) analisar a formação histórica das cidades brasileiras e sua correlação com a exclusão socioespacial; (ii) examinar os fundamentos teóricos e jurídicos do direito à cidade e do direito à moradia; (iii) discutir

os instrumentos jurídico-urbanísticos disponíveis no ordenamento e suas limitações práticas; (iv) avaliar a trajetória das políticas habitacionais brasileiras em diálogo com experiências internacionais; e (v) propor diretrizes para a formulação de uma política nacional de locação social de imóveis públicos.

Ao final do percurso investigativo, pode-se afirmar que os objetivos foram amplamente alcançados, ainda que com diferentes níveis de densidade e profundidade. A análise histórica demonstrou, de forma consistente, como o modelo de urbanização brasileira se consolidou sob bases excludentes e segregacionistas, reforçadas por escolhas legislativas e institucionais que privilegiaram elites fundiárias e interesses privados.

A reflexão teórica sobre o direito à cidade e à moradia forneceu o marco conceitual necessário para compreender a relevância da pesquisa e consolidar sua fundamentação normativa, sendo o exame dos instrumentos jurídicos evidenciou tanto seu potencial transformador quanto suas limitações práticas, ao passo que o estudo comparado, em especial com a experiência chilena e com modelos europeus de locação social, permitiu identificar lições, riscos e possibilidades de adaptação ao contexto brasileiro. Finalmente, a formulação de uma proposta de política nacional de locação social de imóveis públicos apresentou-se como síntese e contribuição original, capaz de inserir um novo paradigma no debate habitacional.

Dessa forma, o balanço crítico sobre os objetivos da pesquisa permite concluir que, embora alguns pontos exijam aprofundamento futuro, como a quantificação detalhada do estoque de imóveis públicos disponíveis e a definição de modelos financeiros específicos para sua manutenção, o trabalho cumpriu sua finalidade de investigar, de modo sistemático e consistente, a viabilidade da locação social como política habitacional estrutural. Ao articular análise histórica, fundamentação teórica, avaliação jurídico-instrumental e estudo comparado, foi possível construir um quadro analítico robusto, que dá suporte à proposição normativa final e oferece elementos concretos para a reflexão acadêmica, institucional e política sobre o tema.

A hipótese que orientou este trabalho partiu da suposição de que a locação social de imóveis de propriedade pública, especialmente quando integrada a um estoque habitacional permanente, poderia não apenas contribuir de maneira decisiva para a redução do déficit habitacional, mas também fortalecer a efetividade dos direitos fundamentais à moradia e à

cidade no Brasil. Essa hipótese buscava deslocar o foco das políticas públicas habitacionais do paradigma da casa própria para o da moradia como bem de uso, acessível por meio de aluguéis sociais estáveis, o que permitiria romper com o ciclo de exclusão e periferização que historicamente marcou as cidades brasileiras.

Ao final da investigação, pode-se afirmar que a hipótese não foi falseada, sendo confirmada em grande medida pelo conjunto de evidências teóricas, históricas, jurídicas e comparativas analisadas, uma vez que o exame da formação histórica da cidade brasileira demonstrou que a insistência na propriedade individual como solução universal não produziu resultados satisfatórios, mantendo milhões de pessoas em condições de precariedade. A reflexão teórica sobre o direito à cidade e à moradia reforçou a necessidade de reconhecer a moradia como bem de uso social, enquanto o estudo comparado mostrou que experiências internacionais de locação social lograram oferecer respostas mais estruturais e estáveis à crise habitacional.

Entretanto, a hipótese não foi confirmada de maneira absoluta, pois a pesquisa também revelou limites concretos que precisam ser enfrentados para que a proposta se torne exequível. Entre eles, destacam-se a ausência de um mapeamento nacional sistemático de imóveis públicos ociosos, as resistências institucionais e políticas de setores que se beneficiam do modelo vigente e a necessidade de financiamento contínuo para manutenção de um parque habitacional estatal.

Dessa forma, a hipótese se mostrou validada em sua essência, mas condicionada a requisitos institucionais e normativos que exigem um redesenho do papel do Estado e da gestão urbana no Brasil. Assim, pode-se concluir que a locação social de imóveis públicos constitui uma alternativa juridicamente viável, politicamente necessária e socialmente urgente, mas cuja efetividade dependerá de um compromisso firme do poder público com a função social da propriedade e com a adoção de políticas de longo prazo.

A hipótese, portanto, permanece como base sólida para uma agenda de inovação institucional e legislativa, que pode e deve ser levada adiante tanto pela academia quanto pelas esferas de governo. A confirmação da hipótese e o alcance dos objetivos só foram possíveis porque a pesquisa se estruturou em um caminho metodológico claro e consistente.

O método de abordagem dedutivo revelou-se particularmente adequado, uma vez que permitiu partir de premissas gerais — como o

direito fundamental à moradia, a função social da propriedade e o direito à cidade — para, em seguida, explicar fenômenos particulares relacionados à política habitacional brasileira. Essa opção metodológica garantiu a coesão do raciocínio científico, ao vincular conceitos universais a realidades concretas observadas no ordenamento jurídico e nas práticas urbanísticas.

No que tange ao método de procedimento, a escolha pelo monográfico mostrou-se igualmente pertinente, pois possibilitou uma análise aprofundada de um único objeto: a locação social de imóveis de propriedade pública no Brasil. Essa delimitação permitiu não apenas o mergulho detalhado em múltiplos aspectos do tema, como os históricos, teóricos, jurídicos, comparativos e propositivos, mas também a integração entre esses diferentes planos, construindo uma visão holística do fenômeno investigado, sendo o caráter monográfico da pesquisa, portanto, condição para conferir densidade crítica e consistência argumentativa à proposta.

As técnicas de pesquisa bibliográfica e documental desempenharam papel fundamental na construção do trabalho. A pesquisa bibliográfica permitiu sistematizar contribuições doutrinárias nacionais e internacionais sobre direito à cidade, direito à moradia e políticas habitacionais, ao passo que a pesquisa documental viabilizou o exame de normas constitucionais, legislação urbanística, programas governamentais e relatórios institucionais.

Esse conjunto metodológico não apenas assegurou um sólido embasamento teórico, mas também forneceu subsídios empíricos e normativos indispensáveis para a análise crítica desenvolvida ao longo dos capítulos. Contudo, cabe reconhecer que a metodologia adotada também possui limites.

A ausência de uma dimensão empírica de campo, como levantamentos quantitativos sobre imóveis públicos ociosos ou estudos de caso aplicados em municípios específicos, restringiu a capacidade de mensuração precisa da proposta. Tal limitação, porém, não compromete os resultados da pesquisa, que se propôs a oferecer uma análise teórica, normativa e comparativa consistente, mas aponta para a necessidade de investigações futuras que complementem os achados aqui apresentados. Em síntese, a metodologia escolhida revelou-se coerente e suficiente para os objetivos do trabalho, sem pretender esgotar a complexidade do tema.

O primeiro capítulo demonstrou que a formação histórica da cidade brasileira está diretamente vinculada às estruturas coloniais, escravocratas e patrimonialistas que marcaram o desenvolvimento do país. O processo urbano foi moldado desde suas origens por uma lógica de segregação, na

qual a terra e a habitação foram instrumentos de poder e exclusão social, consolidando desigualdades que permanecem até hoje.

A Lei de Terras de 1850, ao instituir a propriedade privada como condição para acesso ao solo, bloqueou alternativas de redistribuição e lançou as bases de um urbanismo excludente. A industrialização tardia e as migrações em massa intensificaram esse quadro, favorecendo a expansão de periferias precárias e a constituição de um espaço urbano profundamente desigual.

Além disso, esse capítulo evidenciou que a cidade brasileira não pode ser compreendida apenas como espaço físico, mas como microcosmo social em que se projetam conflitos de classe, relações de poder e resistências populares. A favelização, as remoções autoritárias e a marginalização de vastas parcelas da população são expressões desse urbanismo desigual.

O capítulo mostrou que a história urbana do Brasil é marcada por uma constante tensão entre direito proclamado e realidade vivida, com o Estado frequentemente atuando como reprodutor das desigualdades estruturais. Essa herança histórica foi essencial para explicar por que as políticas habitacionais posteriores não conseguiram superar o déficit habitacional nem a segregação socioespacial.

O segundo capítulo trouxe os fundamentos teóricos do direito à cidade e do direito à moradia, com base em autores nacionais e internacionais, como Lefebvre e Harvey que denunciaram o caráter mercantil da cidade capitalista e propuseram o direito à cidade como forma de transformação do espaço urbano em valor de uso e obra coletiva. Borja e Muxí sistematizaram os direitos urbanos, como mobilidade, diversidade, sustentabilidade e participação, apontando parâmetros para uma cidade democrática. Castells evidenciou o papel da cidade como espaço de disputa e resistência, enquanto Milton Santos, Maricato e Rolnik situaram a realidade brasileira nesse contexto, revelando como a mercantilização da terra e a financeirização da moradia perpetuam a exclusão urbana.

Esse capítulo também ressaltou que o direito à cidade e à moradia articula três dimensões: filosófico-epistemológica, sociopolítica e jurídico-institucional, sendo que na primeira, destaca-se a crítica ao urbanismo capitalista; na segunda, a mobilização de movimentos sociais de luta por moradia, que tensionam a agenda política e reivindicam direitos concretos; e na terceira, a consolidação normativa desses direitos na Constituição de 1988, no Estatuto da Cidade e em tratados internacionais. O capítulo demonstrou que, embora exista um horizonte normativo sólido, sua

efetividade é limitada pela seletividade estatal e pela prevalência dos interesses econômicos. Assim, o direito à cidade e à moradia permanece como promessa emancipada, mas ainda não concretizada no espaço urbano brasileiro.

O terceiro capítulo voltou-se à análise dos instrumentos jurídico-urbanísticos, como o Plano Diretor, o IPTU progressivo, a PEUC e a desapropriação-sanção os quais, previstos no Estatuto da Cidade, foram concebidos para assegurar o cumprimento da função social da propriedade e democratizar o espaço urbano. No entanto, a análise mostrou que sua implementação é frequentemente bloqueada por entraves institucionais e pela resistência de setores econômicos que se beneficiam da especulação fundiária.

Outro aspecto central foi a análise comparativa com o Chile, que permitiu identificar riscos e lições para o Brasil, vez que o modelo chileno, consolidado a partir da ditadura de Pinochet, demonstrou que políticas baseadas exclusivamente em subsídios e em incentivos privados produzem resultados quantitativos, mas ampliam a segregação socioespacial e enfraquecem o caráter público do direito à moradia. Esse paralelo foi crucial para mostrar que, se no Brasil o problema reside na baixa efetividade dos instrumentos já previstos, no Chile ele decorre da ausência de um marco robusto de intervenção estatal, reforçando, por meio dessa comparação, a necessidade de fortalecer a aplicação dos instrumentos jurídicos brasileiros e de evitar um aprofundamento da mercantilização da habitação.

O quarto capítulo percorreu a trajetória das políticas habitacionais brasileiras, desde os Institutos de Aposentadoria e Pensões até o programa Minha Casa Minha Vida. Os IAPs se destacaram por introduzir experiências pioneiras de locação social, ainda que restritas a trabalhadores formais e atravessadas por uma lógica rentista.

O BNH, por sua vez, consolidou o paradigma da propriedade privada financiada, utilizando a habitação como motor econômico e mecanismo de controle social durante o regime militar. O Minha Casa Minha Vida, apesar de ter produzido milhões de unidades, reforçou a periferização e a guetização, reproduzindo a dependência estrutural do Estado em relação ao setor privado da construção civil.

O quinto capítulo constituiu o ponto mais crucial deste livro, ao apresentar a proposta de uma política nacional de locação social de imóveis de propriedade pública, mostrando que a utilização de imóveis ociosos ou subutilizados poderia formar um estoque habitacional permanente, capaz

de oferecer aluguéis sociais acessíveis e estáveis à população em situação de vulnerabilidade. Esse modelo rompe com a lógica da mercantilização e da financeirização da moradia, reposicionando o Estado como protagonista da política habitacional.

Do ponto de vista constitucional, a proposta ancora-se no princípio da função social da propriedade e no dever estatal de promover cidades inclusivas e sustentáveis, alinhando-se ainda a compromissos internacionais como a Agenda Habitat e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Além disso, o capítulo destacou que a locação social de imóveis públicos apresenta vantagens específicas em contextos de crise, como demonstraram as enchentes de 2024 no Rio Grande do Sul, quando a ausência de um estoque público de moradias obrigou o poder público a adotar soluções improvisadas.

A constituição de um parque habitacional estatal permitiria respostas imediatas e dignas não apenas para catástrofes ambientais, mas também para remoções urbanas e situações de vulnerabilidade estrutural. O capítulo final, portanto, consolidou a contribuição científica original da pesquisa: demonstrar que a locação social de imóveis públicos é juridicamente viável, socialmente necessária e politicamente urgente, constituindo-se como alternativa capaz de enfrentar de maneira estrutural a crise habitacional brasileira.

Esse capítulo também incorporou uma análise comparada com experiências internacionais de locação social, em países como Áustria, França, Holanda e Reino Unido. O caso vienense mostrou a importância de estoques públicos robustos de moradia de caráter não especulativo; o modelo francês e o holandês evidenciaram o papel da regulação estatal e dos subsídios cruzados; já a trajetória britânica destacou tanto os avanços quanto os riscos do desmonte neoliberal.

Essa abordagem interdisciplinar — que conjuga Direito Constitucional, Direito Urbanístico, Teoria Social e Políticas Públicas — constitui uma das inovações do trabalho, ao propor uma leitura integrada da questão habitacional que ultrapassa os limites da dogmática jurídica tradicional. Ainda no plano científico, a originalidade da pesquisa manifesta-se na formulação de uma proposta concreta de política pública: a locação social de imóveis de propriedade pública.

Enquanto a literatura nacional tem explorado, de modo fragmentado, o déficit habitacional, os programas de financiamento ou as experiências autogestionárias, raramente se debruçou sobre a possibilidade

de estruturar, a partir de imóveis já existentes e subutilizados, um parque habitacional público de caráter permanente. Ao deslocar o debate do eixo da produção massiva de unidades para o da gestão racional e socialmente orientada do patrimônio imobiliário público, a obra abre uma nova vertente de pesquisa acadêmica, capaz de inspirar investigações futuras e aprofundamentos empíricos.

No plano jurídico-normativo, este livro reforça a centralidade do princípio da função social da propriedade como fundamento constitucional inescapável para a organização do espaço urbano. A análise demonstrou que, embora previsto desde 1988 e densificado pelo Estatuto da Cidade, esse princípio permanece subutilizado na prática estatal, sendo frequentemente neutralizado por leituras restritivas e pelo predomínio de interesses patrimonialistas.

A proposta de utilizar imóveis públicos para locação social representa, nesse sentido, uma forma de dar concretude a esse mandamento constitucional, transformando-o de cláusula abstrata em política pública efetiva. Além disso, a pesquisa contribui para o fortalecimento do Direito Urbanístico como campo autônomo de reflexão e ação, mostrando como seus instrumentos podem ser reinterpretados e aplicados para além das práticas convencionais. Já no plano político e institucional, a contribuição deste trabalho é oferecer um caminho alternativo ao modelo habitacional vigente, que se mostrou incapaz de enfrentar de maneira satisfatória o déficit habitacional.

Ao propor a locação social como política estrutural, o trabalho fornece subsídios concretos para o debate legislativo e para a formulação de programas governamentais em diferentes níveis federativos. Trata-se de uma contribuição relevante não apenas para o campo acadêmico, mas também para gestores públicos, parlamentares e movimentos sociais que buscam alternativas viáveis ao paradigma da casa própria.

A pesquisa mostra que é possível construir políticas públicas habitacionais baseadas em uma lógica redistributiva e inclusiva, menos vulnerável à captura pelo mercado e mais alinhada aos princípios constitucionais. No âmbito social e urbano, a principal contribuição é recolocar o direito à cidade e à moradia no centro do debate sobre desenvolvimento, sustentabilidade e justiça social.

A proposta aqui formulada demonstra que a locação social de imóveis públicos pode constituir não apenas um mecanismo para reduzir o déficit habitacional, mas também uma estratégia para combater a

segregação socioespacial, promover a diversidade social em áreas centrais e evitar a periferização forçada da pobreza. Ao articular inclusão social, sustentabilidade urbana e resiliência diante de crises ambientais, a pesquisa reafirma que a moradia não é mercadoria, mas um direito fundamental cuja efetividade depende da atuação proativa do Estado e da construção de políticas de longo prazo.

Um primeiro limite a ser reconhecido diz respeito ao escopo metodológico da pesquisa que, em que pese o método dedutivo e o procedimento monográfico tenham possibilitado uma análise densa, crítica e interdisciplinar, a ausência de dados empíricos de campo restringiu a precisão de algumas conclusões. O levantamento quantitativo do estoque de imóveis públicos ociosos, sua localização geográfica, estado de conservação e potencial de adaptação para moradia permanece uma lacuna que precisa ser enfrentada em pesquisas futuras.

Do mesmo modo, a ausência de estudos de caso aplicados a experiências municipais ou estaduais de locação social limitou a possibilidade de verificar, na prática, os impactos da proposta aqui defendida. Outro limite importante refere-se à viabilidade político-institucional da locação social de imóveis públicos.

Embora o trabalho tenha demonstrado sua juridicidade e pertinência constitucional, a adoção de uma política nacional nessa direção exige superar barreiras históricas, como o patrimonialismo, o clientelismo e a resistência de setores econômicos que se beneficiam da mercantilização da terra urbana. Tais entraves não invalidam a proposta, mas exigem a construção de consensos políticos e a mobilização social em torno da ideia de que a moradia é um direito fundamental e não uma mercadoria, de maneira que a viabilidade prática dependerá não apenas de arranjos normativos, mas de um processo de disputa política e cultural.

Os desafios também se manifestam no plano financeiro e administrativo, uma vez que a constituição de um estoque público de imóveis destinados à locação social exige mecanismos estáveis de financiamento, capazes de garantir não apenas a adaptação inicial das unidades, mas também sua manutenção ao longo do tempo. É necessário pensar em fundos permanentes, possivelmente abastecidos por receitas advindas de instrumentos urbanísticos como o IPTU progressivo e a outorga onerosa, além de recursos orçamentários vinculados.

No plano administrativo, há o desafio de criar estruturas estatais aptas a gerir esse parque habitacional, assegurando critérios de

transparência, eficiência e justiça distributiva no acesso às unidades. No entanto, as perspectivas futuras de pesquisa abrem caminhos promissores para o aprofundamento do tema.

Um primeiro eixo de investigação diz respeito à integração entre locação social e políticas de adaptação climática: diante do aumento das catástrofes ambientais, como enchentes e deslizamentos, a existência de um estoque público de moradias pode funcionar como instrumento de resiliência urbana. Outro eixo refere-se ao aprofundamento de estudos comparativos em âmbito latino-americano, especialmente em países como Uruguai, Colômbia e México, onde experiências de cooperativas e arranjos comunitários oferecem lições importantes.

Um terceiro eixo consiste em explorar a interface entre locação social e planejamento urbano participativo, verificando como conselhos e movimentos sociais podem contribuir para a gestão democrática desse estoque habitacional. Por fim, a pesquisa deixa em aberto o desafio de transformar uma proposta acadêmica em política pública efetiva que possa atender às demandas formuladas sobre o tema, bem como as aspirações coletivas esquematizadas nas agendas 2030 das Nações Unidas e 2050 do Governo Federal.

Isso requer, além da produção de novos estudos empíricos e normativos, a construção de alianças entre universidade, sociedade civil e poder público, capazes de converter a ideia em projeto legislativo e, posteriormente, em programas concretos de habitação. O trabalho não pretende oferecer soluções definitivas, mas contribuir para o debate acadêmico e político, abrindo uma agenda de investigação e ação voltada à efetividade do direito à moradia e à cidade.

Nesse sentido, os limites aqui reconhecidos não fragilizam a proposta, mas funcionam como pontos de partida para sua continuidade e aperfeiçoamento. Chegar ao final desta investigação significa reconhecer que a cidade brasileira é, antes de tudo, o espelho de nossas contradições mais profundas.

Ela abriga o esplendor da diversidade e da criatividade coletiva, mas também carrega a marca indelével da desigualdade, da exclusão e da segregação vez que, no percurso histórico analisado, ficou claro que a promessa constitucional de moradia e cidade para todos ainda não encontrou plena tradução na realidade concreta, permanecendo, para milhões, como direito negado. Mas é precisamente nesse descompasso

entre norma e vida, entre direito proclamado e cotidiano precarizado, que se abre o espaço para pensar alternativas transformadoras.

A proposta de locação social de imóveis públicos, amadurecida ao longo do livro, é mais do que uma política habitacional: é uma convocação à imaginação jurídica e política no contexto brasileiro. Ao reivindicar a reapropriação social de imóveis ociosos, ela convida a sociedade a romper com a lógica da mercadoria e a reconhecer a moradia como expressão de dignidade humana.

Não se trata apenas de ocupar vazios de concreto, mas de reverter o vazio moral de um Estado que, tantas vezes, se omitiu diante do sofrimento urbano. A criação de um estoque público de habitações representa, nesse sentido, um gesto de reconciliação entre o ordenamento jurídico e as necessidades mais elementares da vida social.

Esse gesto, contudo, não se esgota na técnica nem no aparato normativo: ele exige uma transformação de mentalidades. É preciso superar a naturalização da casa própria como única forma legítima de pertencimento, desconstruir o imaginário que associa moradia à propriedade e recuperar a noção de que a cidade é bem comum, obra coletiva em permanente construção.

A locação social de imóveis públicos, se implementada, pode ser a chave para abrir novas portas de inclusão, mas seu sucesso dependerá da capacidade da sociedade de sustentar essa mudança de paradigma diante de resistências históricas e interesses enraizados. Encerra-se, portanto, esta obra com a consciência crítica de que os obstáculos são muitos e persistentes, mas também com a esperança de que é possível reinventar o futuro urbano brasileiro.

A reflexão final sobre o direito à moradia e à cidade reafirma que a concretização desses direitos exige mais do que boas intenções, demandando instrumentos jurídicos e vontade política capazes de enfrentar as causas estruturais da exclusão urbana. A locação social de imóveis públicos surge como alternativa concreta de transformação, pois recoloca o Estado como protagonista na gestão do espaço e na promoção da função social da propriedade.

O livro demonstra, portanto, que a moradia deve ser compreendida como parte de um projeto de sociedade que una equidade territorial, sustentabilidade e reconhecimento da dignidade humana. Essa convicção conduz naturalmente à conclusão geral, que consolida o modelo jurídico-

propositivo apresentado e propõe caminhos para que o direito à cidade deixe de ser promessa e se torne experiência vivida.

Se a cidade até aqui foi marcada pela desigualdade, nada impede que ela seja redesenhada pela solidariedade. Se a moradia foi tratada como mercadoria, ela pode ser resgatada como direito. A proposta aqui apresentada é, em última instância, um convite: a olhar para os vazios da cidade não como ruínas de um projeto fracassado, mas como sementes de um outro porvir. Um porvir em que o direito à cidade e à moradia não seja apenas promessa constitucional, mas realidade compartilhada.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri et al. *O que é Justiça Ambiental?* Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2009.

AGÊNCIA INFRA. *Locação social no MCMV é aposta para desenvolver PPPs no setor de habitação*. Blog Agência Infra, 28 fev. 2024. Disponível em: <https://agenciainfra.com/blog/locacao-social-no-mcmv-e-aposta-para-desenvolver-ppps-no-setor-de-habitacao/>.

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALEXY, Robert. *Constitucionalismo Discursivo*. Tradução/Organização de Luís Afonso Heck. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. *Dos instrumentos da política urbana*. In: MATTOS, Lianade Portilho (Org.). *Estatuto da Cidade comentado*. Belo Horizonte: Mandamento, 2002.

ALFONSIN, Betânia de Moraes et al. A ordem jurídico-urbanística nas trincheiras do Poder Judiciário. *Revista Direito, Estado e Sociedade*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 14, p. 421-453, 2016.

ALFONSIN, Betânia. *Repercussões da Nova Agenda Urbana no Direito Público e Privado no Brasil e na América Latina: o papel do Direito à Cidade*. In: BELLO, Enzo; KELLER, Rene José. *Curso de Direito à Cidade: Teoria e Prática*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

ALFONSIN, Betânia de Moraes; PEREIRA, Pedro Prazeres Fraga; LOPES, Débora Carina; ROCHA, Marco Antônio; BOLL, Helena Corrêa. 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*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 168-193, 2019.

ALFONSIN, Betânia de Moraes; LANFREDI, Eduarda Schilling. O direito à moradia digna: de direito fundamental à transformação em ativo financeiro. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 7, n. 12, p. 85–104, jan./jun. 2021.

ALMEIDA, Carlos Eduardo G. de. *Sustentabilidade dá lucro*. Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável, CEBDS, 2010.

ARAGÃO, Solange de. *Ensaio sobre a casa brasileira do século XIX* [livro eletrônico]. São Paulo: Blucher, 2017. E-book.

ARGENTINA. *Constitución de la Nación Argentina (1853)*. Texto reformado em 1949. Buenos Aires: Senado de la Nación, 1949. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/constitucion-nacion-argentina>

AZEVEDO, S.; CARDOSO, A. L. *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Revista Brasileira de Estudos Urbanos, 2013.

BALBIM, Renato. *Serviço de moradia social ou locação social: alternativas à política habitacional*. Brasília: IPEA, 2015. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5787/1/td_2134.pdf. A

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. *Ecuador mejorará su oferta de viviendas para población en situación de pobreza y vulnerabilidad*. 2023, Disponível em: <https://www.iadb.org/es/noticias/ecuador-mejorara-su-oferta-de-viviendas-para-poblacion-en-situacion-de-pobreza-y#:~:text=Seg%C3%BAn%20el%20Ministerio%20de%20Desarrollo,millones%20existentes%20en%20el%20pa%C3%ADs>.

BARBATO JR, Roberto. *Pluralismo jurídico e criminalidade brasileira*. in: WOLKMER, Antonio Carlos; QUINTANILHA, Francisco Veras Neto; LIXA, Ivone M.(orgs). *Pluralismo Jurídico: os novos caminhos da contemporaneidade*. São Paulo. 2 ed. Editora Saraiva. 2013.

BENDETTI, Caroline Rigon. *Habitação coletiva econômica: o caso de Heliópolis na cidade de São Paulo*. 2020. 163 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Arquitetura, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura – PROPAR, Porto Alegre, 2020.

BERNARDINI, Sidney Piochi; VENTINUCCIO, Renata Ungaro. Territórios cindidos: o bairro Bom Retiro e o conjunto habitacional Parque do Gato em São Paulo. *PARC – Pesq. em Arquit. e Constr.*, Cam

BIRNFELD, Carlos André. *Cidadania Ecológica*. Pelotas: Delfos, 2006.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Apresentação de Celso Lafer. Nova edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOLETIM DO DEPARTAMENTO ESTADUAL DO TRABALHO DE SÃO PAULO. *Condições de trabalho nas indústrias do Estado de São Paulo*. In. *Boletim do Departamento Estadual do Trabalho de São Paulo*,

ano V, 3º trimestre, 1916.

BONDUKI, Nabil Georges. Origem da habitação social no Brasil. *Análise Social*, v. XXIX, n. 3, 1994.

BONDUKI, Nabil. *Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

BONDUKI, Nabil. Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida. *Teoria e Debate*, v. 22, n. maio/ju 2009.

BOURDIEU, Pierre. Las formas del Capital. In: *Poder, derecho y clases sociales*, vol 2, Bilbao: Desclée de Brouwer, 2001.

BORJA, Jordi. Ciudadanía y espacio público. *Ambiente y Desarrollo*, Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, v. XIV, n. 3, set. 1998.

BORJA, Jordi e CASTELLS, Manuel. *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madri: Taurus, Habitat, 1997.

BORJA, Jordi; MUXÍ, Zaida. *Espacio publico, ciudad y ciudadanía*. Barcelona: Electa, 2000.

BRASIL. Atas da segunda, terceira e quarta reunião ordinária da Subcomissão da Questão Urbana e Transportes. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, Brasília, ano I, n. 95, supl., p. 26-59, 16 jul. 1987.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Emenda nº 2P01693-6, de 1987, à Proposta de Constituição. In: BRASIL. Congresso Nacional. *Anais da Assembleia Nacional Constituinte: 1987-1988*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1988. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br>.

BRASIL. *Plano Nacional de Habitação*, 2009.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Compra Assistida chega a 1.500 beneficiados na reconstrução do RS*. Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/noticias-1/noticia-mcid-1123>.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. *População em Situação de Rua: Diagnóstico com base nos dados e informações disponíveis em registros administrativos e sistemas do Governo Federal*. Brasília, DF: MDHC, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/publicacoes/relatorio-201cpopulacao-em-situacao-de-rua-diagnostico-com-base-nos>

dados-e-informacoes-disponiveis-em-registros-administrativos-e-sistemas-do-governo-federal201d.

BRASIL. *Proposta de Emenda à Constituição nº 80, de 2019*. Altera os artigos 182 e 186 da Constituição Federal para dispor sobre a função social da propriedade urbana e rural. Apresentação: Flávio Bolsonaro. Brasília, DF: Senado Federal, 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 1127358 AgR. Relator(a): Min. Rosa Weber, Primeira Turma, julgado em 31/08/2018, Processo Eletrônico DJe-194 Divulg 14-09-2018 Public 17-09-2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. *Cenários: o Brasil que queremos em 2050*. Brasília: Secretaria Nacional de Planejamento, Subsecretaria de Programas de Infraestrutura e Planejamento Territorial/ SEPLAN/MPO, 2025.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O segundo consenso de Washington e a quase-estagnação da economia brasileira. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 23, n. 3, p. 343-375, jul./set. 2003.

BRITO, Juliana Nunes de Sá; FORMOSO, Carlo Torres; ECHEVESTE, Márcia Elisa S. Análise de dados de reclamações em empreendimentos habitacionais de interesse social: estudo no Programa de Arrendamento Residencial. *Ambiente Construído, Porto Alegre, v. 11, n. 4, p. 151-166, out./dez. 2011*.

BRODIEZ-DOLINO, A. e RAVON, B. *Le sans-abrisme au XX e siècle: reconfigurations d'un problème public*. In: PICHON, P.; GIROLA, C. e JOUVE, E. (coordonné par). *Au temps du sans-abrisme: enquêtes de terrain et problème public*. Saint-Étienne, Publications de l'Université de Saint-Étienne. 2016.

BRUEY, Alison J. Limitless Land and the Redefinition of Rights: Popular Mobilisation and the Limits of Neoliberalism in Chile, 1973–1985. *Journal of Latin American Studies*, Volume 44, Issue 3, August 2012

BUCCI. Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

CAFRUNE, Marcelo Eibs. O direito à cidade no Brasil: construção teórica, reivindicação e exercício de direitos. *Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos*. V. 4, n. 1, jan/jun 2016.

CAFRUNE, Marcelo Eibs; SILVA, Marcela Simões; MELO, Thamara Madeiro. *O direito à moradia entre a relativização e a invisibilidade*:

o posicionamento do Supremo Tribunal Federal nas Reclamações Constitucionais relacionadas à ADPF nº 828. Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU, Belo Horizonte, ano 8, n. 14, p. 39-66, jan./jul. 2022.

CALABRESI, Guido; MELAMED, A. Douglas. Property rules, liability rules, and inalienability: one view of the cathedral. *Harvard Law Review*, Cambridge, v. 85, n. 6, p. 1089-1128, abr. 1972.

CAMARGO, Frank Molano. El derecho a la ciudad: de Henri Lefebvre a los análisis sobre la ciudad capitalista contemporánea. FOLIOS, Segunda época, n. 44, Segundo semestre, Bogotá, 2016.

CAMPOS, Luis Medina; BERNASCONI, Oriana Ramírez. Ciudad, Estallido Social y Disputa Gráfica. *Atenea*, n. 524, p. 111-128, 2021.

CANO, Verónica; SOFFIA, Magdalena. Los estudios sobre migración internacional en Chile: apuntes y comentarios para una agenda de investigación actualizada. *Papeles de Población*, Toluca, v. 61, p. 129-154, 2009.

CARTA DA SOCIEDADE CIVIL BRASILEIRA SOBRE A NOVA AGENDA URBANA. A ser adotada no Habitat III. Quito: 2016.

CARTA MUNDIAL PELO DIREITO À CIDADE. Fórum Social Mundial Policêntrico. Porto Alegre: 2005. Disponível em: <https://www.right2city.org/wp-content/uploads/2019/09/Carta-Mundial-pelo-Direito-à-Cidade.pdf>.

CASTELLS, Manuel. *The Urban Question: A Marxist Approach*. 1. ed. Cambridge, MA: The MIT Press, 1979.

CÓCOLA GANT, Agustín. Holiday rentals: the new gentrification battlefield. *Sociological Research Online*, v. 21, n. 3, p. 1-9, 2016.

COMISIÓN NACIONAL DE VIVIENDA. *Metodología para la estimación del déficit cualitativo de vivienda en México 2022*. Ciudad de México: CONAVI, 2022.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). *Projetos-piloto de locação social para parcerias público-privadas têm diretrizes atualizadas*. Portal CNM, 05 mar. 2025. Disponível em: <https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/projetos-piloto-de-locacao-social-para-parcerias-publico-privadas-tem-diretrizes-atualizadas>.

CONTRERAS, Aníbal Pérez. *La política en terreno: clientelismo en sectores populares urbanos durante la posdictadura (1992-2012)*.

In: ANGELCOS, Nicolás; PÉREZ, Miguel. *Vivir con dignidad: Transformaciones sociales y políticas de los sectores populares em Chile*. Santiago de Chile: FCE, 2023.

COSTA, Carlos Magno Miqueri da. *Direito urbanístico comparado: planejamento urbano – das constituições aos tribunais luso-brasileiros*. Curitiba: Juruá, 2009.

CHILE. Decreto nº 27, de 29 de julho de 2016. Reglamenta el Programa de Mejoramiento de Viviendas y Barrios. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, 10 fev. 2018.

CRUZ, Arthur Votto. *A cidade como direito fundamental: pressupostos jurídicos para o reconhecimento do Direito à Cidade como norma de direito fundamental*. São Paulo: Editora Dialética. 2021.

CRUZ, Arthur Votto; BIRNFELD, Carlos André Sousa. Pluralismo jurídico nas favelas brasileiras: observações acerca da legitimidade. *Crítica y Resistencias. Revista de conflictos sociales latinoamericanos*, [S. l.], n. 12, p. 69-84, 2023.

CRUZ, Arthur Votto; GIACOBBO, Guilherme Estima. O impasse da política urbana e o direito à cidade: o desafio dos governos locais na definição e fiscalização da função social da propriedade urbana. *Seminário Internacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea*. UNISC. Santa Cruz do Sul, 2019.

CRUZ, Arthur Votto; HERMANY, Ricardo. *Para além de apenas um teto: a ideia de housing first como caminho para o alcance da cidadania plena*. In: Clóvis Gorczewski; Sherydan Engler Lara. (Org.). *Reflexões sobre cidadania*. 1ed.Porto Alegre: Freepress, 2024, v. 1, p. 1-363.

CRUZ, Arthur Votto; HERMANY, Ricardo. Políticas Públicas de Aluguel Social e a Constituição de um Estoque Público de Moradias no Brasil: o Papel do Poder Local, Modalidades, Aplicação e Possíveis Resultados. *Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico v. 1 (ago./set. 2005)-*.— Porto Alegre: Magister, 2005- Bimestral v. 108 (jun./jul. 2023). 2023.

CRUZ, Arthur Votto; HERMANY, Ricardo. *Estratégias urbanas para um futuro sustentável: habitação e gestão de crises nas cidades*. In: HERMANY, Ricardo et al. (Org.). *Os grandes temas do municipalismo: municípios resilientes a catástrofes*. v. 11 Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, 2025.

CRUZ, H. D. *Os morros cariocas no novo regime: notas de reportagem*. Rio de Janeiro: [s.n.], 1941

DALLARI, Adilson Abreu. *Instrumentos da política urbana*. In: DALLARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sérgio (Org.). *Estatuto da Cidade*. São Paulo: Malheiros, 2002.

DAVIS, Mike. *Planeta de Ciudades Miseria*, Madrid: Akal, 2016.

DARDOT, P.; LAVAL, C. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. Barcelona: Gedisa, 2013.

DARDOT, Pierre; GUEGÉN, Haud; LAVAL, Christian; SAUVÊTRE, Pierre. *La opción por la guerra civil: outra historia del neoliberalismo*. LOM Ediciones: Santiago, 2024

DE FRUTOS REVILLA, César. *La función social de la propiedad de las viviendas*. 2025. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Derecho) — Universidad de Valladolid, 2025.

DISNEY, Richard; LUO, Guannan. The right to buy public housing in Britain: a welfare analysis. *Journal of Housing Economics*, v. 35, p. 51-68, 2017.

DOS SANTOS, Theotonio. *Del terror a la esperanza: auge y decadencia del neoliberalismo*. Caracas: Monte Ávila Editores-Latinoamericana, 2007.

D'OTTAVIANO, Camila. Política habitacional no Brasil e programa de locação social paulistano. *Caderno CRH*, Salvador, v. 27, n. 71, p. 255-266, maio/ago. 2014.

DOUZINAS, Costas; WARRINGTON, Ronnie. *Justice Miscarried: ethics, aesthetics and the law*. Londres: Harvester Wheatsheaf, 1994.

DOWBOR, Ladislau. *O que é poder local*. Ebook. Imperatriz: Ética, 2016. Disponível em: < http://dowbor.org/blog/wp-content/uploads/2012/06/Dowbor-_Poder-Local-portal.pdf >

DUCCI, M.E. Chile: el lado oscuro de uma política de vivienda exitosa. *Eure*, 23 (69), 1997.

DULCI, Maria Teresa Spyer; SADIVIA, Vania Alvarado. El *Estallido Social* en Chile: ¿rumbo a un Nuevo Constitucionalismo? *R. Katál.*, Florianópolis, v. 24, n. 1, p. 43-52, jan./abr. 2021

ECUADOR. *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Asamblea Constituyente, 2009. Disponível em: <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/constitucion>.

EDELMAN, Bernard. *O Direito Captado pela Fotografia*. Coimbra: Centelha, 1976.

ENGELS, Friedrich. *Carta a Bloch*, 21/9/1890. In: MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Obras escogidas de Marx y Engels*. Madrid: Fundamentos, 1975. 2 v.

ESPINOSA, Mario Millones. *Neoliberalismo en América Latina: una interpretación desde la ideología en Žižek*. Sociológica, v. 28, n. 79, p. 51-78, 2013.

FACCENDA, G. A.; LEAL, R. G. Características e participações da administração pública descentralizada nas políticas públicas de regularização fundiária. *Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)*, [S. l.], v. 10, n. 2, p. 327–346, 2025. DOI: 10.25245/rdspp.v10i2.1048. Disponível em: <https://portal.unifafibe.com.br:443/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/article/view/1048>.

FAGNANI, Eduardo. *Política Habitacional*. In: DI GIOVANI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio (Org.). *Dicionário de Políticas Públicas*. São Paulo: Editora UNESP, 2018.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: a formação do patronato brasileiro*. Porto Alegre: Globo, 1979.

FAUSTO, Boris. *A Revolução de 1930*. História e Historiografia. 11. Ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.

FERNANDES, E. *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*. Del Rey, 2007.

FERNANDES, Edésio. Do Código Civil ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil. In: VALENÇA, Márcio Moraes (Org.). *Cidade (i)Legal*. Rio de Janeiro, Mauad, 2008.

FERNANDES, Edésio. *Regularização de assentamentos informais na América Latina*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2011. (Série Foco em Políticas Fundiárias). Disponível em: <https://www.lincolninst.edu/publications/policy-focus-reports/regularizacao-de-assentamentos-informais-na-america-latina>.

FERNANDES, Florestan. *A integração do negro na sociedade de classes*. São Paulo: Nacional, 1965.

FERNANDES, Karina Macedo et BRAGATO, Fernanda Frizzo. *Ocupar e resistir! A luta pela moradia e o Direito à Cidade no contexto da cidade da capital Porto Alegre*. In Bello, Enzo et KELLER, Rene José (Org.).

Curso de Direito à Cidade: teoria e prática. Lumen Juris. Rio de Janeiro, 2018.

FERNANDES, Florestan. *A integração do negro na sociedade de classes*. São Paulo:

Companhia Editora Nacional, 2008.

FERRARA, Luciana Nicolau; GONSALES, Talita Anzei; COMARÚ, Francisco de Assis. Espoliação urbana e insurgência: conflitos e contradições sobre produção imobiliária e moradia a partir de ocupações recentes em São Paulo. *Cadernos Metrópole, São Paulo*, v. 21, n. 46, p. 807-829, set./dez. 2019

FIGUEROA, Walter. *O déficit de moradia na Guatemala: uma proposta de padronização internacional*. ANACОВI, 2022. Disponível em: <https://anacovi.gt/deficit-vivienda-guatemala-propuesta-estandarizacion-internacional/>. Acesso em: 22 set. 2025.

FIORENTINO, Mariana Louzado; BALBINO, Michelle Lucas Cardoso. A construção jurisprudencial do direito à moradia no Supremo Tribunal Federal pautada pela efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana. *Revista Jurídica Luso-Brasileira, [S. l.]*, v. 5, p. 1331-1359, 2019.

FLEIUSS, Max. *História da cidade do Rio de Janeiro*. São Paulo: Melhoramentos, 1928

FOLLONI, André Parmo. Complexidade, direito e normas jurídicas como emergências. *Revista Direito e Práxis, Rio de Janeiro*, v. 8, n. 2, p. 905-941, 2017

FÖRSTER, Wolfgang. Social Housing Policies in Vienna, Austria: A Contribution to Social Cohesion. In: *The new tenement: tradition and modernity, Glasgow School of Art*, 2013.

FOUCAULT, M. 2008. *Segurança, Território, População*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FOUCAULT, Michel. Foucault Responde a Sartre. In: MOTTA, Manoel Barros da (org.). *Ditos e Escritos, volume VII: Arte, Epistemologia, Filosofia e História da Medicina*. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2011.

FREYRE, Gilberto. *Sobrados e Mucambos*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1961.

FREYRE, Gilberto. *Casa-grande & senzala*. 42. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit habitacional e inadequação de moradias no Brasil*. Principais resultados para o período de 2016 a 2019. 2020. Disponível em: <<http://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>>

GARGARELLA, R. Nuevo constitucionalismo latino-americano. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 27, n. 1, 2018.

GIACOBBO, Guilherme Estima. *Participação e controle social na gestão municipal no Brasil e em Portugal: uma análise à luz do direito social de Gurvitch*. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, Santa Cruz do Sul, 2014.

GIACOBBO, Guilherme E.; HERMANY, Ricardo. A emergência do Pluralismo Jurídico na ordem jurídica brasileira – o direito de laje – Lei nº 13.465/17 – na perspectiva do Direito Social Condensado de Gurvitch. *Revista Culturas Jurídicas*, Niterói, v. 4, n. 9, p. 198-221, 2017.

GIACOBBO, Guilherme Estima; HERMANY, Ricardo. Os impasses da política urbana frente à garantia do direito à cidade no Brasil: o desafio dos governos locais na definição e fiscalização da função social da propriedade urbana e recuperação de mais-valias urbanísticas. *Revista Culturas Jurídicas*, Niterói Vol. 6, Núm. 14, mai./ago., 2019.

GIACOBBO, Guilherme Estima; HERMANY, Ricardo. O direito à cidade e a política urbana no capitalismo periférico: considerações sobre o desenvolvimento dos marcos regulatórios urbanísticos na América Latina. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 3, p. 1253-1286, 2023.

GOMES, Ana Maria Isar dos Santos. *O direito à cidade sob uma perspectiva jurídico-sociológica*. *Revista Direito FGV*. São Paulo, v. 14 n. 2, p. 492-512, maio-ago. 2018.

GORELIK, A. A produção da “cidade latino-americana”. *Tempo Social*, v. 17, n. 1, p. 111–133, 2005.

GOULART, Nestor Reis Filho. *Evolução urbana do Brasil*. Pioneira. São Paulo, 1968.

GREATER LONDON AUTHORITY. *London Housing Strategy*. Londres: GLA, 2018. Disponível em: <https://www.london.gov.uk/what-we-do/housing-and-land>.

GREATER LONDON AUTHORITY. *Housing in London: the evidence base 2024*. Londres: GLA, 2024. Disponível em: <https://data.london.gov>.

uk/dataset/housing-in-london.

GUERREIRO, Isadora de Andrade. O aluguel como gestão da insegurança habitacional: possibilidades de securitização do direito à moradia. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 22, n. 49, p. 729-756, set./dez. 2020.

GUATEMALA. *Constitución Política de la República de Guatemala*. Ciudad de Guatemala: Asamblea Nacional Constituyente, 1985. Disponível em: https://www.constituteproject.org/constitution/Guatemala_1993.pdf.

GURVITCH, Georges. *La idea del derecho social: noción y sistema del derecho social*. Tradução de Miguel Angel Cabra de Luna. Granada: Comares, 2005.

GZH. *Ato marca oficialmente o início das obras do Assentamento 20 de Novembro*. GaúchaZH, 20 nov. 2024. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/colunistas/rodrigo-lobes/noticia/2024/11/ato-marca-oficialmente-o-inicio-das-obras-do-assentamento-20-de-novembro-cm42zy48301do013bgxyx03yp.html>.

HABITAT INTERNATIONAL COALITION. *Declaraciones de organizaciones de la sociedad civil ante la XVII Asamblea de MINURVI*. Disponível em: <https://www.hic-net.org/es/declaraciones-de-organizaciones-de-la-sociedad-civil-ante-la-xvii-assembly-de-minurvi/>.

HAILA, Anne. *Urban land rent: Singapore as a property state*. Chichester, West Sussex: Wiley Blackwell, 2016.

HARDOY, Jorge Enrique. El rol de la urbanización en la modernización de América Latina. In: HARDOY, Jorge Enrique. *Las ciudades en América Latina: seis ensayos sobre la urbanización contemporánea*. Buenos Aires: Paidós, 1972.

HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. *Commonwealth*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2009.

HART, Herbert. *O conceito de direito*. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1994.

HARVEY, David. *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Ediciones Akal, 2007

HARVEY, David. The Right to the City. *New Left Review*, n. 53, Sept/Oct. London, 2008.

HARVEY, David. *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. Martins Fontes, São Paulo, 2016.

HERSCOVICI, Alain. *History of Sciences and Epistemology*. In: VALUE, Historicity, and Economic Epistemology. Cham: Palgrave Macmillan, 2023.

HIDALGO, Rodrigo. Vivienda social y espacio urbano en Santiago de Chile: Una mirada retrospectiva a la acción del Estado en las primeras décadas del Siglo XX. *EURE (Santiago)*, Santiago, v. 28, n. 83, p. 83-106, mayo 2002. Disponible en <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612002008300006&lng=es&nrm=iso>. accedido en 22 sept. 2025.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. José Olympio. Rio de Janeiro, 1971.

HUMAN RIGHTS WATCH. “*We Deserve to Have a Place to Live*”: How US Underfunding Public Housing Harms Rights in New York, New Mexico, and Beyond. 2022. disponível em: <https://www.hrw.org/report/2022/09/27/we-deserve-have-place-live/how-us-underfunding-public-housing-harms-rights-new>

IEHRING, Rudolph Von. *A luta pelo Direito*. Valinhos: Montecristo Editora, 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO (IBDU). *Relatório Despejo Zero: Impactos dos despejos durante a pandemia de COVID-19 no Brasil*. São Paulo: IBDU, 2021.

INSTITUTO CIDADANIA. *Projeto Moradia*. São Paulo: Instituto Cidadania, 2000.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS – INDEC. *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022: Condiciones habitacionales de la población, los hogares y las viviendas*. Buenos Aires: INDEC, 2023.

IVO, Any Brito Leal. *A agenda habitat das nações unidas sobre as cidades: novas incursões na produção dos estudos urbanos*. In: IVO, Anete Brito Leal, ed. *A reinvenção do desenvolvimento: agências multilaterais e produção sociológica* [online]. Salvador: EDUFBA, 2016

JACOBI, Pedro. *A cidade e os cidadãos*. Lua Nova, v. 2, n. 4, 1986.

JOHN, Vanderley M. *Sustentabilidade na produção da habitação de*

interesse social. In: NUNES, Tarcisio; et al. (Org.). *Sustentabilidade urbana: impactos do desenvolvimento econômico e suas consequências sobre o processo de urbanização em países emergentes: textos para as discussões da Rio+20: volume 3 habitação social e sustentabilidade*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2015.

JOHNS HOPKINS UNIVERSITY. Population Information Program. Meeting the urban challenge. *Population Reports*, v. 30, n. 14, Series M, n. 16, Fall 2002. Special topics. Baltimore: The Johns Hopkins University, Center for Communication Programs, 2002.

KADI, Justin. Recommodifying housing in formerly “red” Vienna? *Housing, Theory and Society*, v. 32, n. 3, p. 247–265, 2015

KARLAN, Dean; APPEL, Jacob. *Mais do que boas intenções: entenda como a nova economia está ajudando na erradicação da pobreza mundial*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

KAUCHAKJE, Samira; SCHEFFER, Sandra Maria. *Políticas públicas sociais*. Curitiba: Intersaberes, 2017. E-book (Edição Kindle).

KHOLODILIN, Konstantin Arkadievich; KOHL, Sebastian; MÜLLER, Florian. The rise and fall of social housing? Housing decommodification in long-run comparison. *Journal of Social Policy*, Cambridge, v. 53, p. 970-996, 2024.

KOHARA, Luiz; COMARU, Francisco; FERRO, Maria Carolina. Pela retomada dos programas de locação social. *ObservaSP*, [s.l.], 22 abr. 2015. Disponível em: <https://observasp.wordpress.com/2015/04/22/pela-retomada-dos-programas-de-locacao-social/>.

KOHARA, Luiz; COMARU, Francisco; FERRO, Maria Carolina. Locação social como alternativa ao problema da habitação popular na região central de São Paulo. In: GARCÍA, Ariel et al. (Org.). *Espacio y poder en las políticas de desarrollo del siglo XXI*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ariel Oscar García, 2014.

LEAL, Rogério Gesta. Fundamentos filosófico-políticos do fenômeno da corrupção: considerações preliminares. *Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito – UFRGS*, v. 7, n. 1, 2012

LEFEBVRE, Henri. Les nouveaux ensembles urbains. Un cas concret: Lacq-Mourenx et les problèmes urbains de la nouvelle classe ouvrière. *Revue française de sociologie*, v. 1, n. 2, 1960.

LEFEBVRE, Henri. *Critique de la vie quotidienne, III. De la modernité au*

modernisme (Pour une métaphilosophie du quotidien). Paris: L'Arche, 1981.

LEFEBVRE, Henri. *Espaço e política*. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Editora Centauro, 2017.

LEVENZON, Fernanda; TEDESCHI, Sebastian. *El derecho a la ciudad en las reformas legales de algunos países de América Latina*. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. *Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

LIMA, George Marmelstein. *Efetivação Judicial dos Direitos Econômicos, Sociais e*

Culturais. Dissertação de mestrado. Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará,

2005.

LOUREIRO, Maria Rita *et al.* *Democracia, Arenas decisórias e Políticas Públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida*. Brasília: Ipea, 2013.

LOURENÇO, L.A.B. *A oeste das minas: escravos, índios e homens livres numa fronteira oitocentista Triângulo Mineiro (1750-1861)* [online]. Uberlândia: EDUFU, 2005, 353 p. ISBN 978-85-7078-516- 9. <https://doi.org/10.7476/9788570785169>.

MADDEN, David J.; MARCUSE, Peter. *In defense of housing: the politics of crisis*. 2. ed. London; New York: Verso, 2024.

MARCUSE, Herbert. *A Ideologia da Sociedade Industrial*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

MARICATO, Ermínia. Autoconstrução, a arquitetura possível. In: MARICATO, Ermínia (org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa-Omega, 1979.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília *et al.* *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 2 ed, Petrópolis: Vozes, 2000.

MARICATO, Ermínia. Metrôpole, legislação e desigualdade. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 151-167, 2003.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*.

Petrópolis: Editora Vozes, 2008.

MARICATO, Ermínia. *Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação*. Revista Cadernos Metrópole 21, 10 sem. 2009.

MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis, Editora Vozes, 2017.

MARTINS, Margarida Salema D'Oliveira. *O princípio da subsidiariedade em perspectiva jurídico-política*. Coimbra: Coimbra editora, 2003.

MASTRODI, Josué; ROSMANINHO, Mariane Dantas. O direito fundamental à moradia e a existência efetiva da reserva do possível. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, Curitiba, v. 14, n. 14, p. 113-134, jul./dez. 2013.

MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Q.; CHAVES, Carina; FREITAS, Mariana Fernandes. Um sonho à venda: a comercialização dos imóveis do PMCMV – faixa 1. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 24, n. 55, p. 1187-1213, set./dez. 2022.

MELO, Marcus André. *O Estado, o boom do século e a crise da habitação: Rio de Janeiro e Recife (1937-1946)*, in: FERNANDES, Ana e GOMES, Marco Aurélio (org.). *Cidade e História*. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 1992.

MELO, Wanderson Fabio de. A ditadura, a questão da moradia e a modernização excludente: Roberto Campos em defesa do Sistema Financeiro da Habitação. *Espaço de interlocução em ciências humanas*, Rio de Janeiro, n. 17, ano IX, p. 1-14, abr./2013.

MÉNDEZ, Mary; MEDERO, Santiago; CAJADE, Martín; CANÉN, Pablo. Soluciones dispersas: Entre los ensayos de densificación urbana y la política de consumo de periferias, 2005-2020. In: MÉNDEZ, Mary; MEDERO, Santiago; CAJADE, Martín; CANÉN, Pablo. *Casas Comunes: Arquitectura para la vivienda social en Uruguay*. Montevideo: Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de la República, 2024.

MÉNDEZ, E. L. P.; PÉREZ, F. J. M. La voracidad del turismo y el derecho a la ciudad. *El Cotidiano*, [S. l.], v. 33, n. 209, p. 97-109, mayo-jun. 2018.

MENEZES, Rafael Lessa V. de Sá. *Crítica do direito à moradia e das políticas públicas habitacionais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

MEXICO. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

Promulgada em 1917. Ciudad de México: Congreso de la Unión, 1917. Disponível em: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>.

MILAD, Valentina Abufhele. *De pobladores a pobres urbanos: las prácticas políticas de los asentamientos informales*. In: ANGELCOS, Nicolás; PÉREZ, Miguel. *Vivir con dignidad: Transformaciones sociales y políticas de los sectores populares em Chile*. Santiago de Chile: FCE, 2023.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. BRASIL. *Entenda os projetos de PPP de Habitação para Locação Social: Como forma de enfrentamento à problemática habitacional, modelo de PPP foi apresentado em webinar nesta quarta-feira (11)*. Portal Gov.br, 14 jun. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/noticias-1/noticia-mcid-n-1292>.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *MCMV – Reconstrução*. Portal Gov.br, publicado em 29 jan. 2025. Disponível em: <http://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/habitacao/programa-minha-casa-minha-vida/mcmv-reconstrucao>.

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. *Catastro de campamentos 2022: Presentación de resultados*. Disponível em: <https://www.minvu.gob.cl/catastro-campamentos-2022/>

MIOZZO, Pablo Castro. *Direitos fundamentais sociais sem princípios ou ponderações: bases para uma (re)construção dogmática*. Rio de Janeiro: Marcial Pons, 2024.

MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo IV – Direitos Fundamentais. 4. ed. Coimbra: Coimbra, 2008.

MOREIRA, V. S. et al. “Minha Casa, Minha Vida” em números: quais conclusões podemos extrair? In: *Encontro Brasileiro de Administração Pública*, 4., 2017, João Pessoa. Anais [...]. João Pessoa: [s.n.], 2017.

MOURA, Emerson Affonso da Costa. A constitucionalização do direito da cidade. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 9, n. 3, p. 527-542, set./dez. 2017.

MUMFORD, Lewis. *A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas*. Rio de Janeiro, Martins Fontes, 1998.

MUJICA, Fernando Díaz. *Mitos y hechos del Programa de Vivienda Básica en Santiago de Chile: una mirada desde los beneficiarios*. [Tesis de

Magíster]. Universidad de Chile, 1997.

MUKAI, Toshio. *Direito e legislação urbanística no Brasil: (história-teoria-prática)*. São Paul: Saraiva, 1988.

MÜLLER, Friedich. *Quem é o povo: A questão fundamental da democracia*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

MURPHY, Edward. *Por un hogar digno: El derecho a la vivienda en los márgenes del Chile urbano, 1960-2010*. Santiago de Chile: LOM Ediciones, 2021.

NATIONAL LOW INCOME HOUSING COALITION. *HOW DID WE GET HERE? A QUICK REVIEW OF PUBLIC HOUSING HISTORY: A New Deal Program with Segregationist Beginnings*. 2019. disponível em: <https://nlihc.org/resource/public-housing-history>

NEVES, André Lemoine. *A transferência da cidade portuguesa para o Brasil – 1532 – 1640*. Tese de Doutorado – Universidade Federal de Pernambuco. CAC. Desenvolvimento Urbano. Recife. 2009.

NUNES, Edson de Oliveira. *A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de; NUÑEZ, Izabel Saenger. Os direitos à moradia e à propriedade: um estudo de caso da regularização fundiária urbana em favelas cariocas. *Direitos Fundamentais & Justiça*, ano 8, n. 26, p. 78–110, jan./mar. 2014.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. *Estatuto da cidade: para compreender*. IBAM/DUMA. Rio de Janeiro, 2001.

ONU. Department of Economic and Social Affairs, Population Division. *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision, custom data acquired via website*. 2018.

ONU. *Relatório da Relatora Especial para o Direito à Moradia Adequada, 10 ago A/67/286*. 2012,

ONU-HABITAT. *Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos*. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/agencia/onu-habitat/>. 2024.

ONU-HABITAT. Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos. *The Vancouver Declaration nn Human Settlements, 1976a*.

Disponível em: <<http://habitat.igc.org/vancouver/van-decl.htm>>.

ONU-HABITAT. Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos. *The Vancouver Action Plan, 1976b*. Disponível em: <<http://habitat.igc.org/vancouver/vp-intr.htm>>.

ONU-HABITAT. *Déficit habitacional en América Latina y el Caribe: una herramienta para el diagnóstico y el desarrollo de políticas efectivas en vivienda y hábitat*. Nairobi: ONU-Habitat, 2015.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Social housing: a key part of past and future housing policy*. Paris: OECD Publishing, 2025.

PARANÁ (Estado). Tribunal de Justiça. *Agravo de Instrumento n.º 0031344-46.2021.8.16.0000*. Relator: Desembargador Luiz Henrique Miranda. 18ª Câmara Cível, julgado em 24 nov. 2021, publicado em 25 nov. 2021.

PEARSON, Carol L. et al. *The applicability of Housing First models to homeless persons with serious mental illness: final report*. Washington, D.C.: U.S. Department of Housing and Urban Development, Office of Policy Development and Research, 2007.

PORTO, Aline L.G. et al. A Influência “Hausmanniana” nas Intervenções Urbanísticas em Cidades Brasileiras. *VII Encontro Latino-Americano de Pós-Graduação – Universidade do Vale do Paraíba*. Anais. São José dos Campos. 2007.

PORTUGAL. *Lei n. 83, de 3 de setembro de 2019*. Diário da República n. 171/2019, Série I de 2019-09-05.

PRADILLA COBOS, Emilio. *La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina*. Cadernos Metrópole, São Paulo, v. 16, n. 31, p. 37-60, jun. 2014.

PRIETO, Gustavo Francisco Teixeira. A aliança entre terra e capital na ditadura brasileira. *Mercator, Fortaleza*, v. 16, e16003, 2017.

PROYECTO DE BROOKINGS-BERN SOBRE DESPLAZAMIENTO INTERNO. *Directrices operacionales del IASC sobre la protección de las personas en situaciones de desastres naturales*. Washington, D.C., mayo 2011.

RAMOS, Elsa. “Les origines”: La tension entre appartenance familiale et identité individuelle. *Dossiê: Pertencimentos, individualização e*

subjetividades. Civitas, Rev. Ciênc. Soc. 11 (1). Jan-Apr 2011

RECH, Adir Ubaldio; RECH, Adivandro. *Cidade sustentável: Direito Urbanístico e Ambiental – Instrumentos de Planejamento*. Caxias do Sul, EDUCS, 2016.

REIS, Fabio Wanderley. *Clientelismo*. In: DI GIOVANI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio (Org.). *Dicionário de Políticas Públicas*. São Paulo: Editora UNESP, 2018.

RIO GRANDE DO SUL. *Defesa Civil atualiza balanço das enchentes no RS – Boletim 24/4*. Porto Alegre: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 25 abr. 2025. Disponível em: <https://www.estado.rs.gov.br/defesa-civil-atualiza-balanco-das-enchentes-no-rs-24-4>

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Habitação. *Moradias temporárias destinadas às famílias atingidas pelas enchentes em Porto Alegre serão entregues até março*. Porto Alegre, 2025. Disponível em: <https://habitacao.rs.gov.br/moradias-temporarias-destinadas-as-familias-atingidas-pelas-enchentes-em-porto-alegre-serao-entregues-ate-marco>.

ROCHA, Lia de Mattos. Associativismo de moradores de favelas cariocas e criminalização. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 65, p. 475-494, 2018. ISSN 2178-1494.

RODRÍGUEZ, Juan Pablo. *Mapeando la ciudad neoliberal: vida buena y vida digna em el movimiento de pobladoras y pobladores contemporáneo*. In: ANGELCOS, Nicolás; PÉREZ, Miguel. *Vivir con dignidad: Transformaciones sociales y políticas de los sectores populares em Chile*. Santiago de Chile: FCE, 2023.

ROLNIK, Raquel. *Cada um no seu lugar*. Dissertação de mestrado apresentada à FAU-USP. São Paulo: mimeo, 1981.

ROLNIK, Raquel. Para além da lei: legislação urbanística e cidadania (São Paulo 1886-1936). In: SOUZA, Maria Adélia A.; LINS, Sonia C.; SANTOS, Maria do Pilar C.; SANTOS, Murilo da Costa (Org.). *Metrópole e Globalização – Conhecendo a cidade de São Paulo*. São Paulo: Editora CEDESP, 1999.

ROLNIK, Raquel; SAULE JÚNIOR, Nelson (Coord.). *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Polis – Instituto de Estudos Formação e Assessoria em Políticas Sociais; Caixa Econômica Federal. Apoio Comissão de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República, Câmara dos Deputados Brasília, 2001.

ROLNIK, Raquel (Coord.). Ferramentas para avaliação da inserção urbana dos empreendimentos do MCMV. São Paulo: Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, LabCidade, 2014. Disponível em: https://ppl-ai-file-upload.s3.amazonaws.com/web/direct-files/63355116/02049eec-607d-4a0f-add6-eff6e91c0bfe/2014_Pesquisa_MCMV_Relatorio_Final.pdf.

ROLNIK, Raquel. *Guerra dos Lugares*, São Paulo: Boitempo, 2019.

ROLNIK, Raquel. *A crise de moradia no Reino Unido só piora*. LabCidade – FAU-USP, 3 abr. 2019. Disponível em: <<https://www.labcidade.fau.usp.br/a-crise-de-moradia-no-reino-unido-so-piora/>>

ROY, Ananya. Urban informality: Toward an epistemology of planning. *Journal of the American Planning Association*, Chicago, v. 71, n. 2, p. 147–158, spring 2005.

SANCHES, Nanashara D'Ávila; SOARES, P. R. R. *Políticas de Habitação Popular no centro de Porto Alegre/RS: entre o Estado e a organização social*. In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 17., 2017, São Paulo. Anais. São Paulo: ANPUR, 2017

SANCHES, Nanashara D'Ávila; ALVES, Luiza Helena. A ocupação “Lanceiros Negros” e a judicialização da disputa fundiária. *Seminário Conflictos Urbanos y Ambientales, Derecho y Espacio Públicos. Los Polvorines/Buenos Aires*, 27-28 Out. 2016.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Notas sobre a história jurídico-social de Pasárgada*. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. *Introdução crítica do direito*. 4. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1993.

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo, EdUSP, 2012.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: EDUSP, 2018.

SANTOS, Cynthia Adrielle da Silva; COSTA, Alessandra. Empresas e ditadura civil-militar brasileira: os editoriais do jornal Folha de S. Paulo em uma perspectiva histórica. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 20, n. 5, p. 688-707, set./out. 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang. O Direito Fundamental à Moradia na Constituição: Algumas Anotações a Respeito de seu Contexto, Conteúdo e Possível Eficácia. *Revista Brasileira de Direito Público - RBDP*, Belo Horizonte, ano 1, n. 02, p. 65-119, jul./set. 2003.

SARTORI, Thais Gonçalves. *Medidas De Retrofit Em Edifícios Típicos Existentes De Um Bairro: Desempenho E Avaliação Do Ciclo De Vida Energético*. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro Tecnológico, 2018.

SAULE JÚNIOR, Nelson. *Novas perspectivas do direito urbanístico: ordenamento constitucional da política urbana*. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1997.

SAULE JÚNIOR, Nelson et al. *São Vito, socorrei um coração aflito: Defensoria Pública e assessorias jurídicas populares na defesa da ordem urbanísticas*. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). *Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

SCANLON, Kathleen; WHITEHEAD, Christine; ARRIGOITIA, Melissa.

Social Housing in Europe. London: Wiley-Blackwell, 2014.

SCHERCH, Vinícius Alves. *Regime dos bens públicos: técnica e atuação do Estado na efetivação do direito à moradia*. Londrina: Thoth, 2018.

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. *Revista do Direito*, n. 56, p. 119-149, 3 set. 2018.

SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. *MCMV fecha 2024 com 1,26 milhão de unidades contratadas*. Secretaria Especial de Comunicação Social, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2025/janeiro/mcmv-fecha-2024-com-1-26-milhao-de-unidades-contratadas#:~:text=HIST%C3%93RICO%20%E2%80%93%20Desde%20sua%20cria%C3%A7%C3%A3o%2C%20em,inclus%C3%A3o%20de%20conceitos%20de%20sustentabilidade>.

SEN, Amartya. *A ideia de justiça*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

SICA, Paolo. *Historia del urbanismo: el siglo XX*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local Santa Engracia, 1981.

SICARI, Aline Amaral; ZANELLA, Andreia Vieira. Pessoas em Situação de Rua no Brasil: Revisão Sistemática. *Psicologia: Ciência e Profissão Out/Dez. 2018 v. 38 n°4*, 662-679. <https://doi.org/10.1590/1982-3703003292017>

- SILVA, A. F. P. da. Pensamento descolonial e Neoconstitucionalismo Latino-Americano. *Anais do Congresso Brasileiro de Processo Coletivo e Cidadania*, [S. l.], v. 7, n. 7, p. 1025–1039, 2020.
- SILVA, Jan Carlos. Geografia: território, territorialidade e Direito à Cidade. In: BELLO, Enzo & KELLER, Rene José (Orgs.). *Curso de Direito à Cidade: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2020.
- SILVA, Roberto Toffoli Simões. *Preservação e Sustentabilidade: Restauros e Retrofits*. São Paulo, 2013.
- SINDUSCON-SP. *Sinduscon avalia como positiva a destinação de R\$ 1,5 bilhão do pré-sal para política habitacional*. SindusCon-SP, São Paulo, s.d. Disponível em: <https://sindusconsp.com.br/sinduscon-avalia-como-positiva-a-destinacao-de-r-15-bilhoes-do-pre-sal-para-politica-habitacional/>
- SMITH, Neil. Toward a Theory of Gentrification: A Back to the City movement by capital, not people. *Journal of the American Planning Association*, vol. 45, nº 4, 1979.
- SORJ, Bernardo. *A nova sociedade brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.
- STRECK, Lenio Luiz; CANOTILHO, José J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira (Ed.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2013.
- SUGRANYES, A.; RODRÍGUEZ, A. El problema de vivienda de los ‘com techo’. *Eure. Santiago*, 30 (91), pp. 56-65, 2004.
- SUGRAYNES, Ana. La política habitacional en Chile, 1980–2000: un éxito liberal para dar techo a los pobres. In: RODRÍGUEZ, Alfredo; SUGRAYNES, Ana (org.). *Los con techo: un desafío para la política de vivienda social*. Santiago: SUR, 2005.
- SUGRANYES, A. El Derecho a la Ciudad y las políticas en vivienda social. *Revista Planeo Nº10, Residencias Urbanas*, Junio 2013.
- SUNDFELD, Carlos Ari. *O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais*. In: DALLARI,
- Adilson A; FERRAZ, Sérgio. (Orgs.). *Estatuto da cidade: comentários à lei federal 10.257/2001*. 3.ed. v. 10, n. 2. São Paulo: Malheiros, 2010.
- TATAGIBA, Luciana; PATERNIANI, Stella Zagatto; TRINDADE,

Thiago Aparecido. Ocupar, reivindicar, participar: sobre o repertório de ação do movimento de moradia de São Paulo. *Opinião Pública, Campinas*, vol. 18, n. 2, p. 399-426, nov. 2012.

TAVOLARI, Bianca. *Direito à cidade: uma trajetória conceitual*. Novos Estudos, n. 104, p. 92, 2016.

THE GUARDIAN. *The human cost of gentrification*: “I don’t want to be pushed out of my home”, 29 out. 2017. Disponível em: <https://www.theguardian.com/society/2017/oct/29/gentrification-pushing-out-the-poor-haringey-council-housing-battle-corbyn-labour>

TONUCCI FILHO, J. B. M.; CRUZ, M. de M. O comum urbano em debate: dos comuns na cidade à cidade como comum? Urban commons in debate: from the commons in the city to the city as a common?. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, [S. l.], v. 21, n. 3, p. 487, 2019. DOI: 10.22296/2317-1529.2019v21n3p487. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/5929>. Acesso em: 1 jul. 2024.

TOVAR CARO, Jorge; RODRÍGUEZ MARTÍN, María Asunción. La repercusión de la función social de la propiedad en el urbanismo y en la expropiación forzosa. *Revista CEFLEGAL*, Madrid, ano 16, n. 149, p. 121-142, jun. 2013.

TREVISAN, Leonardo Simchen. *Os Direitos Fundamentais Sociais na teoria de Robert Alexy*. Cadernos do PPGD – UFRGS, v. 10, Porto Alegre, 2015.

TSEMBERIS, S; MACNAUGHTON, E; STEFANCIC, A; NELSON, G; CAPLAN, R; TOWNLEY, G; AUBRY, T; MCCULLOUGH, S; PATTERSON, M; STERGIOPOULOS, V; VALLÉE, C; FLEURY, MJ; PIAT, M; GOERING, P. *Implementing Housing First Across Sites and Over Time: Later Fidelity and Implementation Evaluation of a Pan-Canadian Multi-site Housing First Program for Homeless People with Mental Illness*. Am J Community Psychol. 2015.

UNITED NATIONS. Department of Economic and Social Affairs. Population Division. *The world’s cities in 2018: data booklet* (ST/ESA/SER.A/417). New York: United Nations, 2018.

URUGUAY. Presidencia de la Republica. Sistema público de vivienda priorizará zonas del litoral y área metropolitana con mayor déficit. *Presidencia de la República del Uruguay*, 6 abr. 2022. Disponível em: <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/sistema-publico-vivienda-priorizara-zonas-litoral-metropolitana-mayor-deficit>

VALENZUELA MARCHANT, C. . El movimiento de pobladores en Chile y las tomas de terrenos como principal sujeto territorial en la segunda mitad del siglo XX. *Territorios y Regionalismos*, n. 2, p. 24-47, 3 jul. 2020.

VAN DEURSEN, Hanneke. *The People's Housing: Woningcorporaties and the Dutch Social Housing System. Part 1: The History*. Cambridge: Joint Center for Housing Studies of Harvard University, 2023.

VANIN, Fábio Scopel. *Direito e Política Urbana: Gestão Municipal para a Sustentabilidade*. Caxias do Sul: EDUCS, 2015.

VEIGA, Evaristo. *Da prophylazia das moléstias infecto-contagiosas em São Paulo especialmente do cholera-morbus no Estado de São Paulo*. Relatório apresentado à Administração Sanitária do Estado de São Paulo: mimeo, 1894.

VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito civil*. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

VIDAL, Laurent. *Mazagão: a cidade que atravessou o Atlântico*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

VIEIRA, Lucas Silva; ANJOS, Antônio Fernandes dos. Mapeamento dos terrenos não edificados e análise dos vazios urbanos de Iporá. *Revista Territorial*, Cidade de Goiás, v. 12, n. 01, p. 231-250, 2023.

WIFO – Austrian Institute of Economic Research. *Cost-based social rental housing in Europe: the Austrian case*. Viena: WIFO, 2021.

As cidades brasileiras são marcadas por profundas desigualdades, conflitos territoriais e desafios históricos relacionados ao acesso à moradia digna. Em meio à expansão imobiliária, à financeirização do espaço urbano e à persistência da segregação socioespacial, torna-se cada vez mais urgente repensar os instrumentos jurídicos e as políticas públicas capazes de assegurar o direito à cidade. Nesta obra, Arthur Votto Cruz e Ricardo Hermany enfrentam esse debate a partir de uma perspectiva crítica e propositiva, questionando a centralidade da propriedade privada individual como principal resposta às demandas habitacionais e apresentando a locação social de imóveis públicos e a constituição de um estoque público permanente de moradias como alternativas juridicamente consistentes e socialmente relevantes. Com sólido fundamento no Direito Urbanístico, no Direito Comparado e na governança multinível, os autores analisam experiências internacionais e latino-americanas, articulando-as às especificidades institucionais brasileiras e, especialmente, ao protagonismo dos Municípios na formulação de políticas habitacionais. Ao percorrer a formação histórica das cidades brasileiras, a função social e ecológica da propriedade, os bens públicos ociosos, os instrumentos de combate à especulação imobiliária e os limites orçamentários da administração pública, o livro demonstra que garantir moradia digna exige muito mais do que a concessão de crédito ou a transferência de títulos de propriedade. Exige planejamento territorial, integração urbana e a construção de políticas públicas permanentes capazes de tratar a habitação como direito fundamental e bem social. Trata-se, assim, de uma contribuição relevante para pesquisadores, gestores públicos, profissionais do Direito e todos aqueles comprometidos com a construção de cidades mais inclusivas, equilibradas, democráticas e socialmente justas.

ISBN 978-656135319-9



9

786561

353199



EDITORA

ILUSTRAÇÃO